

COLECÇÃO
MÉTODOS QUANTITATIVOS
EM PROTECÇÃO SOCIAL

Financiamento da protecção social

Michael Cichon
Wolfgang Scholz
Arthur van de Meerendonk
Krzysztof Hagemejer
Fabio Bertranou
Pierre Plamondon

Uma publicação técnica conjunta do
Bureau Internacional do Trabalho (OIT) e da
Associação Internacional da Segurança Social (ISSA)

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2004

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da protecção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre o Direito de Autor. No entanto, breves extractos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que devidamente mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, os pedidos devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações (Direitos de Autor e Licenças), *Bureau* Internacional do Trabalho, CH-1211 Geneva 22, Suíça. Os pedidos serão sempre bem-vindos.

Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemejer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P.

Financiamento da protecção social

Métodos Quantitativos na Protecção Social

Também disponível em Inglês: Financing Social Protection (ISBN 92-2-115122-0) Geneva ILO/ISSA, 2000

OIT – Catalogação na Publicação

Depósito Legal: 358349/13

Paginação: Clara Pires

Impressão: Espaço Gráfico, Lda.

As designações constantes das publicações do BIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não reflectem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula o *Bureau* Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas. A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte do *Bureau* Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida directamente de *ILO Publications*, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Poderá, se o desejar, pedir através da mesma morada, ou do email pubvente@ilo.org. Catálogos ou listas de novas publicações, sem custos.

A edição desta obra foi financiada pelo Governo Português no âmbito do "Protocolo entre o Governo da República Portuguesa e a Organização Internacional do Trabalho em matéria de Publicações", assinado a 10 de Junho de 2005, em Genebra.

Impresso em Portugal

PREFÁCIO

Os sistemas de protecção social são elementos cruciais da governação nacional. Corporizam os valores sociais de qualquer sociedade. Os sistemas de protecção social têm três objectivos principais: garantir o acesso a bens e serviços essenciais para todos os membros de uma sociedade, promover a segurança socioeconómica activa e aumentar o potencial individual e social para a redução da pobreza e o desenvolvimento social.¹ A protecção social é um investimento no desenvolvimento social e económico das sociedades e dos indivíduos. Para além de ajudar as pessoas a superar os riscos e a reduzir desigualdades, permite-lhes desenvolver plenamente, ao longo da vida, as suas potencialidades de crescimento pessoal e de contribuições relevantes para as sociedades em que se inserem.

Simultaneamente, na maior parte das economias, os sistemas de protecção social são gigantescos mecanismos redistribuidores, que excedem com frequência 30% do Produto Interno Bruto (PIB). Transferências desta ordem de grandeza exigem uma gestão e governação sólidas, designadamente a nível da governação financeira e da gestão económica. Na verdade, o contributo potencial da protecção social para o desenvolvimento individual e social não poderá ser concretizado se os recursos que uma sociedade confia ao seu sistema de protecção social não forem geridos com extremo cuidado e responsabilidade. Demasiados regimes de protecção social, ainda que bem concebidos, fracassaram porque a sua gestão e governação fracassaram.

Reconhecendo este facto, o sector da protecção social do *Bureau* Internacional de Trabalho (BIT) e a Associação Internacional da Segurança Social (ISSA) propuseram-se, há cinco anos, uma tarefa conjunta pioneira: reunir e publicar em conjunto pela primeira vez, sob a forma de uma série completa de livros técnicos, a Série Métodos Quantitativos em Protecção Social, as competências e as

¹ Bonilla Garcia e Gruat (2003).

técnicas cruciais para uma gestão e governação financeira sólida dos sistemas de protecção social e dos regimes individuais (desde regimes de prestações de curto prazo aos cuidados de saúde e às pensões, incluindo a assistência social, prestações de combate à pobreza, prestações universais e regimes com base nas comunidades).

Este é o quinto volume da série. Os quatro volumes já publicados são:

- *Actuarial mathematics of social security pensions* (1999)
- *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing* (1999)
- *Social budgeting* (2000) – Orçamentação Social (2012)
- *Actuarial practice in social security* (2002) – Prática Actuarial em Segurança Social (2012)

Está em preparação um sexto volume sobre estatísticas da segurança social.

O presente volume ocupa um lugar central na série. É um compêndio abrangente que incorpora elementos de destaque dos outros volumes e se debruça sobre aspectos económicos, fiscais, de financiamento, do mercado financeiro e da governação financeira no âmbito de opções políticas alternativas para o financiamento da protecção social. Cada sociedade desenvolve o seu projecto global de protecção social, determinado pelo seu sistema de valores e pelas suas capacidades económicas e fiscais. Este livro revela como é possível encontrar e gerir recursos para financiar transferências que podem contribuir para atenuar a insegurança de rendimento e a pobreza no contexto de um projecto nacional de protecção social. Ajuda o leitor a analisar as consequências económicas, fiscais e financeiras de sistemas alternativos de financiamento da protecção social. Ao contrário dos outros volumes, que foram escritos predominantemente para especialistas (actuários, analistas financeiros e economistas), este livro destina-se a um público mais vasto de analistas das políticas de protecção social e responsáveis pelo planeamento da mesma. O BIT e a ISSA estão convictos de que todos os responsáveis pelo planeamento da protecção social devem adquirir noções fundamentais de planeamento e de uma governação financeira sólida no âmbito da sua formação profissional.

Deste modo, o volume *Financiamento da Protecção Social* é um compromisso entre um manual para analistas e um compêndio de conceitos para responsáveis pelo planeamento e para decisores políticos. Abstém-se de oferecer conselhos relativamente às políticas e de julgar opções alternativas de financiamento; prefere definir as características técnicas de sistemas alternativos de financiamento e os seus potenciais efeitos fiscais e económicos. Também enuncia os pré-requisitos

de governação financeira para uma efectiva e eficiente prestação dos benefícios. Enquanto manual, oferece ao leitor um envolvimento activo sob a forma de tarefas práticas para revisão e consolidação dos conceitos essenciais analisados.

O BIT e a ISSA acreditam que livros deste género são sempre obras inacabadas, pelo que incentivamos os leitores a contribuir para o desenvolvimento do conhecimento na área do financiamento da protecção social com os seus comentários e sugestões de novos trabalhos. Poderemos desse modo desenvolver em conjunto a nossa base de conhecimentos em matéria de financiamento da protecção social.

*Assane Diop
Director Executivo
do Sector da Protecção Social
do Bureau Internacional do Trabalho,
Genebra, Suíça*

*Dalmer D. Hoskins
Secretário-Geral da
Associação Internacional
da Segurança Social
Genebra, Suíça*

ÍNDICE

Prefácio	iii
Agradecimentos	xxi
Sobre os Autores	xxiii
Lista de Abreviaturas e Acrónimos	xvii
Introdução	1
Contexto das definições e limitações	1
Objectivo	5
Método	6
Destinatários e nível de tecnicidade	6
O lugar deste volume na série métodos quantitativos na protecção social	7
Estrutura	8
1 Conceitos básicos: protecção social e transferências sociais	11
1.1 Protecção social através de transferências sociais	12
1.2 Sistemas de transferências informais	18
1.3 Sistemas de transferências formais	20
1.3.1 Definição da protecção social formal, suas funções, instituições e fontes de financiamento	20
1.3.2 Arquitectura financeira dos sistemas nacionais de protecção social	24
1.4 Efeitos do Rendimento dos Sistemas Nacionais de Transferências Sociais	28
1.4.1 Medidas de desigualdade, de pobreza e de eficiência das transferências	29
1.4.2 Testemunhos factuais sobre os efeitos redistributivos das transferências sociais	41
1.5 Cálculo dos Níveis de Transferências Normais Globais	46
1.6 Estimativa dos Níveis Mínimos de Protecção Social Formal	52
1.7 Níveis Normais de Transferências e o Debate Sobre a Viabilidade Económica	55
1.8 Resumo	56
Anexo 1-A1 Definição do conceito “Protecção Social”	60

2	A dimensão do Estado-providência: tendências, padrões e factores determinantes da despesa social	65
2.1	Rácio de despesa social: uma medida básica e as suas limitações	66
2.2	Tendências e padrões da despesa	68
2.2.1	Tendências observadas na despesa regional	68
2.2.2	Padrões de desenvolvimento	76
2.2.3	Padrões estruturais	78
2.3	Perspectivas Futuras	80
2.3.1	Metodologia e pressupostos	82
2.3.2	Resultados das projecções	86
2.4	Análise dos factores que determinam a despesa social nacional	90
2.4.1	Impacto do ambiente demográfico	91
2.4.2	Impacto da governação	98
2.4.3	Impacto do ambiente económico	105
2.4.4	Ponderação dos factores	107
2.5	Resumo	108
	Anexo estatístico 2-A1	112
3	A protecção social e a economia	115
3.1	Taxonomias económicas dos sistemas nacionais de protecção social	119
3.2	Análise da teoria: os estados-providência desenvolvidos afectam o desempenho económico?	121
3.2.1	Os estados-providência desenvolvidos têm um impacto negativo no desempenho económico?	122
3.2.2	Os estados-providência desenvolvidos têm um impacto positivo no desempenho económico?	130
3.2.3	Conclusão teórica preliminar	133
3.3	Análise dos dados empíricos: os mecanismos de interacção entre o estado-providência e o desempenho económico	133
3.3.1	O estado-providência e as consequências no mercado de trabalho	137
3.3.2	Características institucionais específicas: Sistemas fiscais/ sistemas de transferências e trabalho pouco remunerado	142
3.3.3	Características institucionais específicas: regimes de reforma e outras saídas da vida activa	152
3.3.4	Reanálise da despesa social total: Medida dos contributos ou dos resultados	155
3.3.5	Resultados sociais em diferentes tipos de estados-providência	157
3.3.6	Confrontação entre teoria e prática: o quebra-cabeças mantém-se	163
3.4	Instrumentos económicos na governação das transferências sociais	166

Financiamento da protecção social

3.4.1	Antecedentes teóricos	167
3.4.2	Prestação de protecção social pública <i>versus</i> protecção social privada	172
3.5	O Estado-Providência terá viabilidade económica no futuro?	182
3.5.1	O desafio demográfico	182
3.5.2	O desafio da internacionalização	187
3.5.3	Em síntese	192
3.6	Resumo	193
4	A ligação entre finanças públicas e estratégias de mobilização de recursos	198
4.1	A protecção social nas contas nacionais e governamentais	199
4.2	Correlações financeiras entre os regimes de protecção social e as contas governamentais	202
4.2.1	Fluxos financeiros dos regimes de segurança social para contas governamentais	203
4.2.2	Fluxos e correlações entre as contas do governo e os regimes de protecção social	207
4.2.3	Subsídios indirectos e responsabilidades eventuais	212
4.3	Efeito do financiamento da protecção social sobre os défices públicos e a dívida pública	214
4.3.1	Dívida explícita	215
4.3.2	Dívida implícita	216
4.4	Financiamento da protecção social e estratégias de financiamento público	221
4.5	Mobilização de recursos para o sector da protecção social	224
4.5.1	Opções básicas	225
4.5.2	Desenvolvimento de uma estratégia nacional de mobilização de recursos	230
4.6	Resumo	239
5	Técnicas de financiamento	243
5.1	Sistemas de financiamento: definição, parâmetros e principais aplicações	244
5.1.1	O principal objectivo dos sistemas de financiamento	245
5.1.2	Parâmetros dos sistemas de financiamento	247
5.1.3	Aplicação dos diferentes tipos de sistemas de financiamento	267
5.2	Financiamento das prestações de saúde	271
5.2.1	Sistemas nacionais de financiamento dos cuidados de saúde	273
5.2.2	Regimes de base comunitária para o sector informal	279
5.2.3	Seguros privados e sistemas mistos de financiamento	288
5.3	Financiamento das pensões da segurança social	292
5.3.1	Ciclo típico da despesa dos regimes de pensões	292

5.3.2	Nível das contribuições	300
5.3.3	Base de incidência contributiva	302
5.3.4	Tipos de contribuições	305
5.3.5	Determinação do nível das contribuições	314
5.3.6	A fixação das taxas em regimes totalmente financiados ou com um elevado nível de financiamento	330
5.3.7	Fixação da taxa em regimes de repartição ou de prémio escalonado	332
5.4	Financiamento de outras prestações	334
5.4.1	Assistência social	334
5.4.2	Rendimento mínimo (básico) universal	341
5.4.3	Outras prestações de curto e de longo prazo	348
5.5	Instrumentos internacionais	350
5.6	Resumo	355
6	Investimento das reservas da protecção social	366
6.1	Mercados financeiros: definição e características gerais	368
6.1.1	Características dos mercados financeiros formais	370
6.1.2	Contexto macroeconómico e papel dos mercados financeiros	372
6.2	Natureza e gestão institucional das reservas da segurança social	376
6.2.1	Fundos de longo prazo <i>versus</i> reservas transitórias	377
6.2.2	Organização institucional da gestão das reservas	381
6.3	Princípios básicos de investimento	382
6.3.1	Segurança	382
6.3.2	Rentabilidade	383
6.3.3	Liquidez	384
6.3.4	Utilidade social e económica	384
6.4	Princípios da gestão de activos na prática	385
6.4.1	Maximização do retorno	386
6.4.2	Minimização do risco	388
6.4.3	Optimização do horizonte temporal	395
6.4.4	<i>Benchmarking</i>	397
6.5	Ferramentas analíticas	400
6.5.1	Indicadores de desempenho das acções	400
6.5.2	Avaliação das acções	402
6.5.3	Indicadores de desempenho dos instrumentos de dívida	407
6.5.4	Rentabilidade das obrigações	407
6.6	Estratégias de investimento	410
6.6.1	Investimento por indústria	411
6.6.2	Investimento por mercado financeiro	414

Financiamento da protecção social

6.6.3	Investimento por região	414
6.6.4	Investimento socialmente responsável	415
6.6.5	Considerações comuns	418
6.7	Problemas de investimento em países com mercados financeiros subdesenvolvidos	420
6.7.1	Os mercados emergentes e o investimento dos fundos de pensões	421
6.7.2	Financiamento das pensões nos países em transição	425
6.7.3	Investimento em apoio dos planos de desenvolvimento nacional	432
6.8	O que vem primeiro: os fundos de pensões ou os mercados financeiros?	435
6.9	Resumo	438
7	Governança financeira	447
7.1	Quadro legal básico e instrumentos de governação financeira	450
7.1.1	A legislação-quadro e a sua relação com outra legislação	451
7.1.2	Quadro regulamentar para sistemas geridos pelo Estado	452
7.1.3	Quadro regulamentar para os regimes de seguro social	455
7.1.4	Quadro regulamentar para regimes de seguro privado obrigatório e regimes profissionais complementares	455
7.1.5	Regulamentação dos mercados financeiros	464
7.2	Hierarquia de instrumentos de governação quantitativos: resumo	467
7.2.1	Instrumentos descritivos	469
7.2.2	Instrumentos de planeamento	478
7.2.3	Instrumentos analíticos e de acompanhamento do desempenho	484
7.3	Resumo	515
	Conclusão	538

Informação 1	VIH/SIDA: Gestão das Consequências Financeiras de uma Pandemia num Contexto de País em Desenvolvimento	545
1.	Introdução	545
2.	Apresentação da arolândia	546
3.	Impacto demográfico	548
4.	Impacto económico	550
5.	Impacto do VIH/SIDA nos programas de protecção social	555
6.	Orçamento social	564
7.	Impacto do VIH/SIDA no orçamento do governo	566
8.	Conclusão	568
Anexo I1-A1	Descrição dos principais pressupostos económicos utilizados para as projecções	570
Anexo I1-A2	Impacto do VIH/SIDA em regimes de contribuição definida	573

Informação 2 Migração e maior participação da população activa como factores de financiamento da protecção social: opções de políticas em sociedades em envelhecimento	575
1. Introdução e objectivo	575
2. Contexto demográfico	576
3. Abordagem metodológica	578
4. Resultados das projecções da economia e da população activa	580
5. Efeitos sobre o financiamento do regime de pensões	585
6. Conclusões sobre as políticas	592
Anexo estatístico I2-A1	593
Informação 3 O kit de sobrevivência do responsável pelos cálculos	602
1. Técnicas de orçamentação básicas	602
2. Cálculo de saldos e de reservas	604
3. Cálculo das taxas de contribuição	605
Informação 4 Mercados financeiros: organização e principais instrumentos	606
1. Mercados primários	607
2. Mercados secundários	611
3. Mercados de dívida	612
4. Mercados accionistas	615
5. Mercados monetários	615
6. Mercados de capitais	616
Anexo Exercício Demolândia:	621
Glossário	667
Bibliografia	681
Índice remissivo	700
Lista de Quadros	
1.1 Transferências na protecção social formal	21
1.2 Necessidades cobertas e suas funções do NSPS	23
1.3 Matriz funcional/institucional de despesas do NSPS da Lituânia, 1998	29
1.4 Matriz de financiamento para o NSPS da Lituânia, 1998	30
1.5 Medição da eficiência das duas transferências alternativas	41
1.6 Efeito das remunerações, dos rendimentos de capital, das transferências e dos impostos sobre coeficientes de Gini, países da OCDE seleccionados, meados da década de 90	43
1-A1.1 Classificação das funções de protecção social	62
2.1 Despesa com a segurança social por região e função principal, meados da década de 90	69
2.2 Resumo dos pressupostos demográficos e económicos para projecções do modelo	84

Financiamento da protecção social

2.3	Tendências estimadas da despesa social nos países da OCDE, 1980–2050	87
2.4	Tendências estimadas da despesa social para a Europa Central e de Leste, 1993–2050	88
2.5	Taxa de envelhecimento demográfico, população com mais de 60 anos e com mais de 80 anos, 1950–2050	95
2.6	Velocidade do envelhecimento	96
2.7	Idade de reforma efectiva no mundo, 1950–90	99
2.8	Rácio de inactividade no mundo, 1950–90	100
2.A1.1	Despesa social total por função principal, meados da década de 70 até meados da década de 90	112
3.1	Desemprego e desemprego de longa duração, países seleccionados, 1990–2000	137
3.2	Tendências na dispersão salarial, países seleccionados, 1985–95	139
3.3	Desemprego por habilitações das pessoas entre os 25 e os 64 anos, em países seleccionados, na década de 90	140
3.4	Mobilidade salarial, países seleccionados, 1986–91	141
3.5	Despesa social pública bruta e líquida, países seleccionados, 1997	155
3.6	Taxas de pobreza, estatuto socioeconómico e situação do agregado familiar, países seleccionados, década de 90	158
3.7	Pobreza de curta duração e de longa duração (%), países seleccionados, meados da década de 90	159
3.8	Redistribuição do rendimento, países seleccionados, década de 90	159
3.9	Contas geracionais para dois grupos (25 e 65 anos), países seleccionados, 1995	184
3.10	Taxas médias de tributação efectiva, países seleccionados da OCDE, 1980–97	190
3.11	Alterações médias anuais nas AETR, em países seleccionados da OCDE	191
4.1	Combinações de tipos de prestação e financiamento de prestações de protecção social em sistemas nacionais de protecção social seleccionados	204
4.2	Contas simplificadas dos governos centrais, países seleccionados, meados da década de 90	209
4.3	Receitas totais estimadas com impostos e segurança social privada em países seleccionados da OCDE, 2000	223
4.4	Mapa de cobertura da protecção social, Tailândia, final da década de 90	231
4.5	Orçamento social agregado, Tailândia, 1990–98	233
5.1	Factores que afectam o equilíbrio financeiro de um regime de protecção social	246
5.2	Independência dos métodos de financiamento e fórmulas das prestações	254
5.4	Descrição geral dos sistemas de financiamento aplicados a nível internacional	268
5.5	A combinação público-privado no financiamento da saúde, conjunto seleccionado de países, 1997	275
5.6	O conjunto de instrumentos de financiamento da saúde	277
5.7	Tipos de contribuições	310
5.8	Rendimento mínimo garantido, conjunto seleccionado de países europeus, 1998–2000	337
5.9	Composição das prestações e receitas de três tipos clássicos	

	de Estado-providência na Europa, 1998	340
5.10	Factores administrativos que determinam a despesa da assistência social tendo em conta determinados níveis objectivos de pobreza	341
5.11	Estrutura de um sistema alternativo de protecção social com um rendimento mínimo	343
5.12	Países que necessitam de transferências sociais internacionais	351
5-A1.1	Cenário base e resultados do teste de sensibilidade da evolução financeira de um regime de pensões africano típico, 1992-2057	362
6.1	Taxa de retorno de fundos de investimento seleccionados, 1993-981	387
6.2	Evolução da relação risco/retorno em carteiras com diferentes composições	392
6.3	Balanço da empresa XYZ em 31 de Dezembro de 2000	402
6.4	Efeito do ROE e da taxa de reinvestimento sobre o crescimento dos dividendos e o rácio P/E	406
6.5	Valor actual da obrigação, a diferentes taxas de juro	409
6.6	Emissão de títulos de dívida de longo prazo pelo sector privado por tipo de economia, 1980-95	423
6.7	Emissão de acções por tipo de economia, 1980-95	424
6.8	Áreas de reforma que ainda registam atrasos consideráveis	427
7.1	Hierarquia de instrumentos de governação quantitativos	468
7.2	Indicadores sociais da OCDE	476
7.3	Conjunto de indicadores de trabalho dignopropostos pela OIT	477
7.4	Indicadores de desempenho dos regimes de segurança social	489
7.5	Taxas de substituição das pensões em SNPS seleccionados	492
7.6	Custos administrativos dos regimes nacionais de pensões ou fundos de providência, países seleccionados, princípios da década de 90	493
7.7	Exemplo de matriz de cobertura	504
11.1	Crescimento futuro assumido para o PIB da Afrolândia, 2000-2049	553
11.2	Taxas de contribuição necessárias, Afrolândia 2000-50	561
11.3	Despesa projectada com os cuidados de saúde Afrolândia, 2000-15	562
11.4	Taxas de desemprego, Afrolândia 2000-15	562
11.5	Orçamento Social da Afrolândia, 2000-15 (sem VIH/SIDA)	564
11.6	Orçamento Social da Afrolândia, 2000-15 (com VIH/SIDA)	565
11.7	Orçamento do Governo (em % do PIB), Afrolândia, 2000 e 2015	567
11-A2.1	Contribuições acumuladas num regime de contribuição definida	573
12-A1.1	Dados históricos estruturais da economia, UE-15, 1991-2000	593
12-A1.2	Resultados de dois cenários demográficos básicos, UE-15, 2000-50	594
12-A1.3	Principais resultados dos cenários económicos, UE-15, 2000-50	595
12-A1.4	Resultados das projecções para o regime de pensões com sistema de repartição nos dois cenários de migração, UE-15, 2000-50	597
12-A1.5	Custos projectados com as pensões do sistema PRO recentemente introduzido, UE-15, 2000-50 (cenário sem migração)	598
12-A1.6	Custos projectados com as pensões do sistema PRO	

Financiamento da protecção social

	recentemente introduzido, UE-15, 2000-50 (cenário com migração)	600
I4.1	Títulos de cupão do tesouro leiloados mensalmente	610
I4.2	Ofertas Públicas Iniciais na Europa Ocidental continental, 1997-98	611
I4.3	Lista das bolsas de valores de todo o mundo, 20011	613
Q1.2	Orçamento social da Demolândia: resumo funcional, 2000-10	624
Q1.3	Lista de factores impulsionadores da despesa e receitas	627
Q2.1	Principais argumentos económicos a favor e contra Estados-Providência (EP) extensos	631
Q3.1	Um regime de assistência social para suprir o diferencial de rendimento, opção 1 (limiar do rendimento ao nível do salário mínimo)	636
Q3.2	Um regime de assistência social para suprir o diferencial de rendimento, opção 2 (limiar do rendimento ao nível do salário mínimo)	637
Q4.1	Receita projectada do governo e aumento projectado com a introdução de um regime de assistência social, 2000-20	640
Q4.2	Despesa projectada do governo e aumento projectado com a introdução de um regime de assistência social, 2000-20	641
Q5.1	Resultados esperados para o actual regime do sector público, 2000-20	644
Q5.2	Número de beneficiários, para outros pensionistas, 2000-20	645
Q5.3	Níveis das prestações e da despesa num regime de pensões universal, 2000-20	647
Q5.4	Cálculo da base da contribuição, 2000–20	648
Q5.5	Custo adicional para o governo, 2000-20	649
Q6.1	Rácios de custos salariais/custos não salariais pressupostos em diferentes categorias de cuidados	653
Q6.2	Custo inicial per capita pressuposto em diferentes categorias de cuidados, 2000	653
Q6.3	Futura evolução financeira estimada de um seguro de saúde social para o sector privado, Demolândia, 2000-20	654

Lista de quadros em caixas

1.3.1	Taxas de crescimento do emprego assumidas no cálculo do modelo	47
1.3.2	Percentagem estimada do rendimento total transferido para inactivos	48
1.4.1	Custo da protecção social nacional: Cálculos do modelo	54
3.2.1	Estatísticas seleccionadas de crescimento económico e de desempenho do mercado de trabalho	134
3.2.2	Estatísticas seleccionadas sobre finanças públicas 1984–2000	134
3.4.1	Efeitos do EITC sobre a participação e o número de horas de trabalho	150
4.1.1	Transferências pecuniárias líquidas entre o orçamento do governo e o Fundo de Seguro Social de Chipre, 1988–97	207
4.2.1	Chile: Défice com a pensão social, 1981–2000	211
4.4.1	Despesa total estimada com a saúde, Gana, 2003	236
4.4.2	Simulação do seguro de saúde, Gana	237
5.1.1	Resultados de um número aleatório de experiências	249

5.3.1	Base de incidência da CSG, 1993	261
5.3.2	Evolução das taxas da CSG desde 1991	262
5.3.3	Receitas geradas pela CSG desde 1991	262
5.3.4	Importância relativa da CSG versus imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	263
5.4.1	Financiamento dos regimes de pensões obrigatórias por contribuições vs. impostos: lista de controlo	264
5.13.1	Evolução estilizada de regimes de pensões financiados segundo o método de capitalização e o método de repartição	320
5.14.1	Estimativas sobre a pobreza e a pobreza extrema na Federação Russa	338
5.16.1	Cálculo do modelo aproximado do custo do rendimento mínimo num país típico da Europa Central ou de Leste	347
5.17.1	Volume diário de operações cambiais	353
5.17.2	Distribuição das operações por moeda (%)	354
5.17.3	Distribuição geográfica das operações (%)	354
6.5.1	Capitalização do mercado e volume de negociação, Bulgária, década de 90	429
7.5.1	Modelo para índices de protecção social agregados	512

Lista de Figuras

I.1	Hierarquia dos volumes da série Métodos Quantitativos na Protecção Social	7
I.2	Guia do leitor	9
1.1	A protecção social transforma normas éticas em transferências	16
1.2	Deslocação das transferências interfamiliares para transferências governamentais, Estados Unidos, 1935-80	18
1.3	Fluxo básico de fundos num NSPS	25
1.4	Arquitectura financeira de um NSPS (Alemanha, 1998)	27
1.5	Três curvas de Lorenz típicas	34
1.6	A intensidade de pobreza, regiões seleccionadas, início da década de 90	37
1.7	Redução do diferencial de desigualdade por diminuição da intensidade da pobreza	40
1.8	Taxas de pobreza antes de impostos e antes de transferências <i>versus</i> taxas de pobreza depois de impostos e depois de transferências, países OCDE seleccionados, meados da década de 90	42
1.9	Transferências totais estimadas e sua composição, regiões seleccionadas, início da década de 90	51
2.1 A	Despesa com a protecção social na Europa em meados da década de 90	70
2.2	Rácio da despesa com a protecção social por referência ao PIB e ao PIB <i>per capita</i> na Europa	71
2.3	Rácio da despesa com a protecção social por referência à despesa governamental <i>per capita</i>	71
2.4	Desenvolvimentos da despesa social total	77
2.5	Prestações sociais por função, Estados-membros da UE, 2000	80

Financiamento da protecção social

2.6	Estrutura da despesa social em países europeus seleccionados, 2000	81
2.7	Factores determinantes da despesa social total	91
2.8	Velocidade do envelhecimento demográfico, população com 60 e mais anos	96
2.9	Rátios de dependência da juventude, da velhice e total, 1950–2050	97
3.1	Principais inter-relações entre a economia e os NSPS	116
3.2	Prosperidade e protecção social	117
3.3	Perda de eficiência da tributação	127
3.4	Assistência social líquida e remunerações médias líquidas relativas a salários baixos líquidos, países seleccionados, 1995	145
3.5	Rendimento líquido retido para um casal com dois filhos, países seleccionados, 1995	147
3.6	Compromisso entre o incentivo à aceitação de um emprego pouco remunerado e o incentivo à progressão de um trabalho a tempo parcial para um trabalho a tempo inteiro, países seleccionados, 1997	151
3.7	Despesa social líquida total, países seleccionados, 1997	156
3.8	Composição do rendimento bruto de casais reformados e os pilares de rendimento, países seleccionados, meados da década de 90	160
3.9	Distribuição de rendimento de casais mais velhos, países seleccionados, média da década de 90	161
4.1	Défice potencial das pensões, OCDE, 1990–2050	219
4.2	Dívida implícita das pensões potencial estimada, países seleccionados, 1990	219
4.3	Défice das pensões potencial consolidado, OCDE, 1990–2050	220
5.1	Características demográficas estilizadas das primeiras décadas de um regime de pensões: Da criação à maturidade	297
5.2	As primeiras décadas de um regime de pensões: evolução típica dos custos	297
5.3	Evolução típica de tipos alternativos de taxas de contribuição	313
6.1	Mercado dos factores de produção, PIB, activos fixos e financeiros	373
6.2	Activos fixos e mercados financeiros	379
6.3	Organização de um departamento de investimento	382
6.4	Evolução da relação risco/retorno em carteiras com diferentes composições	393
6.5	Impacto do horizonte temporal na taxa de retorno de carteiras diferentes	396
6.6	Dados históricos do FTSE, DAX e Nikkei	401
6.7	Axioma da convexidade sobre o valor actual da obrigação <i>versus</i> a taxa de juro de mercado	410
7.1	Despesa total em saúde, países seleccionados, 1997	507
7.2	Anos de vida ajustados à invalidez por percentagem do PIB gasto em cuidados de saúde, países seleccionados, 1997	508
II.1	Taxas de mortalidade na Afrolândia, 2010	548
II.2	Esperança de vida projectada para os homens na Afrolândia, 2000-50	549
II.3	Pirâmides demográficas, Afrolândia, 2000-50	551
II.4	PIB <i>per capita</i> projectado para a Afrolândia e para um país do sul da Europa, 2000-2110	554

I1.5	Número de pensionistas de velhice projectado para o sistema da Afrolândia, 2000-50	556
I1.6	Número de pensionistas de invalidez projectado para o sistema da Afrolândia, 2000-50	557
I1.7	Número de viúvos projectado para o sistema da Afrolândia, 2000-50	558
I1.8	Número de órfãos projectado para o sistema da Afrolândia, 2000-50	558
I1.9	Custo do sistema de repartição do regime da Afrolândia em diferentes cenários	560
I1.10	Proiecção da despesa social, Afrolândia, 2000-15 (sem VIH/SIDA)	566
I1.11	Proiecção da despesa social, Afrolândia, (com VIH/SIDA)	566
I2.1	Evolução prevista para o índice de dependência demográfica, UE-15, 2000-50	577
I2.2	Resultados demográficos, projecção estática, UE-15, 2000-50	581
I2.3	População total nos diferentes cenários e efeito dinâmico, UE-15, 2000-50	583
I2.4	População total na projecção de status quo e na variante 1, com e sem o efeito das taxas alternativas de participação da população activa	584
I2.5	Evolução das taxas de substituição no regime PRO com esperança de vida crescente e taxas de retorno reais diferentes, UE-15, 2000-50 (após 40 anos de contribuições equivalentes a 10% das remunerações, com um crescimento anual de 2% nas remunerações reais)	586
I2.6	Rácios projectados do custo do sistema de repartição e rácios de custo face ao PIB de sistemas de pensão de repartição "parametricamente reformados", UE-15, 2000-50	589
I2.7	Evolução projectada das taxas de retorno no regime de pensões reformado, com base em pressupostos alternativos, EU-15, 2000-49	589
I2.8	Despesa projectada com as pensões, em cenários alternativos, UE-15, 2001-50	590
I2.9	Evolução dos custos de transição, UE-15, 2000-50	591
I4.1	Sinopse das classificações dos mercados financeiros	607
Q7.1	Composição sugerida para a carteira de investimentos do regime de pensões da Demolândia	659

Lista de figuras em caixas

2.1.1	Curvas SEM típicas em diferentes níveis do coeficiente <i>p</i>	79
2.2.1	Rácios de dependência do sistema, países seleccionados, 1985-96	92
2.2.2	Mudanças nos rácios de dependência de prestações e nos rácios de dependência da velhice, países seleccionados, 1985-96	93
2.3.1	Evolução dos rácios de dependência demográfica no longo prazo, Eurolândia, 1995-2115	102
2.3.2	Evolução dos rácios de dependência do sistema da velhice no longo prazo, Eurolândia, 1995-2115	103
2.4.1	Relação entre a despesa social, enquanto % do PIB e o PIB per capita, países seleccionados, 1992	106
3.2.1	Beneficiários de Prestações (%), Países Baixos e Suécia, 1989-95	136
4.3.1	Meta dos rácios impostos-PIB nacionais <i>versus</i> receitas fiscais efectivas	228

Financiamento da protecção social

4.3.2	Curvas de Laffer simultâneas simplificadas para as contribuições e os impostos numa sociedade modelo	229
5.7.1	Taxas de contribuição teóricas em regimes de micro-seguros	285
5.8.1	Composição da despesa social pública num conjunto seleccionado de países, meados da década de 90	290
5.8.2	Um indicador de eficiência imperfeito para os sistemas nacionais de cuidados de saúde num conjunto seleccionado de países, meados da década de 90	291
5.9.1	Relações estruturais numa proposta de resseguro para os planos privados de seguro de saúde das Baamas	294
7.3.1	Rácio de receitas sociais, Panamá, 1990-2050	480
7.3.2	Rácio de despesas sociais, Panamá, 1990-2050	481
7.3.3	Saldo do orçamento social, Panamá, 1990-2050	482
7.3.4	Evolução da reserva do IVM, Panamá, 1990-2050	483
7.4.1	População idosa em risco de pobreza, UE, finais da década de 90	498
7.4.2	Taxas de emprego dos trabalhadores idosos, UE, meados de 2001	499

Lista de Caixas

1.1	Contingências, riscos e gestão de riscos: Uma introdução à terminologia	3
1.3	Cálculo e projecção de rácios de transferências sociais totais	47
1.4	Quantificação de um nível mínimo de despesa com a protecção social num país de transição	53
2.1	Padrão de maturação típico na despesa de protecção social	78
2.2	Dependência demográfica versus dependência do sistema em regimes de pensões na OCDE	92
2.3	Existe uma crise de envelhecimento na Europa?	101
3.1	A economia política das reformas do estado-providência	121
3.2	O estado-providência na Alemanha, nos Países Baixos e na Suécia: Trajectórias diferentes	134
3.3	Inversão da abordagem convencional: Outra perspectiva da mecânica interactiva do estado-providência	143
3.4	Efeito do EITC sobre a participação da mão-de-obra nos Estados Unidos	149
4.1	Correlações entre o orçamento do governo e o Fundo de Seguro Social de Chipre	206
4.2	Compromisso financeiro governamental de longo prazo relativo a um regime de pensões privatizado: o caso do Chile	210
4.3	O problema da maximização dos impostos e contribuições	227
4.4	Plano de seguro de saúde do Gana: Tentativa de mobilização de recursos para uma cobertura universal	235
5.1	A dimensão do grupo abrangido influencia a estabilidade do nível de prestações?	249
5.2	Planos de benefício definido e de contribuição definida: uma digressão terminológica	255
5.3	Uma forma híbrida de financiamento da protecção social: o caso da <i>Contribution Sociale Généralisée</i> (CSG) em França	260

5.4	Financiamento dos regimes de pensões obrigatórias: impostos <i>versus</i> contribuições	264
5.5	Principais características do mercado dos cuidados de saúde	271
5.6	Custo dos regimes de cuidados de saúde: resumo das técnicas de cálculo	280
5.7	Desequilíbrio financeiro sistémico de um típico regime de seguro de saúde de base comunitária com poucos beneficiários	284
5.8	O novo sistema híbrido de financiamento dos cuidados de saúde na China	289
5.9	Um regime de resseguro social para o sistema de seguros privados nas Bahamas	293
5.10	Dois indicadores básicos e uma regra empírica para a despesa com pensões	295
5.11	Alargamento da base de incidência contributiva: será o “imposto sobre as máquinas” a solução?	305
5.12	Resumo das fórmulas actuariais para os principais sistemas de contribuição	311
5.13	O debate “capitalização <i>versus</i> repartição” no financiamento das pensões	315
5.14	A pobreza e a crise financeira na Federação Russa	338
5.15	Análise dos prós e dos contras de um rendimento mínimo universal	344
5.16	Cálculos aproximados sobre o impacto financeiro da introdução do rendimento mínimo num país da Europa Central e de Leste	346
5.17	A taxa Tobin	353
6.1	Mercado financeiro: definição	369
6.2	O modo como o investimento nos mercados financeiros afecta o valor das pensões	394
6.3	<i>Benchmarks</i> actuariais básicos da taxa de retorno	398
6.4	Fundo de pensões para funcionários municipais: o exemplo da Dinamarca	411
6.5	Estabelecendo um segundo pilar financiado por capitalização total no sistema de pensões de um país com mercados financeiros subdesenvolvidos: o caso da Bulgária	429
7.1	Um quadro contabilístico e relatórios financeiros para um regime nacional de seguro social	470
7.2	Definição de um sistema nacional de contabilidade social	473
7.3	Resultados de uma avaliação actuarial e de uma análise do orçamento social realizadas para o Panamá	479
7.4	Indicadores no “Método Aberto de Coordenação” da União Europeia	497
7.5	Exemplo de cálculos de indicadores nacionais agregados da eficácia e eficiência dos sistemas de protecção social	511
7-A1.1	Indicadores de desempenho baseados no regime: Exemplos	527
I4.1	Instrumentos de dívida e direitos sobre capital accionista	608
I4.2	Massas monetárias	616

AGRADECIMENTOS

Como sempre, um livro deste alcance resulta necessariamente de um trabalho de equipa. Para além dos autores, que contribuíram pelo menos com um capítulo para o volume, outras pessoas deram o seu contributo valioso e prestaram apoio a esta iniciativa. Genericamente, todos os colaboradores ou peritos que trabalharam no Serviço Internacional de Actividades Financeiras e Actuarias (ILO FACTS), nos últimos dez anos, ajudaram a construir a base do conhecimento e a experiência que se encontram reflectidas de um ou de outro modo neste livro. Os nossos agradecimentos a Margaret Antosik, Christina Behrendt, Gylles Binet (Quebec), Anne Drouin, Mélanie Glénat (Paris), Kenichi Hirose (Manila), Rüdiger Knop (Königswinter), Pascale Lapierre (Colónia), Denis Latulippe e Martin Bernard (Quebec), Florian Léger, Ana Maria Méndez, Mariko Ouchi, Karuna Pal, José Tossa, Diane Vergnaud, Axel Weber (Manila) e Hiroshi Yamabana (Banguecoque).

Warren McGillivray, antigo Director do ILO FACTS, elaborou muitas das bases em que se fundamenta o presente volume. Karuna Pal e Denis Latulippe contribuíram com alguns dos cálculos do modelo no capítulo 2. Anne Richter também colaborou nesse capítulo e no capítulo 6. A Informação 2 relativa a migrações e envelhecimento foi escrita em co-autoria por Michael Cichon, Rüdiger Knop, Florian Léger, Krzysztof Hagemeyer e Wolfgang Scholz. Chris de Neubourg contribuiu de forma decisiva para o capítulo 4. Alguns dos dados de base foram fornecidos por José Tossa e Diane Vergnaud.

A classe completa de 2002–2003 do programa de mestrado em Financiamento da Protecção Social ministrado em conjunto pelo BIT e pela Universidade de Maastricht (Bina Patel, Oleysis Zan, Neil Tagoe, Hao Yu, Mirta Muniz, Santi Singagerda, Shuyan Geng, Anthony Dewees, Walaiporn Patcharananamulol, Hongyang Tang, James Maiza, Yollard Kachinda, Qian Ma, Agnieska Sowa, Rao Pocjampally, Richard Ramoutar, Charles Che Fumunjere, Hendrawati Marbun, Lina Salanauskaite, Benjamin Redd II, Mira Koshkimbayeva) foi recrutada

Agradecimentos

como co-autores, colaborando designadamente em soluções-modelo no Anexo Exercícios. O Anexo foi editado e todas as soluções-modelo foram meticulosamente controladas por Christina Behrendt, que também contribuiu com uma caixa no capítulo 7. Karuna Pal, Rüdiger Knop e Anna e Krzysztof Hagemejer ajudaram a reunir os dados e os ficheiros do caso Demolândia.

Florian Léger contribuiu com duas caixas no capítulo 5, e Jorge Mastrangelo deu contributos para o capítulo 7. A bibliografia foi compilada por Diane Vergnaud e Karuna Pal.

Alejandro Bonilla Garcia (BIT), Markus Haacker (Fundo Monetário Internacional), Warren McGillivray (ISSA), Chris de Neubourg (Universidade de Maastricht) e Axel Weber (Banco Asiático de Desenvolvimento) doaram generosamente o seu tempo para rever a versão em rascunho do livro; os seus valiosos comentários e sugestões resultaram numa revisão e melhoria substanciais do texto.

Michael Cichon e Chris de Neuborg, bem como Ksenija Radojevic Bovet e Karuna Pal, editaram e reeditaram o texto em diferentes fases do seu desenvolvimento, por forma a torná-lo uma unidade coerente. Dalmer Hoskins (Secretário-Geral da ISSA) e Assane Diop (Director Executivo do Sector da Protecção Social do BIT) deram o seu apoio incansável em todas as fases do projecto.

Eventuais erros e lapsos no livro são obviamente da responsabilidade exclusiva dos autores.

Os autores
Genebra, Haia, Quebec City,
Santiago de Chile
Outono de 2003

SOBRE OS AUTORES

Michael Cichon é mestre em Matemática pura e aplicada pela Universidade Técnica de Aachen, Alemanha, mestre em Administração Pública pela Universidade de Harvard e doutorado em Economia, com especialização em economia da saúde, pela Universidade de Göttingen, Alemanha. É membro da Associação Actuarial Alemã (DAV) e trabalhou no departamento de planeamento do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais alemão em Bona, como actuário, durante oito anos, antes de ingressar no departamento da segurança social do BIT em 1986 como actuário sénior e economista da saúde. Entre 1992 e 1995 integrou a equipa consultora do BIT para a Europa Central e de Leste, em Budapeste, como especialista em segurança social, e prestou consultoria sobre políticas de protecção social a governos e parceiros sociais da Europa Central e de Leste. É desde 1995 chefe dos Serviços de Actividades Financeiras, Actuarias e Estatísticas do Sector da Protecção Social do BIT e responsável pelo projecto Manual Quantitativo. Escreve sobre temas financeiros e económicos relacionados com a segurança social, com incursões ocasionais na governação, e com crescente frequência sobre o financiamento global da protecção social. Assumiu e supervisionou missões de cooperação técnica no domínio da protecção social em mais de 30 países membros da OIT em todo o mundo.

Wolfgang Scholz é mestre em economia pela Universidade de Bona, Alemanha. Entre 1978 e 1994, assumiu diferentes cargos no departamento de planeamento do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais alemão em Bona; ultimamente era chefe da divisão de orçamento social do ministério. Em 1984, iniciou o desenvolvimento de uma projecção macroeconómica e de um modelo de simulação para mapear o sistema de protecção social alemão e, posteriormente, foi responsável pela aplicação de rotina do modelo no âmbito do aconselhamento de políticas. Em 1985, trabalhou para a Representação Permanente da Alemanha junto da Comissão Europeia em Bruxelas e, em 1986, trabalhou no departamento de saúde e segurança social em Londres, por seis meses. Após 1986, supervisionou o estudo de viabilidade do ministério relativo a um sistema satélite para as

contas nacionais do sector da saúde alemão. Durante a reunificação alemã, entre 1989 e 1992, foi envolvido na reformulação das políticas nacionais salariais e de emprego com o objectivo de encontrar um quadro económico e legal coerente para a fusão dos dois sistemas de protecção social alemães. Está destacado desde 1994 junto do BIT, em Genebra, para apoio ao seu departamento de segurança social. Nesta qualidade, tem contribuído em avaliações financeiras de curto e longo prazo dos sistemas de protecção social de vários membros da OIT, designadamente da Bulgária (1996-98), de Chipre (1999), da Letónia (1995), do Panamá (1997-98), da Tailândia (1998) e da Turquia (1995-96). Em 1991, foi nomeado leitor de política social na Academia Social da Cidade de Dortmund (Alemanha), um cargo que exerceu até 1995. Tem publicado artigos sobre as interdependências entre os sistemas de protecção social, o financiamento público, os mercados de trabalho e os desenvolvimentos macroeconómicos.

Arthur van de Meerendonk é mestre em economia pela Universidade de Tilburg (Países Baixos) e mestre em filosofia pela mesma instituição. Entre 1990 e 1995, trabalhou no departamento de planeamento do Ministério da saúde neerlandês, onde participou na primeira ronda de grandes reformas nacionais no domínio dos seguros de saúde. Em 1995, mudou para o Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, para a directoria “Políticas económicas”, trabalhando actualmente na directoria “Políticas gerais do mercado de trabalho”. Coordenou um projecto de revisão comparativa dos estados-providência, tendo sido o representante do Ministro num dos dois comités de alto nível que formularam propostas tendentes a reduzir o afluxo de reclamantes no regime de seguro de invalidez do seu país. Actualmente coordena o estabelecimento de um mercado privado para serviços de reintegração nos Países Baixos. Ao serviço do BIT, contribuiu para projectos de modelação do orçamento social na China e no Egipto, e conduziu um projecto sobre regimes de habitação no Sri Lanka. Publicou artigos sobre o estado-providência e o desempenho económico, sobre os sistemas fiscais e de benefícios, sobre os regimes de pensões e sobre questões relacionadas com a governação e com os mecanismos de mercado na segurança social.

Krzysztof Hagemeyer é mestre em econometria pela Universidade de Varsóvia, Polónia, e doutorado em economia pela mesma instituição. Antes de ingressar no departamento de segurança social do BIT, em 1993, como analista político, trabalhou como professor assistente no departamento de economia da Universidade de Varsóvia e como consultor do Ministro do Trabalho e Assuntos Sociais polaco. No período de 1993-95 esteve envolvido em exercícios de modelação económica e financeira da protecção social na Bulgária, Eslováquia, Tailândia e Turquia. Entre 1995 e 1998 integrou a equipa consultora do BIT para a Europa Central e de Leste, em Budapeste, como especialista em segurança social, onde assumiu a

responsabilidade por projectos de segurança social na região, incluindo projectos de modelação do orçamento social na Lituânia, na Polónia, na Eslováquia e na Ucrânia. Desde finais de 1998, trabalha como técnico sénior de segurança social no Serviço Internacional de Actividades Financeiras e Actuariais do Departamento de Segurança Social do BIT, onde é responsável por projectos como o Inquérito Internacional do BIT sobre os custos da segurança social, a contabilidade e orçamentação da protecção social. Escreve sobre diferentes questões económicas da segurança social, em particular sobre problemas relacionados com os países em transição da Europa Central e de Leste.

Fabio Bertranou é mestre em economia pela Universidade de Georgetown e doutorado em economia pela Universidade de Pittsburgh. A segurança social, as pensões, a economia da saúde e o financiamento público são os seus campos de especialização. No escritório do BIT em Santiago (Chile), que integra desde 2001 como especialista sénior em segurança social, conduz projectos de cooperação técnica na Argentina, Brasil, no Chile, no Paraguai e no Uruguai. Antes de ingressar no BIT, foi professor assistente no departamento de economia da Universidade Nacional de Cuyo (Argentina) e professor de política social comparativa no programa de mestrado em políticas públicas ministrado pela Universidade Nacional de San Martín (Buenos Aires) e pela Universidade de Georgetown. Também trabalhou como consultor para o Banco Mundial, para a Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL/ECLAC) e para outras instituições públicas e não governamentais. Tem publicado artigos e livros sobre segurança social, pensões e reformas dos cuidados de saúde na América Latina.

Pierre Plamondon é Fellow do Instituto Canadiano de Actuários (FCIA) e da Sociedade de Actuários (FSA). Após ter adquirido experiência numa empresa de seguros e num grupo de consultadoria actuarial no Quebec, ingressou na Comissão de Pensões do Quebec, em 1985, onde chefiou o departamento de avaliação entre 1990 e 1998. Nessa capacidade foi responsável pela avaliação actuarial do Plano de Pensões do Quebec, pela publicação de estatísticas oficiais do regime e pelo apoio técnico concedido ao desenvolvimento de planos de pensões complementares no Quebec. Em 1998, ingressou no Departamento de Segurança Social do Serviço Internacional de Actividades Financeiras e Actuariais do BIT, como coordenador actuarial. Tem desempenhado várias missões actuariais em nome do BIT nos Barbados, na Bulgária, no Burkina Faso, na Costa do Marfim, no Chipre, na Guiana e em Trindade e Tobago. Também coordenou um estudo sobre o investimento das reservas da segurança social e promoveu o desenvolvimento de um modelo para a projecção de populações nacionais no contexto do VIH/SIDA.

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AETR	Taxas médias de tributação efectiva
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones (Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, Chile)
AIMR	Association for Investment Management and Research (Associação para a investigação e gestão de investimentos)
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BI	Rendimento básico
BIEN	Rede europeia de rendimento básico
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIT/OIT	Bureau/Organização Internacional do Trabalho
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CI	Rendimento do cidadão
CITA	Normas internacionais de classificação das indústrias de todas as actividades económicas
CPI	Índice de preços no consumidor
CSG	Contribution sociale generalisée (Contribuição social generalizada, França)
CSS	Caja de Seguro Social (Fundo de segurança social, Panamá)
CU	Unidade monetária
DALE	Esperança de vida ajustada à invalidez
DB	Plano de benefício definido
DC	Plano de contribuição definida
DDM	Modelo de desconto dos dividendos
DSS	Departamento da segurança social (Reino Unido)

Lista de Acrónimos

DWP	Departamento de trabalho e pensões (Reino Unido)
ECU	Unidade Monetária Europeia
EITC	Crédito fiscal por rendimento auferido (Earned Income Tax Credit, Estados Unidos)
ESSPROS	Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social
ESTEEM	Modelo de despesas com emprego e transição social do BIT
EUROSTAT	Gabinete de Estatística das Comunidades Europeias
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAD	Departamento actuarial do governo (Reino Unido)
GAP	Prémio médio geral
HIV	Vírus de Imunodeficiência Humana
IFC	International Finance Corporation
ILO FACTS	Serviço Internacional de Actividades Financeiras e Actuarias do BIT
IMA	Conta médica individual (China)
ISSA	Associação Internacional da Segurança Social
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
IVM	Invalidez, vejez y muerte (Plano de pensões "Invalidez, velhice e morte", Panamá)
LIS	Estudo sobre os rendimentos no Luxemburgo
METR	Taxa Mediana de tributação efectiva
MHO	Mutual Health Organization
MRS	Poupança-reforma obrigatória
NAO	National Audit Office (Gabinete nacional de auditoria, Reino Unido)
NDC	Plano de contribuição definida nocional
NEI	Netherlands Economic Institute (Instituto Económico dos Países Baixos)
NHAs	Contas nacionais de saúde
NHIS	Sistema nacional de seguro de saúde
NHS	National Health Service (Serviço nacional de saúde, Reino Unido)
NIB	National Insurance Board (Administração nacional de seguros, Baamas)
NRI	Rendimento líquido retido
NSPS	Sistema nacional de protecção social
NYSE	Bolsa de Valores de Nova Iorque
OASDI	Seguro de velhice, invalidez e sobrevivência (Estados Unidos)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS	Organização Mundial de Saúde
OPI	Oferta Pública Inicial
OTC	Fora de bolsa
PAYG	Repartição
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Paridade de poder de compra
PRSP	Documentos de estratégia para a redução da pobreza
ROE	Rendibilidade dos capitais próprios
SAIL	Linha de intervenção de assistência social
SAS	Sistema de contabilidade social
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau (Gabinete de planeamento social e cultural dos Países Baixos)
SEM	Maturação da despesa social
SER	Rácio de despesa social
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SHI	Social Health Insurance (Segurança social, Gana)
SME	Sistema Monetário Europeu
SNA	Sistema das contas nacionais
SPER	Despesa de protecção social e análise de desempenho
SPI	Indicadores de desempenho baseados no regime
SRI	Investimento socialmente responsável
SSA	Social Security Administration (Administração da segurança social, Estados Unidos)
SSAC	Social Security Advisory Committee (Comité consultivo de segurança social, Reino Unido)
SSNIT	Social Security and National Insurance Trust (Fundo da Segurança Social e do Seguro Nacional do Gana)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais, Países Baixos)
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UI	Seguro de desemprego
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para as Crianças
VAC	Contribuição de valor acrescentado

INTRODUÇÃO

Antes de iniciarmos o debate substantivo sobre o financiamento da protecção social, impõe-se dizer algumas palavras sobre o objectivo que presidiu a esta publicação, a mais recente da Série Métodos Quantitativos. Em síntese, este livro procura ajudar os responsáveis pelo planeamento, os gestores e os analistas de protecção social a conceber e operar sistemas de financiamento da protecção social eficazes e equitativos, e simultaneamente eficientes do ponto de vista fiscal, financeiro e económico. Sistemas de financiamento eficazes garantem que as promessas de prestações são razoáveis e podem ser cumpridas. A procura de equidade significa que o ónus do financiamento da protecção social é partilhado de forma justa por grupos de populações e gerações. A procura de eficiência financeira, fiscal e económica significa garantir que não são desperdiçados recursos da sociedade, e por conseguinte não se incorre em perdas de providência social, aquando da concepção ou operação dos sistemas de financiamento. Antes de explicar estas metas com mais pormenor, temos de nos orientar pelo labirinto de definições associadas às noções de protecção social e de segurança social.

Contexto das definições e limitações

Na elaboração deste livro adoptou-se uma abordagem pragmática da definição de protecção social. Quando se lida com o financiamento da protecção social, é suficiente definir protecção social como todas as transferências (ou prestações) de rendimentos em género e em dinheiro que uma sociedade concede aos seus membros individuais com o objectivo de:

- evitar ou aliviar a pobreza; ou de
- os ajudar a lidar com um conjunto de contingências da vida ou riscos que, caso contrário, a ocorrerem, poderiam gerar uma perda de rendimento. A perda de rendimento pode ser o resultado da perda de emprego, da capacidade de ganhar os seus rendimentos em virtude de invalidez ou velhice, ou até da

necessidade de obter cuidados médicos dispendiosos em caso de doença ou diminuição da saúde; ou de

- reduzir ou corrigir desigualdades criadas através da distribuição primária (antes de transferências) de rendimento.

Um dos nossos analistas observou, com razão, que se trata de uma definição muito restrita, minimalista até. De facto, define limites bastante estreitos, mas este é um manual técnico sobre as técnicas de financiamento de determinadas transferências e sobre a forma de evitar consequências económicas e fiscais negativas, não um livro político que defende e define o âmbito, o papel e a razão de ser da protecção social em sociedades dignas. Este último objectivo extravasaria em muito o alcance da presente obra, que se enquadra numa série de manuais técnicos sobre protecção social. É vasto o trabalho conceptual em curso sobre o papel adequado da protecção social nas sociedades. Bonilla Garcia e Gruat (2003) do BIT sublinham o papel das prestações da protecção social como investimentos no desenvolvimento das sociedades. Para eles, a protecção social tem três objectivos principais: garantir o acesso a bens e serviços essenciais, promover a segurança socioeconómica activa e incentivar as potencialidades individuais e sociais de redução da pobreza e de desenvolvimento sustentável. O nosso trabalho confina-se à abordagem de alguns dos desafios de planeamento ou de gestão suscitados por essa ou por definições semelhantes: a realização com eficácia e eficiência das transferências que uma sociedade concordou em prestar aos seus membros.

Na definição restrita aqui utilizada, a protecção social não se preocupa em evitar ou reduzir riscos, pelo contrário, tem por missão essencial ajudar as sociedades a organizar o financiamento dos mecanismos que ajudem as pessoas a mitigar ou a lidar com os riscos. Na sequência clássica da gestão de riscos, nomeadamente, identificação de riscos, prevenção ou redução de riscos, mitigação de riscos e convívio com riscos, apenas nos debruçamos sobre estes dois últimos aspectos. Num recente desenvolvimento conceptual, o Banco Mundial (2001a) integrou todas as medidas de protecção social no contexto mais vasto da “gestão de riscos sociais”, que inclui mecanismos a nível individual, da comunidade ou nacional destinados a evitar, reduzir e mitigar o risco de se cair na pobreza ou de sofrer uma perda substancial de rendimento. A caixa I.1 tenta desvanecer a incerteza que envolve estes conceitos.

É óbvio que o enfoque do Banco Mundial na gestão de riscos tem por objectivo minimizar o efeito nivelador de rendimentos das transferências sociais, ao passo que o BIT destaca as transferências como um investimento no desenvolvimento (*inter alia* através da promoção da paz social) e, por conseguinte, ultrapassa o enfoque relativamente restrito sobre a minimização do risco de se cair na pobreza ou de se perder partes substanciais do rendimento individual.

Caixa I.1 Contingências, riscos e gestão de riscos: Uma introdução à terminologia

As *contingências* são incidentes que podem ocorrer ou não (ter um acidente ou ganhar a lotaria, por exemplo). Os *riscos* são contingências percebidas como tendo um efeito negativo em indivíduos, grupos ou sociedades, ou até entidades mais complexas, como o ambiente. Se a probabilidade de ocorrência de um determinado risco for conhecida ou puder ser calculada, está preenchida uma importante condição necessária para ser considerado um *risco segurável*.

Em determinados casos, contudo, mesmo que a probabilidade de ocorrência seja conhecida, a perda potencial pode ser tão elevada que o risco poderá não ser segurável (por exemplo, um desastre ambiental espoletado por um reactor nuclear defeituoso). Quando se trata de um risco segurável, é possível calcular o prémio que o tomador de seguro tem de pagar a uma seguradora, permitindo que esta pague uma determinada quantia de dinheiro sem ir à falência, se a pessoa segura incorrer nesse risco.

As pessoas estão *expostas* a um risco se um determinado incidente puder ocorrer e afetá-las com um certo grau de probabilidade, por exemplo, viver num ambiente onde se pode contrair uma determinada doença. Se as pessoas mudarem para um país onde essa doença não existe, deixam de estar expostas. As pessoas são *vulneráveis* a um determinado risco quando não têm forma de lidar com as consequências desse risco uma vez ocorrido (por exemplo, quando não têm dinheiro para pagar cuidados médicos que podem ajudar a recuperar a saúde). A protecção social, no sentido técnico estrito aqui usado, não ajuda a evitar riscos (excepto no que pode ser feito através da prevenção de acidentes ou de doenças), mas reduz a vulnerabilidade às consequências financeiras, caso esses riscos se materializem. Nesse sentido, presta uma determinada segurança social.

Nem todos os riscos são imprevisíveis ou estão fora do nosso controlo. Por exemplo, a probabilidade de contrair uma determinada doença pode ser reduzida por um comportamento atento à saúde, o risco de desemprego pela mudança para uma região onde as competências específicas têm maior procura, e a exposição das famílias pelo seu envio para fora de um país assolado por agitações políticas ou por más condições de salubridade. Estas são medidas tendentes a *reduzir, evitar ou prevenir riscos*. Se se pagar contribuições para um seguro que habilita a prestações em dinheiro em caso de ocorrência de uma determinada contingência, será uma forma de mitigar esse risco. Se a sociedade em que se vive presta prestações (direccionados e com meios testados) de assistência social caso se caia realmente na pobreza, eles ajudarão a *lidar* com esse risco. O conjunto de estratégias e regimes, desde a redução de riscos, ou como evitá-los ou preveni-los, até à sua mitigação ou confrontação, constituído por planos informais individuais ou familiares, planos baseados no mercado e prestações públicas, é designado por *gestão de riscos sociais* (ver Banco Mundial, 2001a).

Nós centramo-nos na protecção social sob a forma de transferências em dinheiro e em género, assumindo que o indivíduo, a comunidade ou o país em questão fizeram tudo quanto puderam à margem de mecanismos de protecção social para evitar e reduzir os riscos, como qualquer indivíduo prudente, família, comunidade ou sociedade o deveria fazer. Também assumimos que as transferências em causa se mantêm dentro das funções que o modelo de ciclo de vida ou qualquer outro modelo de protecção social lhes atribuiu numa dada sociedade. As técnicas aqui desenvolvidas para uma gestão eficaz e eficiente das transferências sociais são instrumentos essenciais de boa governação ao abrigo de qualquer modelo de protecção social adoptado por uma sociedade.

Em qualquer sociedade, as transferências sociais representam uma fatia significativa do rendimento nacional. Consoante o seu estágio de desenvolvimento económico, as sociedades redistribuem entre 5% (em países em desenvolvimento) e 35% (em países da OCDE) do seu Produto Interno Bruto (PIB) através do sistema de protecção social formal. De acordo com estimativas do BIT, são cerca de 5.000 mil milhões USD por ano.

Contudo, as sociedades também transferem rendimentos através de planos informais no seio de agregados familiares e entre estes (transferências entre indivíduos, no seio de famílias e comunidades, etc.). No seu conjunto, as transferências formais e informais podem representar até 40% do PIB mundial: por outras palavras, cerca de 12.000 mil milhões USD do total do PIB mundial de aproximadamente 30.000 mil milhões USD. Isso significa que, por cada dólar ganho numa economia, aqueles que ganharam o rendimento em primeiro lugar têm de transferir o equivalente em consumo a 40 cêntimos para membros da sociedade inactivos ou com baixos rendimentos. O nível global de transferências sociais numa sociedade pouco revela sobre o nível efectivo de protecção social. Os totais de transferências ou de despesa social consistem em transferências que atingem os beneficiários de forma eficiente e que atingem com eficácia o seu objectivo, bem como numa certa quantia de desperdício.

A presente obra não se debruça em pormenor sobre a forma como as sociedades determinam ou deveriam determinar o nível de protecção social. O âmbito e o nível de protecção social que uma sociedade pretende disponibilizar aos seus membros são determinados em grande parte pelos seus valores, tradições e, segundo Bonilla Garcia e Gruat (2003), pela sua estratégia de desenvolvimento, e em grau muito menor pela sua capacidade económica (este tema será debatido no capítulo 1). Não pretendemos adoptar uma abordagem moral ou ética, embora todos tenhamos as nossas opiniões e as articulemos nos debates sobre as políticas. No contexto deste livro, os níveis de prestações apenas nos interessam se criarem ineficiências ou não atingirem os níveis de referência pretendidos por uma sociedade. Isto significa que não discutiremos se uma pensão deve ser 50 ou 60% da remuneração de referência enquanto a pensão, como tal, não oferecer a demasiadas pessoas, numa idade demasiado precoce, uma saída indesejada do mercado de trabalho, e a despesa associada não excluir o financiamento de outras prestações como o acesso a cuidados de saúde básicos.

Temos por principal objectivo ajudar a garantir que os níveis de prestações, uma vez determinados por valores sociais, podem ser financiados pela partilha ou pela redistribuição de rendimento. Se isso não puder concretizar-se no longo prazo, esse sistema específico estará condenado ao fracasso. Em termos relativos, a vontade de partilhar rendimentos não depende necessariamente do nível de rendimentos, mas depende de forma decisiva da percepção sobre se o sistema é eficiente ou não.

Seja qual for o nível de riqueza, uma sociedade só pode permitir-se níveis de despesa social relativamente elevados, enquanto os seus membros estiverem dispostos a financiar esses níveis de transferências através de impostos ou contribuições. Por outro lado, muito poucas pessoas estão dispostas a aceitar desperdícios nos sistemas de redistribuição públicos.

Objectivo

Este volume tem por objectivo fornecer aos leitores uma caixa de ferramentas metodológicas que:

- os apoiará no processo político que determina os níveis desejáveis e o âmbito da protecção social num determinado país; e
- lhes permitirá conceber e manter uma estrutura de financiamento dos sistemas nacionais de protecção social que assegure um uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis nos planos local, nacional e internacional em paralelo com a sustentação do desenvolvimento económico no longo prazo.

Em termos práticos, o livro propõe-se ajudar os analistas financeiros a responder a um conjunto de perguntas que lhes são habitualmente colocadas pelos decisores políticos. Segue-se uma lista de perguntas típicas, com a indicação dos capítulos onde se podem encontrar as tentativas de resposta:

Que nível de despesa devemos esperar enquanto sociedade, a curto, médio e longo prazo, se introduzirmos um determinado benefício (ou conjunto de prestações) de um determinado nível? (ver capítulo 2)

Qual seria o efeito provável do sistema (ou de um novo regime ou benefício) no desempenho económico e no orçamento governamental? (ver capítulos 3 e 4)

Como financiamos um determinado nível global de protecção social, por outras palavras, como nos certificamos de que há recursos disponíveis na data de vencimento das prestações ou quando um determinado novo benefício é introduzido? Financiamos as transferências com impostos, contribuições, pagamentos privados? Quem deve pagar o quê no sistema de protecção social? (ver capítulo 5)

Como podemos salvaguardar o valor do dinheiro que temos de manter em reserva para financiar responsabilidades futuras? (ver capítulo 6)

Como organizamos a gestão e a governação financeiras de modo a fazer um uso optimizado e responsável de recursos escassos? (ver capítulo 7)

Propomo-nos, por conseguinte, habilitar os leitores a prestar contributos decisivos para a boa governação¹ dos sistemas nacionais de protecção social.

¹ Para a definição do termo “governação” na acepção do presente livro, consulte o Glossário.

Método

Este volume oferece uma ampla gama de escolhas para o financiamento de uma determinada transferência social, e alguns critérios para seleccionar a opção certa em circunstâncias nacionais específicas. Não advoga respostas universais e tenta debater opções de financiamento com a maior neutralidade. Tanto quanto sabemos, é a primeira obra sobre o tema que procura dar uma panorâmica abrangente do elevado leque de opções de financiamento e de governação financeira disponíveis através de uma análise pormenorizada das suas vantagens e desvantagens.

O discurso predominantemente teórico é complementado por um Anexo de exercícios contendo um conjunto de questões e correspondentes soluções-modelo relativas a um país fictício, a Demolândia. O compêndio permite ao leitor ensaiar os importantes conceitos discutidos no livro mediante a sua aplicação a um país concreto com recurso a técnicas práticas, analíticas e quantitativas.

Destinatários e nível de tecnicidade

Este livro destina-se em primeiro lugar aos analistas financeiros ou políticos e aos responsáveis pelo planeamento que trabalham (ou pretendem trabalhar) no domínio fascinante e pleno de desafios da protecção social. Nele, os analistas financeiros encontrarão uma panorâmica das técnicas necessárias. Se necessitarem de progredir de uma análise financeira relativamente genérica para o campo mais técnico da modelação e, por conseguinte, de mais pormenores técnicos, deverão consultar os outros manuais da série Métodos Quantitativos. Quanto aos analistas ou responsáveis pelo planeamento de políticas que não sejam necessariamente especialistas de financiamento, o livro ajudá-los-á a compreender a complexidade da concepção e implementação de sistemas de financiamento sólidos e de regimes de governação financeira robustos.

Uma vez que é menos técnico que os outros volumes da série, este livro também será interessante para os decisores de políticas sociais que devem estar plenamente conscientes da gama de instrumentos financeiros existentes e dos seus possíveis efeitos sobre a economia e o orçamento. Não contém todos os pormenores matemáticos necessários para calcular uma taxa de imposto ou uma taxa de contribuição específica, que são tratados noutros volumes da série. Explica, no entanto, as implicações financeiras de diferentes sistemas de financiamento e regras empíricas simples que permitirão aos analistas e aos responsáveis pelo planeamento verificar, no mínimo, se os cálculos efectuados por actuários e outros especialistas técnicos estão dentro do âmbito de grandeza correcto. Os leitores típicos deste livro, economistas, contabilistas, actuários, estatísticos ou especialistas em políticas públicas, por formação, trabalharão em ministérios da economia, do planeamento, das finanças, do trabalho, dos assuntos sociais e da saúde ou em instituições de segurança so-

cial ou ainda na formação de futuros trabalhadores no domínio da protecção social.

Escrito por profissionais para profissionais, este volume reflecte mais de cem anos das nossas experiências aplicadas e combinadas em todas as partes do mundo. Nalguns casos poderá emergir a atitude céptica de profissionais perante as teorias económicas e de financiamento público e perante receitas políticas padronizadas. Contudo, a conformidade com a teoria académica foi garantida pela edição técnica do Professor de Neubourg que soube travar o nosso entusiasmo por atalhos excessivamente pragmáticos.

O lugar deste volume na série Métodos Quantitativos na Protecção Social

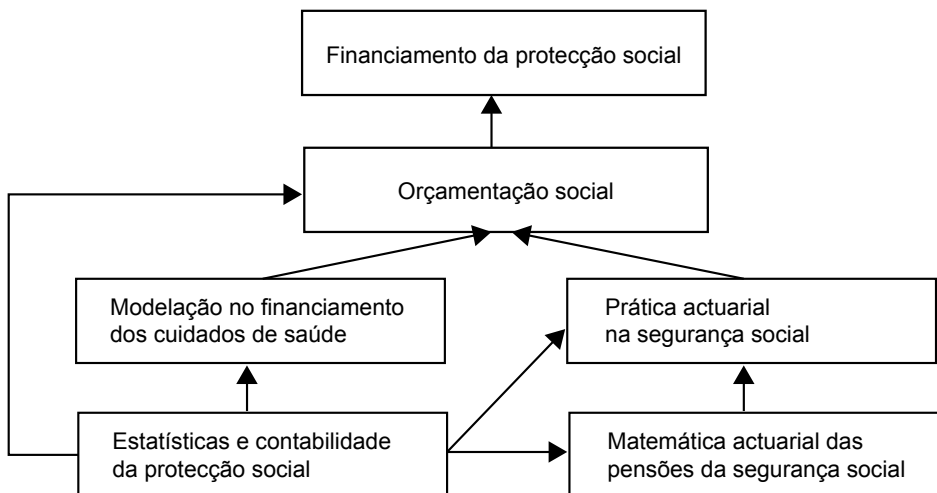
Os títulos publicados até ao momento nesta série são:

- *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques in health care financing*
- *Actuarial mathematics of social security pensions*
- *Actuarial practice in social security*

NT: está publicada a tradução para português com o título "*Prática Actuarial em Segurança Social*", disponível em www.ilo.org/lisbon

O sexto, provavelmente o último, volume da série, *Estatísticas e contabilidade na protecção social*, está em preparação.

Figura I.1 Hierarquia dos volumes da série Métodos Quantitativos na Protecção Social

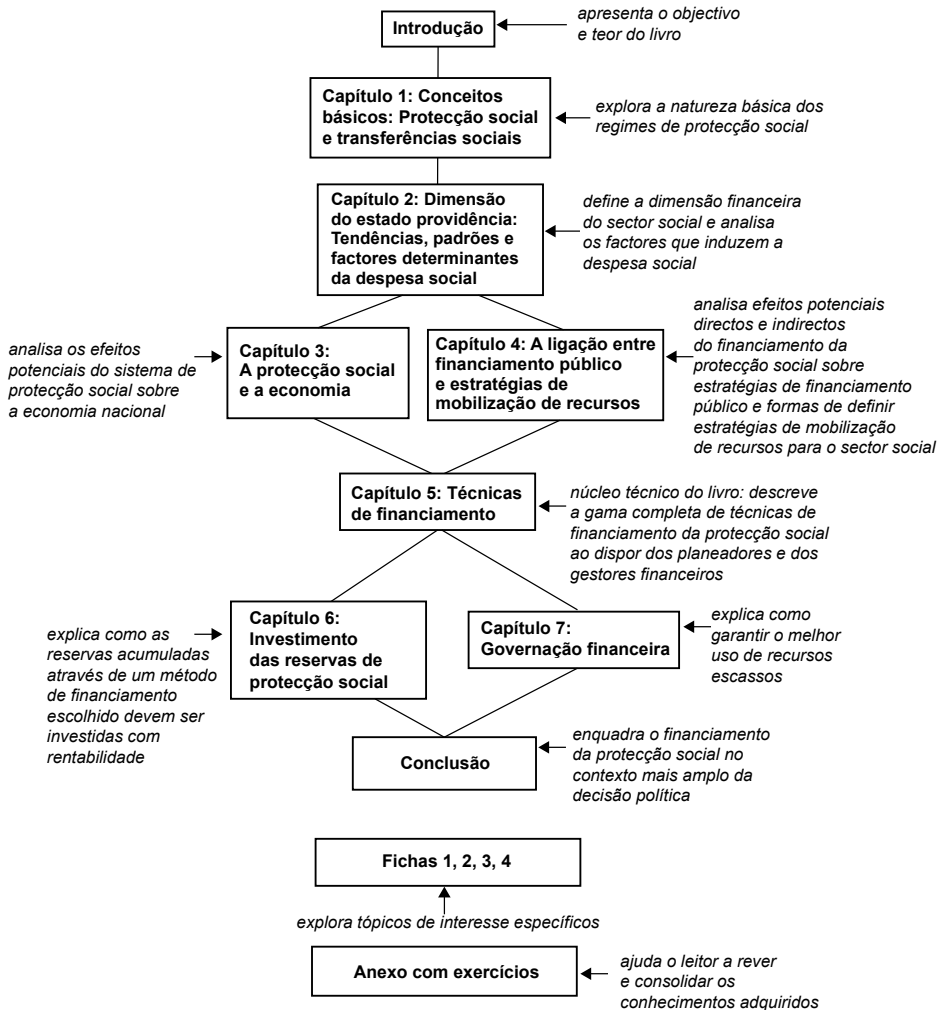


O presente livro é o volume de síntese ou “institucional”. Cada livro da série é autónomo, uma vez que todos os volumes se debruçam sobre questões distintas e todos podem ser compreendidos sem que o leitor tenha de os percorrer todos para encontrar soluções para determinados problemas no campo da análise quantitativa da protecção social. A Figura 1.1 define a “hierarquia” dos vários títulos, relevando ligações entre este e os restantes volumes da série. Este volume fornece ligações para os outros títulos da série e para outra bibliografia fundamental sobre temas específicos. No fim de cada capítulo, os leitores que precisarem de elementos mais técnicos sobre questões específicas são orientados para outros livros da série e/ou outra bibliografia relevante.

Estrutura

O capítulo 1 analisa a definição de protecção social do ponto de vista específico dos analistas financeiros, a natureza e os objectivos das transferências sociais e os seus efeitos sobre a distribuição de rendimento e a pobreza. O capítulo 2 examina a dimensão dos sistemas de protecção social em termos de despesa nacional global e identifica os componentes determinantes da despesa social. Os analistas financeiros ou os analistas de políticas sociais devem estar cientes das potenciais dimensões últimas do sistema de protecção social introduzido num determinado país. Os efeitos potenciais do sistema no seu todo e os seus incentivos implícitos e explícitos para a economia são analisados no capítulo 3. Trata-se, mais uma vez, de um aspecto importante do processo que visa decidir a dimensão e as características institucionais específicas de um novo sistema ou de um sistema que tem de ser reformado. O efeito de um conjunto de transferências existentes ou novas sobre o orçamento do governo e as estratégias de mobilização de recursos no quadro das políticas fiscais e financeiras globais do país são debatidos no capítulo 4. De facto, o leitor tem de compreender primeiro a dimensão potencial do sector da protecção social (isto é, o volume da sua despesa e os seus possíveis efeitos económicos e fiscais) antes de poder apreciar plenamente a gama de técnicas de financiamento definidas no capítulo 5, o núcleo metodológico do livro. O capítulo 5 apresenta as diferentes ferramentas que devem ser utilizadas para garantir que o dinheiro está disponível nas datas de vencimento das obrigações. O capítulo 6, dedicado ao investimento de fundos de protecção social, reconhece que o nível de financiamento está a crescer em muitos regimes nacionais de protecção social e que efectuar investimentos racionais e otimizados das suas reservas é uma questão de crescente importância na gestão financeira quotidiana dos sistemas nacionais ou dos regimes que os integram. O capítulo 7 aflora questões como a concepção e escolha, a solidez da gestão e governação, ao descrever os meios estatísticos e legais disponíveis para garantir um uso eficaz e eficiente dos recursos

Figura I.2 Guia do leitor



da sociedade para a protecção social. Uma breve conclusão integra estas técnicas recentemente aprendidas no contexto da decisão política.

A Informação 1, integrada num contexto africano, aborda uma das principais questões que muitos especialistas de financiamento da protecção social enfrentam actualmente, nomeadamente a quantificação e a gestão financeira dos efeitos potenciais da pandemia da SIDA. A Informação 2, integrada num contexto europeu, observa a relação entre as migrações e o pré-financiamento de transferências sociais como resposta aos problemas de financiamento da protecção social numa

sociedade em envelhecimento. A Informação 3 oferece um “*kit de sobrevivência*” de fórmulas básicas que se propõem ajudar todos aqueles que têm de orçamentar a protecção social com base em cálculos suficientemente fundamentados ainda que não exaustivos. A Informação 4 resume definições básicas e terminologia dos mercados financeiros destinadas a analistas de protecção social que não lidam de forma rotineira com questões dos mercados financeiros.

O livro conclui com o Anexo de exercícios: um conjunto de oito situações com conceitos e questões definidos nos capítulos 2 a 7, acompanhadas por soluções-modelo. Têm por objectivo fundamental habilitar o leitor a aplicar conhecimentos teóricos ao domínio das questões políticas práticas.

Um aviso

Os limites deste livro são definidos óbvia e inevitavelmente pelos conhecimentos dos seus autores. Tentámos passar para o papel os nossos conhecimentos e descrever as ferramentas que utilizamos no nosso trabalho. Contudo, o financiamento da protecção social é um domínio académico novo e, como qualquer verdadeiro domínio académico, oferece um vasto campo para novos estudos e melhorias. Embora pensemos saber bastante sobre os efeitos financeiros de instrumentos de financiamento específicos, não sabemos o suficiente, por exemplo, sobre a interacção entre a economia e a protecção social, ou sobre a comparação do desempenho de regimes e sistemas através de indicadores. Mencionámos estas questões em aberto ao longo do livro. Resta ainda muito trabalho por fazer, e assim deve ser, caso contrário a vida seria monótona. Estamos receptivos a comentários e sugestões e prontos para o debate. Todos podemos ser contactados por e-mail (actnet@ilo.org) ou através do BIT.

*Os autores
Genebra, Outono de 2003*

CONCEITOS BÁSICOS: PROTECÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS

1

Antes de abordar o tema principal deste livro, impõe-se definir um conjunto de conceitos de base úteis para debater o financiamento da protecção social: protecção social, transferências sociais, orçamentação social, desigualdade de rendimento e eficiência das transferências.

Este capítulo define a expressão “protecção social” em termos económicos e financeiros (discutivelmente estritos). A protecção social é o conjunto de medidas adoptadas por uma sociedade com o intuito de conceder uma determinada segurança de rendimento aos seus membros; estas medidas têm necessariamente um impacto profundo na distribuição de rendimento no país. Como foi mencionado na Introdução, este livro limita o seu âmbito a medidas que podem ser caracterizadas como transferências formais de rendimento em dinheiro (tais como transferências pecuniárias sob a forma de pensões ou abonos de família) ou em género (como a prestação de cuidados médicos). Assim sendo, as transferências formais excluem medidas de protecção social não relacionadas com transferências de rendimento em dinheiro ou em género como, por exemplo, garantias de emprego concedidas nos antigos países com economia planeada, estratégias de gestão de risco individuais ou intrafamiliares, tais como poupanças, casa própria ou multi-emprego, ou ainda transferências informais entre pessoas individuais nas famílias.

Embora o resto do livro se centre nas transferências formais de protecção social, este capítulo analisará as transferências de rendimento no contexto mais vasto da totalidade das transferências, formais e informais, que ocorrem numa sociedade. Também procurará determinar se existe um nível de transferências “normal” para as sociedades. Esta análise fornecerá um quadro novo e diferente para o debate sobre a viabilidade económica de uma protecção social abrangente para toda a vida. O raciocínio é sensivelmente este: se uma sociedade redistribui através de transferências informais um rendimento muito superior ao registado pelas estatísticas oficiais, a formalização dessas transferências por introdução de

novas prestações ou a expansão dos sistemas de prestações existentes poderá não se traduzir por um aumento efectivo do nível global de transferências nessa sociedade. Sucederia apenas que as transferências informais intrafamiliares anteriores se converteriam em transferências formais em que o ónus do financiamento e da prestação dos benefícios seria repartido por mais entidades.

1.1 PROTECÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DE TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS

Para efeitos deste trabalho, como já foi referido, a protecção social é essencialmente um sistema de transferências que reafecta o rendimento no seio dos agregados familiares e entre diferentes agregados familiares de uma sociedade. Exploremos esta definição “financeira” estrita com algum pormenor.

As transferências de rendimento (também denominadas “prestações” ou “benefícios” no jargão habitual da protecção social) podem ser pecuniárias ou em género. Tanto um como o outro tipo de transferências podem ser desencadeados pela necessidade de ajudar pessoas a confrontar um determinado risco (por exemplo, perda de rendimento por doença ou por insolvência do negócio familiar no sector informal) ou simplesmente pelo desejo de nivelar o consumo dentro de um grupo ou sociedade. As transferências pecuniárias são um conceito fácil de entender, resumindo-se ao facto de alguém transferir uma quantia de dinheiro para outra pessoa. As transferências em género também são transferências de rendimento. Quando se beneficia de cuidados de saúde gratuitos (ou seja, de cuidados de saúde universais, financiados por impostos e prestados gratuitamente a todos aqueles que vivem no país, independentemente da sua capacidade para os pagar ou dos impostos ou contribuições previamente pagos), o consumo de cuidados de saúde representa uma transferência de rendimento de valor igual ao seu custo monetário. Um elemento essencial na definição de transferência social de protecção social é o fluxo de rendimento efectivo entre grupos ou indivíduos. Este fluxo tanto pode verificar-se porque o beneficiário gozava de cobertura do seguro, como porque o Estado ou a comunidade decidiram que era necessário um determinado grau nivelador do rendimento. A caixa 1.1 explica mais pormenorizadamente por que motivo também considera que as prestações de seguros são transferências de rendimento.

Contudo, as transferências de rendimento são um meio, mais que um fim em si mesmas. Estas transferências têm por objectivo (e este é o outro elemento essencial na definição da protecção social como transferências sociais):

- garantir um nível mínimo de consumo às pessoas que vivem na pobreza ou no seu limiar, ou

- substituir, em parte ou no todo, a perda de rendimento resultante de determinada contingência, ou
- atingir maior igualdade de rendimento.

A protecção social efectiva de cada um não resulta de transferências em dinheiro, mas da transferência de direitos que habilitam a um determinado grau de consumo. Não interessa realmente aos pensionistas quanto dinheiro em termos nominais é transferido para a sua conta bancária todos os meses. Interessa, sim, aquilo que eles (ou os seus netos) podem realmente adquirir com esse dinheiro. É importante não esquecer que o consumo neste contexto inclui o “consumo” de bens essenciais, tais como a prestação de serviços no âmbito dos cuidados de saúde, níveis de educação básicos ou superiores e abrigo (habitação).

Encarar as prestações de protecção social como direitos que habilitam a um determinado nível de consumo também nos ajudará a responder a uma importante questão, que se coloca com frequência no contexto do debate em curso sobre financiamento *versus* não financiamento de planos de pensões, designadamente: se obrigamos as pessoas a poupar para as suas pensões, podemos realmente considerar que se trata de uma transferência entre pessoas, ou este regime de protecção social não passa de uma transferência de rendimento entre diferentes estádios da vida de uma pessoa? É claramente uma transferência individual de dinheiro entre diferentes fases da vida de uma pessoa. O dinheiro que cada um deposita está na sua conta no momento da reforma, ou pelo menos parte dele, dependendo do desempenho do seu gestor de conta durante a sua vida activa. No entanto, não se pode realmente influenciar o nível de consumo que o dinheiro de cada um irá proporcionar. Se os produtores activos do actual PIB não quiserem conceder uma percentagem de consumo tão elevada como esperado, provavelmente aumentarão os preços dos bens e serviços de que as pessoas mais necessitam (por exemplo, cuidados de enfermagem e de saúde para os idosos ou entrega de produtos de mercearia ao domicílio) ou encontrarão uma forma de tributar o rendimento para impedir que o valor das reformas faça disparar a inflação. Cabe-lhes, em última análise, acordar em partilhar de determinada forma o consumo financiado pelo actual PIB.

Caixa 1.1 Prestações de seguros como transferências de rendimento

Suponhamos que um plano de seguro de invalidez cobre todos os trabalhadores. Em cada ano, cada pessoa segura k enfrenta um risco de invalidez descrito pela probabilidade pi de “ficar inválido”, como dizem os actuários. O risco financeiro do plano para essa pessoa num determinado ano t é o produto da probabilidade pelo montante de prestações bi a que essa pessoa está habilitada durante o ano (isto é, entre o momento da ocorrência da invalidez e o fim do período). O risco total enfrentado por esse plano para novos casos EN no ano t é:

$$EN_t = \sum_{ki} pi_{k,t} * bi_{ki,t} \quad (1.1.1)$$

Em conjunto com as despesas relativas aos casos ocorridos em anos anteriores e para os quais ainda têm de ser pagas prestações EO , a despesa total (com prestações) TE esperada para esse ano é de:

$$TE_t = EO_t + EN_t \quad (1.1.2)$$

TE representa a totalidade das despesas esperadas para o ano t (de momento estamos a desprezar os custos administrativos). Num regime de segurança social de repartição clássica, estas despesas têm de ser cobertas por contribuições (ignorando-se aqui, para este efeito, os outros rendimentos de um regime de segurança social), sendo calculadas como se segue:

$$TE_t = p_t * ab_t = TCI_t = \pi_t * TIW_t = con_t * ac_t \quad (1.1.3)$$

onde:

TCI	=	rendimento das contribuições totais
p	=	número médio de beneficiários em t
ab	=	prestação média em t
π	=	taxa de contribuição no ano t
TIW	=	remuneração total sujeita a contribuições de todos os contribuintes para do regime
con	=	número médio de contribuintes em t
ac	=	contribuição média

Desta forma, TE é igual a π -th quota do rendimento total TIW dos contribuintes activos. É o rendimento transferido por um número médio de contribuintes con para um número médio de beneficiários p no ano t . Por conseguinte, consideramos as prestações de seguros transferências de rendimento. A diferença entre as prestações de seguros e as transferências universais incondicionais (prestações) ou transferências direccionadas e com meios testados é simplesmente a natureza legal da habilitação a esses direitos (isto é, habilitação às prestações ou benefícios como contribuinte, residente ou residente que preenche determinada condição, por exemplo, a pobreza). Neste livro estamos interessados nas técnicas e métodos utilizados para garantir que as despesas TE são pagas por quantias iguais de recursos.

Não podemos esquecer que, independentemente dos benefícios que possam ser prometidos por um qualquer regime de protecção social, no curto prazo este não pode ter impacto sobre a dimensão do “bolo” de consumo que tem de ser par-

tilhado entre população activa e inactiva. Apenas pode tentar ajustar a dimensão relativa das “fatias”. No longo prazo, contudo, pode contribuir indirectamente para aumentar a dimensão do “bolo” (por exemplo, mantendo de boa saúde a população activa que envelhece). A dimensão global de futuros “bolos” também será influenciada por muitos outros factores, como a evolução demográfica, a qualidade da mão-de-obra, alterações nos mercados mundiais, o volume de investimentos nacionais, a qualidade do sistema educativo, etc.

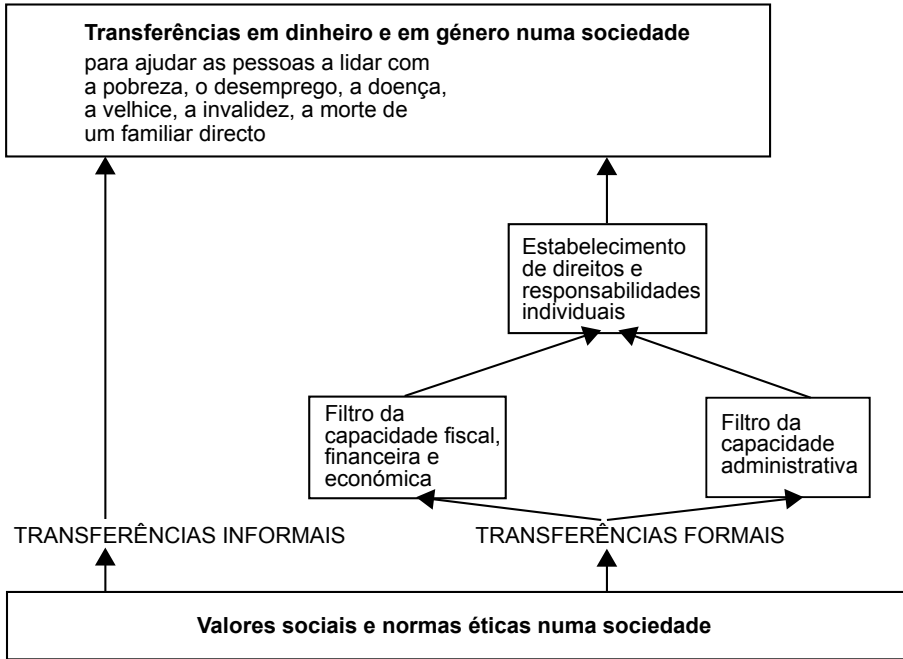
Importa reter como importante conclusão a retirar desta análise que nenhum regime de protecção social, independentemente das promessas que faz ou da forma como é financiado, pode garantir um determinado nível absoluto de consumo no futuro imediato ou longínquo. Apenas pode tentar conferir direitos que habilitem a uma determinada quota-parte relativa do consumo total presente ou futuro de uma sociedade. Quanto mais dilatado for o horizonte temporal das promessas realizadas, maior a incerteza sobre os níveis absolutos do consumo.

Em qualquer dos casos, os regimes de protecção social exercem um efeito profundo na distribuição de rendimento de qualquer país. A dimensão e a natureza de eventuais ajustamentos na distribuição nacional de rendimento antes de transferências são basicamente uma questão de ética. Cada sociedade determina o nível de prestações sociais que cada indivíduo pode usufruir se ocorrer determinada contingência.

Deste modo, as transferências sociais transformam as normas éticas em fluxos de rendimento em dinheiro ou em género, que, por sua vez, são convertidos em níveis de consumo. Em princípio, uma sociedade pode escolher se pretende redistribuir formal ou informalmente o rendimento por forma a satisfazer estas normas éticas. A figura 1.1 revela a mecânica principal desse processo redistributivo. Os valores e normas sociais ditam que as pessoas necessitadas devem receber um determinado nível de assistência. As preferências sociais, a experiência e as capacidades administrativas determinam depois se estas transferências devem ser organizadas formalmente através de leis estabelecidas ou se devem ser deixadas à iniciativa privada.

Se tiver sido decidido formalizar um certo tipo de transferências, então o plano tem de passar por um filtro de capacidade económica, fiscal e financeira, e por um filtro de capacidade de prestação administrativa. Um sistema de protecção social básico, que preste prestações muito modestos, pode ter capacidade fiscal num país de baixo rendimento, embora esse país possa não ter a máquina administrativa necessária para um complexo processo de teste de meios. Por outro lado, um país pode dispor de uma máquina administrativa sofisticada e não ter capacidade para suportar o encargo financeiro adicional de um novo sistema de prestações. Poderá ser esse o caso nalguns países de transição.

Figura 1.1 A protecção social transforma normas éticas em transferências



Fonte: BIT.

As transferências sociais têm efeitos variados na população. Para referir apenas alguns, contribuem para restabelecer ou manter a boa saúde ou a tornar a doença mais suportável; apoiam financeiramente as famílias, aliviam as preocupações dos pais com o futuro dos seus filhos e os encargos relativos à prestação de cuidados aos idosos; ajudam ainda a manter um determinado nível de produtividade da mão-de-obra, contribuindo de forma crucial para a paz e a coesão sociais. Todos estes objectivos são alcançados, em última análise, através de transferências de rendimento em dinheiro e em género, equivalentes a um determinado consumo a que a população activa renuncia para benefício das pessoas inactivas ou dos pobres.

As medições estatísticas, como aquelas que são aplicadas no capítulo 2, geralmente abrangem apenas as transferências sociais formais. Contudo, um nível baixo dessas transferências não indica necessariamente que uma sociedade não se preocupa com os menos afortunados; simplesmente, poderá estar a transferir os recursos por via informal. Uma vez que virtualmente nenhuma sociedade deixa morrer à fome a sua população dependente inactiva (excepto em situações de pobreza extrema), sempre houve e haverá transferências de rendimento de uma

ou de outra forma entre os grupos activos e inactivos ou dependentes de uma sociedade. No sector informal, a maior parte serão transferências em género (como o fornecimento de alimentos e de abrigo às crianças, aos idosos e aos membros incapacitados ou desempregados da família, clã ou aldeia). No sector formal, a sociedade delegou estas transferências na sua maior parte, ainda que não na totalidade, em sistemas de protecção social formais. Assim sucede na maioria dos países da OCDE e da Europa Central e de Leste. No entanto, em todas as sociedades, as transferências de protecção social formais são ainda complementadas por transferências informais intrafamiliares, intraclãs ou intracomunidades, mesmo que, em muitos países da OCDE, estas transferências informais sejam meras reminiscências de antigas tradições.

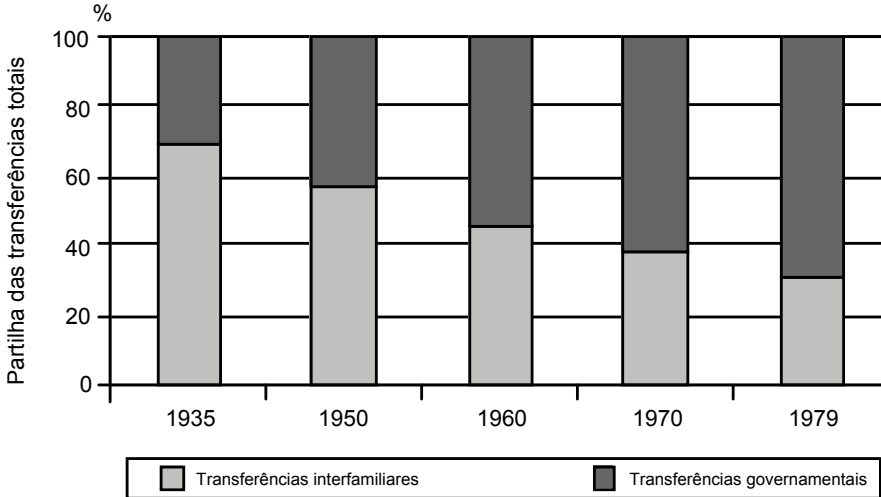
Todos os sistemas de transferências, quer formais ou informais, têm quatro componentes:

- contribuintes;
- habilitação a direitos definida por regras;
- uma organização que opera fluxos redistributivos e/ou fornecedores de bens e serviços; e
- beneficiários.

Existe uma diferença fundamental entre transferências formais e informais: nos regimes formais, todos os elementos referidos são ou deveriam ser definidos por disposições legais ou contratuais, ao passo que nas transferências informais, pelo menos um ou dois, senão todos os elementos são definidos numa base *ad hoc*, de acordo com obrigações tradicionais ou legais gerais no seio de unidades familiares.

Em qualquer dos casos, em termos económicos, os sistemas de transferências formal e informal substituem-se um ao outro. Onde um não existe ou funciona desenvolver-se-á o outro. Não é claro se a introdução de transferências públicas (que constituem o grosso das transferências formais) substitui totalmente as transferências privadas (ou informais). Lampman e Smeeding (1983, p. 45-66) verificaram que o rácio entre transferências privadas e públicas na totalidade das transferências recebidas pelos agregados familiares praticamente se reverteu nos Estados Unidos entre meados da década de 30 (quando foi introduzido o sistema de segurança social) e 1980 (ver figura 1.2). Contudo, observam igualmente que o nível absoluto de transferências interfamiliares privadas se manteve quase constante. Isto significa que o sistema público, ao assumir uma percentagem crescente de responsabilidade pela protecção social, pode ter aumentado o nível geral de protecção (ou de transferências) em termos absolutos, em vez de simplesmente ter substituído as transferências informais.

Figura 1.2 Deslocação das transferências interfamiliares para transferências governamentais, Estados Unidos, 1935-80



Fonte: Lampman e Smeeding (1983).

1.2 SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INFORMAIS

As transferências informais intrafamiliares e intracomunidades podem ser decompostas numa variedade de diferentes tipos que, essencialmente, podem ser agrupados sob três títulos principais: transferências para crianças, transferências para pessoas em idade activa e transferências para idosos. Nas famílias nucleares e alargadas, estas transferências consistem frequentemente na partilha de rendimento ou de consumo entre o(s) responsável(eis) pelo sustento da família e os membros dependentes da família, bem como na prestação de cuidados de enfermagem em caso de doença e de incapacidade física de longo prazo. A solidariedade em situações de crise é geralmente alargada a comunidades ou clãs muito chegados. No entanto, as prestações prestadas ao abrigo destes planos informais são *ad hoc* e muito incertos. O ónus do apoio é colocado sobre as famílias e a sua fiabilidade depende da prosperidade da família ou da comunidade e da estabilidade da sua situação económica. Estas famílias ou comunidades estão sujeitas a riscos comuns, como más colheitas resultantes de condições meteorológicas adversas ou de instabilidade política. Frequentemente, as prestações também dependem do cumprimento de normas comportamentais da sociedade, que podem ser contrárias aos interesses pessoais ou mesmo à dignidade.

Os níveis de prestações também são extremamente desiguais. Famílias generosas podem dar mais que outras, comunidades ricas podem dar mais que outras,

ou vice-versa. Quanto mais elevado o rácio de dependência de uma família ou de uma comunidade, menor é a dimensão provável do benefício potencial. Existe uma vasta e longa bibliografia sobre padrões de transferências de rendimento e de partilha de consumo no seio dos agregados familiares. Uma das variáveis fundamentais dos resultados utilizada para medir a equidade da partilha de consumo intrafamiliar é o nível e a qualidade dos alimentos consumidos. De acordo com estudos efectuados, nalguns países em desenvolvimento a distribuição do consumo de alimentos mantém-se extremamente desigual. Um estudo realizado sobre o Paquistão conclui: “É possível estar subnutrido num agregado familiar com segurança alimentar em resultado de doença, de cuidados inadequados ou de distribuição não equitativa dos alimentos” (Nazli e Hamid, 1999, p. 21). Entre as pessoas subnutridas, “as raparigas sofriam mais que os rapazes” (*ibid.*, p. 11). O grau de controlo feminino do rendimento familiar está, aparentemente, em estreita correlação com a equidade da distribuição do consumo intrafamiliar. Por sua vez, o grau de controlo afigura-se correlacionado com o nível de educação das mulheres.¹ O cenário complica-se quando se analisa o financiamento do acesso a serviços básicos de saúde. Outras fontes revelam a inexistência de discriminação de género na utilização de serviços básicos de saúde. Embora Nazli e Hamid (1999) relatem a existência de discriminação contra as raparigas no Paquistão, Sauerborn *et al.* (1996) não a encontram no Burkina Faso, apesar de citarem uma forte discriminação no consumo de cuidados de saúde relativamente à população em idade activa.

Os actuais padrões de partilha de rendimento e consumo no seio dos agregados familiares desempenham, obviamente, um papel importante na eficácia das transferências sociais informais. Podem adquirir importância acrescida na área indefinida que separa as transferências formais e informais. As pensões mínimas universais, por exemplo, no Brasil, na Namíbia e na África do Sul, geram um importante efeito de providência em agregados familiares completos, mesmo que a sua taxa de pagamento seja inferior a 1 USD/dia. Os beneficiários de pensões de velhice agem, aparentemente, como agentes informais de assistência social no seio dos seus agregados familiares. O pagamento de uma pensão mínima aos idosos de um agregado familiar está correlacionado com aumentos na altura e no peso das crianças e com o aumento do número de inscritos na escola (ver Barrientos e Lloyd-Sherlock, 2002). Mesmo que este denominado efeito de cascata possa não ser o mais perfeito, estas combinações de medidas de protecção social informais e formais poderiam ser uma forma válida e realista de alargar de modo eficaz a cobertura de protecção social nos países em desenvolvimento. No entanto, será necessário aprofundar a investigação sobre os efeitos distributivos destas combinações, bem como sobre a sustentabilidade financeira destes sistemas de transferências no longo prazo.

A dimensão e a natureza das transferências informais entre agregados familiares também estão documentadas. Existe uma bibliografia significativa sobre os

motivos, a extensão e os factores que determinam as transferências privadas entre agregados familiares em diferentes países. Os resultados indicam que as transferências privadas nos designados países desenvolvidos e em desenvolvimento não são de natureza puramente altruísta, sendo em larga medida motivados por uma troca de transferências por serviços explícitos ou implícitos ou por outros bens (ver, por exemplo, Cox e Jakubson, 1995, e Cox *et al.*, 1996). A condicionalidade económica nas transferências informais reduz obviamente a sua eficácia antipobreza.

Em muitos países em desenvolvimento, as transferências sociais formais não atingem sequer 20% da população total. Por conseguinte, as transferências informais, baseadas na solidariedade e nos valores da família e da comunidade, ainda terão, por muito tempo, um papel importante a desempenhar em muitas sociedades. Infelizmente, em resultado da migração rural-urbana e de novos riscos externos (como a pandemia da SIDA), muitas famílias ou pequenas comunidades já não estão em condições de oferecer protecção social básica a todos os seus membros. Caberá a grupos de solidariedade mais alargados assumir gradualmente esse papel. Como referimos anteriormente, uma combinação de mecanismos de protecção social formais e informais poderá ser a melhor solução, mas a gestão financeira sólida dos regimes de transferências formais permanece crucial para o seu êxito.

1.3 SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS FORMAIS

O sistema clássico de transferências formais engloba os três tipos de transferências básicos através dos regimes de prestações delineados no quadro 1.1.

Todas estas transferências formais servem o mesmo fim que as transferências informais no sector informal ou as reminiscências de transferências informais no sector formal. Todas pretendem habilitar o grupo inactivo a consumir bens e serviços de acordo com as suas necessidades ou com um nível previamente financiado através do rendimento gerado pelo emprego por conta de outrem ou por conta própria. Uma vez que os sistemas de transferências sociais formais operados por meio de sistemas nacionais de protecção social são o tema central deste livro, têm de ser definidos em pormenor, por muito monótono que isso seja para o leitor.

1.3.1 Definição da protecção social formal, suas funções, instituições e fontes de financiamento²

Importa definir o âmbito material da expressão “protecção social” para efeitos deste livro. Na bibliografia e no debate público sobre questões sociais, esta expressão assume cada vez mais o lugar da expressão “segurança social”, utilizada de forma generalizada ao longo de décadas, entendida frequentemente como o conjunto de transferências provenientes do emprego no sector formal. O conceito

Quadro 1.1 Transferências na protecção social formal

Grupo beneficiário das transferências da população activa		
Crianças	População activa	Idosos
Prestações familiares (abonos de família)	Assistência social	Pensões de velhice
Prestações de cuidados de saúde	Prestações em dinheiro de curto prazo	Pensões de sobrevivência
Assistência social	Prestações de cuidados de saúde	Assistência social
Prestações na área da habitação	Assistência à habitação	Assistência à habitação
Prestações na área da educação	Subsídios de desemprego	Prestações de saúde
Cuidados prolongados	Pensões de invalidez	Cuidados prolongados
	Prestações de reabilitação	
	Prestações de sobrevivência	
	Cuidados prolongados	

de “protecção social”, embora seja considerado mais abrangente, ainda não está universalmente aceite, pelo que se justifica a sua definição neste contexto.

Essencialmente, um sistema nacional de protecção social (NSPS) pode ser descrito como um sistema de regimes de transferências sociais que intervêm através de funções legalmente determinadas em casos onde está presente um conjunto definido de necessidades. Este livro parte de definições e classificações desenvolvidas no âmbito do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (ESSPROS) e torna a definição ESSPROS mais universal mediante a inclusão de várias categorias de necessidades e funções adequadas para países em desenvolvimento. O Anexo 1-A1, no fim deste capítulo, inclui um debate mais pormenorizado sobre a definição e o âmbito da expressão “protecção social”.

Na maior parte dos países, os sistemas de protecção social são compostos por quatro elementos:³

- regimes de segurança social: regimes de prestações associados ao emprego, como pensões associadas ao emprego, prestações pecuniárias de curto prazo, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais subsídios de desemprego, e ainda, por vezes, algumas prestações de cuidados de saúde;
- regimes de prestações sociais com carácter universal: planos de prestações para todos os cidadãos, incluindo prestações familiares, financiadas pelos impostos, e prestações de cuidados de saúde;
- regimes de assistência social: planos de redução da pobreza para cidadãos e residentes especialmente carentes;

- regimes de prestações complementares: conforme estipulado em acordos colectivos, em acordos baseados em comunidades ou em contratos individuais com força de lei, habitualmente operados por entidades cooperativas ou do sector privado.

Um regime de protecção social é um conjunto de regras distinto, suportado por uma ou mais unidades institucionais, que gere a prestação e o financiamento de transferências de protecção social. As instituições usualmente envolvidas são:

- entidades que administram regimes de seguro social;
- governos locais, estaduais ou centrais;
- fundos de pensões autónomos e autogeridos;
- empresas de seguros;
- sociedades de mútuas de seguros;
- entidades empregadoras públicas e privadas;
- instituições de providência e assistência privadas.

Cada uma destas instituições pode administrar um ou mais planos e regimes. O conjunto total desses planos e regimes de protecção social que opera num determinado país é designado no presente trabalho por sistema nacional de protecção social (NSPS). Esta definição é quase, mas não totalmente, sinónima da expressão “estado-providência” utilizada na bibliografia anglo-saxónica em matéria de economia. A definição de “estado-providência” tem permanecido um tanto vaga. Nick Barr (1993, pp. 6–7) escreve: “o conceito de estado-providência... exige uma definição precisa, e ninguém se propõe dar essa definição... até Richard Titmuss (1958) se esquivou.” Em termos pragmáticos, usaremos as expressões “sistema nacional de protecção social” e “estado-providência” como sinónimos puros, embora tenhamos preferência pela primeira. Convém referir, neste contexto, que incluímos nesta definição de protecção social formal as transferências que, embora operadas pelo sector privado, são obrigatórias por lei. Os acordos privados celebrados entre pessoas individuais e agentes privados institucionais não impostos pelas autoridades públicas, bem como os acordos totalmente privados entre pessoas individuais não são considerados formais e, como tal, não se enquadram no âmbito deste livro.

As funções nucleares de um NSPS, para além da sua função niveladora, e as necessidades a que respondem, são apresentadas em pormenor no quadro 1.2. Na linguagem própria da gestão de risco, muitas destas necessidades podem ser definidas como “riscos” (embora não todas, como a necessidade de prestar cuidados aos filhos, por exemplo).

Quadro 1.2 Necessidades cobertas e suas funções do NSPS

Tipo de necessidade: Pessoa com...	Funções do NSPS concebidas para confrontar o tipo de necessidade
Doença	Transferências em dinheiro, em substituição do rendimento, por doença física ou mental, com exclusão da invalidez em caso de incapacidade para o trabalho
Má saúde ou necessidade de mitigar os efeitos da má saúde	Prestação dos cuidados de saúde e dos serviços necessários para restabelecer ou melhorar a saúde das pessoas protegidas, independentemente da origem da doença (= transferência indirecta de rendimento)
Invalidez	Transferências em dinheiro e em género (com excepção de cuidados de saúde), em substituição do rendimento, relacionados com pessoas física ou mentalmente incapazes de realizar actividades económicas e sociais
Velhice	Transferências em dinheiro e em género (com excepção de cuidados de saúde), em substituição do rendimento, relacionadas com a velhice
Sobrevivência/perda do responsável pelo sustento da família	Transferências em dinheiro e em género (com excepção de cuidados de saúde), em substituição do rendimento, relacionadas com a morte de um familiar
Cuidados familiares/educação dos filhos	Transferências em dinheiro ou em género (com excepção de cuidados de saúde), relacionadas com os custos da gravidez, parto e adopção, educação dos filhos e a prestação de cuidados a outros membros da família
Desemprego	Transferências em dinheiro ou em género (com excepção de cuidados de saúde), em substituição do rendimento, relacionadas com o desemprego
Habitação inadequada	Transferências financeiras ou em género para pagar/ajudar a pagar o custo da habitação
Pobreza e exclusão social, estado nutricional inadequado	Transferências de rendimento em dinheiro ou em género para garantir um nível de consumo mínimo (com excepção de cuidados de saúde), destinadas especificamente a reduzir a pobreza e a exclusão social, que não são cobertas por uma das outras funções. Transferências em dinheiro e em género directas/indirectas para manter um nível de nutrição adequado
Acesso inadequado à educação (básica)	Livre acesso à educação pública e transferências em dinheiro/em género para facilitar a frequência escolar (bolsas, manuais gratuitos, etc.); o nível de educação com acesso garantido pode depender do nível de desenvolvimento económico do país

1.3.2 Arquitectura financeira dos sistemas nacionais de protecção social

Este livro tem por objectivo principal descrever instrumentos para a concepção e a gestão adequada da arquitectura financeira dos sistemas nacionais de protecção social. Para usar a linguagem própria da teoria de redes, a arquitectura financeira segue o dinheiro que entra num NSPS desde as suas origens (fontes) até aos diferentes usos que lhe são dados (fins). Um dos instrumentos mais poderosos utilizados para descrever esta arquitectura é um gráfico de fluxo de fundos. Ajuda a clarificar, entre outros aspectos, quem financia um determinado regime e as fontes de financiamento do sistema de protecção social no seu todo.

Na definição clássica de contabilidade nacional, podem ser identificadas as seguintes fontes de dinheiro:

Recursos de financiamento da protecção social, por origem:

I. Todas as unidades residenciais

Sector público

Governo geral

Governo central

Governos locais e estaduais

Fundos de segurança social

Empresas (financeiras e não financeiras)

Instituições sem fins lucrativos de apoio aos agregados familiares

Sector privado

Empresas (financeiras e não financeiras)

Instituições sem fins lucrativos de apoio aos agregados familiares

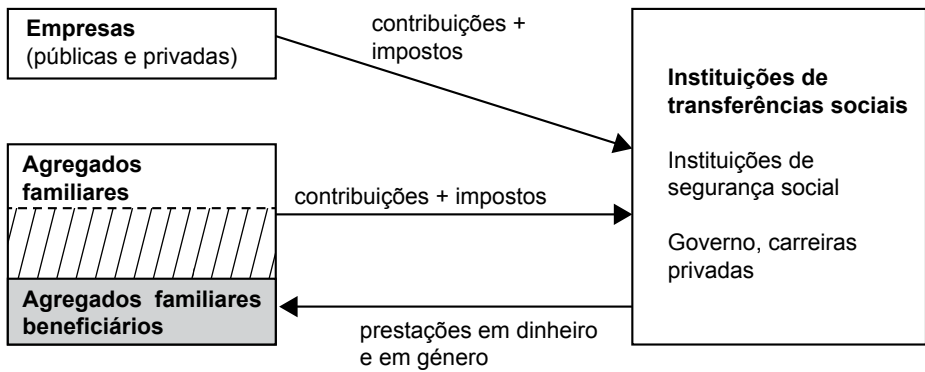
Agregados familiares

II. Resto do mundo (ajuda externa, etc.)

Esta definição constitui uma análise de primeiro nível. No entanto, uma análise de segundo nível revela de imediato que o governo por si só não gera rendimento (ou gera apenas de forma muito limitada) para sistemas de transferências sociais, antes o redistribui. O governo recebe pagamentos de impostos das empresas, dos agregados familiares e do resto do mundo (através de direitos sobre as importações) e usa parte das suas receitas globais para financiar um sistema de transferências sociais. Um gráfico de fluxo de fundos pode tomar em consideração esse segundo nível de análise.

A figura 1.3 revela o principal fluxo agregado de dinheiro num NSPS formal constituído por vários regimes e transferências distintos. As prestações são financiadas por impostos ou contribuições pagos às instituições de transferências sociais pelo subconjunto formado por todos os agregados familiares particular

Figura 1.3 Fluxo básico de fundos num NSPS



Fonte: BIT.

(agregados familiares financiadores), bem como por empresas ou empregadores públicos e privados. Estas instituições de transferências sociais organizam a recolha de recursos (impostos e contribuições) e procedem à sua distribuição ao abrigo da legislação aplicável para outro subconjunto de agregados familiares particulares (os agregados familiares beneficiários).

É importante notar que os subconjuntos de agregados financiadores e beneficiários não são separados, pois a maioria dos agregados familiares tanto financiam como recebem transferências. Num sentido intertemporal, a maior parte dos agregados familiares tanto são contribuintes como beneficiários (financiam nalguns períodos e são beneficiários noutros), embora alguns possam ser simultaneamente contribuintes e beneficiários: poderá ser o caso, por exemplo, de um trabalhador no activo, que se encontra doente e continua a pagar contribuições para o seu plano de seguro de saúde, enquanto, simultaneamente, recebe tratamento do seu médico e levanta gratuitamente medicamentos da farmácia local. O mesmo se aplica à maior parte dos sistemas financiados por impostos, em que os agregados familiares são simultaneamente contribuintes e beneficiários (por exemplo, no caso de sistemas de pensões universais financiados por impostos).

A figura 1.4 apresenta uma visão desagregada do fluxo de fundos no NSPS da Alemanha em 1998.⁵ Os números junto das setas ou caixas representam as quantias de dinheiro que saem ou entram nas instituições, nos agregados familiares ou nas empresas. Podem observar-se exemplos em que os montantes pagos pelos agregados familiares e empresas não são iguais aos montantes recebidos pelos agregados familiares. Nestes casos é violada uma lei fundamental da teoria da rede: os montantes de dinheiro que entram na rede não são iguais aos mon-

tantes totais de dinheiro que saem da rede. Tal sucede porque as instituições que recolhem as contribuições e prestam os benefícios estão a despende alguns desses recursos na gestão das transferências. Contudo, também estão a gerar rendimentos que não são contribuições ou impostos quando investem o dinheiro, vendem serviços a terceiros, etc. A diferença entre a soma de fluxos que deixam uma caixa e os fluxos que entram na caixa é o custo administrativo líquido da instituição em causa (isto é, a despesa administrativa bruta menos os rendimentos gerados pela instituição que não são contribuições e impostos; ver, em particular, o fluxo de saída de valores desconhecidos para os planos de seguros privados, ou seja, x2-a2).

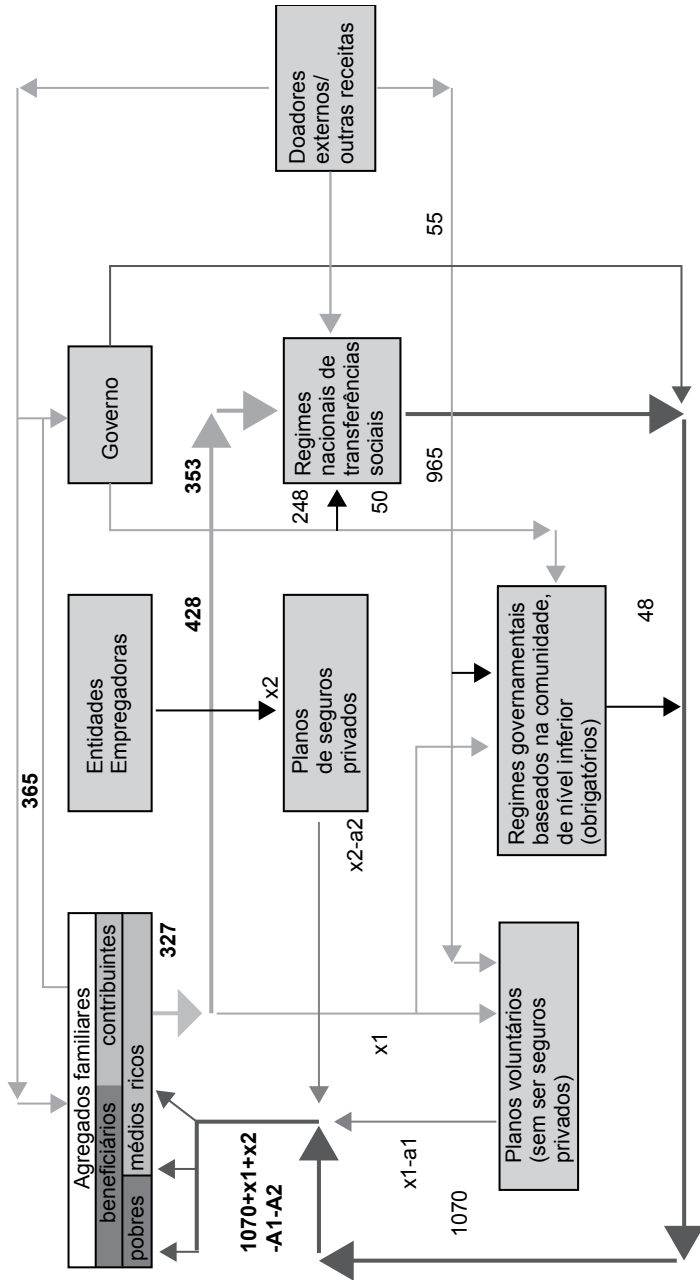
Um terceiro nível de análise revelaria que alguns fluxos de despesas e alguns custos administrativos também geram rendimento para as empresas e outros fornecedores de serviços (hospitais, médicos com consultórios privados, farmácias, casas de repouso, empresas farmacêuticas, etc.) que vendem bens e serviços à instituição, bem como os colaboradores da instituição, que lhe “vendem” o seu trabalho.

O presente trabalho não dedica muita atenção a estes efeitos de terceiro nível, embora devam ser tidos em conta na análise dos aspectos políticos e económicos de um NSPS.

Uma panorâmica ainda mais pormenorizada da arquitectura financeira de um NSPS é apresentada sob a forma de duas matrizes que revelam os padrões de despesa e de rendimento do sistema. A primeira é uma matriz de despesas funcionais/institucionais que, basicamente, detecta que instituição contribui, com que montante ou percentagem da totalidade da despesa social para as diferentes funções de protecção do sistema. É óbvio que uma função pode ser assumida por mais de uma instituição e, vice-versa, que uma instituição pode exercer mais de uma função. Em paralelo com a matriz de despesas/instituições, elaborámos uma matriz de financiamento que presta informações sobre as fontes dos fundos utilizados nas diferentes funções. Tecnicamente, nem sempre é fácil elaborar estas matrizes, uma vez que nem todos os fundos recebidos e rubricas de despesas da instituição podem ser claramente atribuídas a funções específicas. Por outro lado, receitas do mesmo tipo e provenientes da mesma fonte podem financiar uma série de regimes de protecção social associados a diferentes funções.

Para elaborar as duas matrizes é necessário analisar em pormenor as contas das diferentes instituições. Estas análises também podem ser interpretadas como resumos de um Sistema de Contabilidade Social (SAS) compatíveis com o Sistema das Contas Nacionais (SNA) das Nações Unidas. Tanto a matriz das despesas como a matriz dos financiamentos resumem os resultados de, por vezes, décadas de decisões políticas em matéria de financiamento e distribuição adoptadas por governos e outros decisores no âmbito do sistema de protecção social. A análise efectuada nos capítulos seguintes procura essencialmente ajudar o leitor a elaborar e “gerir” estas duas matrizes como um todo, bem como as suas

Figura 1.4 Arquitectura financeira de um NSPS (Alemanha, 1998)¹



¹As despesas com prestações e administrativas das instituições do sector privado não puderam ser definidas com exactidão, pelo que são assinaladas aqui como variáveis X e A
Fonte: BIT, com base em dados EUROSTAT.

colunas, linhas e células individuais. A projecção das despesas e dos rendimentos com horizonte temporal definido e/ou a simulação do efeito de medidas políticas alternativas constituem um dos elementos de gestão possíveis. Essas projecções e simulações são conseguidas através da orçamentação social, a técnica de gestão financeira fundamental para o sector. Outro volume desta série técnica descreve a metodologia ao pormenor (ver Scholz *et al.*, 2000). A caixa 1.2 (p. 28) resume a estrutura das contas institucionais nos sistemas de protecção social e a sua relação com a contabilidade nacional e a orçamentação social.

Os quadros 1.3 e 1.4 (p. 26–27) fornecem uma visão geral da estrutura das despesas e dos financiamentos totais de um NSPS (ou de um sistema de transferências sociais formal) num país de transição (neste caso, a Lituânia em 1998). Por uma questão de simplificação, as matrizes apenas abordam as despesas e os rendimentos geridos por instituições públicas.

1.4 EFEITOS DO RENDIMENTO DOS SISTEMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS

Grande parte do impacto dos sistemas nacionais de transferências sociais nos indivíduos e nas sociedades, por exemplo, a influência benéfica sobre a paz e coesão sociais e sobre o desenvolvimento pessoal e social, não é directamente mensurável. Contudo, uma vez que todas as transferências redistribuem rendimento, o efeito real das transferências sobre a distribuição de rendimento deve ser mensurável. A secção 1.4.1 descreve os instrumentos clássicos utilizados para medir a pobreza e a desigualdade, e sugere dois indicadores básicos para medir a eficiência dos sistemas de transferências sociais, que os analistas financeiros poderão utilizar para avaliar a eficiência redistributiva das transferências individuais ou de todo o NSPS. As ferramentas teóricas para medir a eficiência do sistema de forma rotineira, numa base macro, ainda não estão suficientemente desenvolvidas. Em geral, a eficiência social, financeira e fiscal de transferências individuais é testada em estudos específicos, programas-piloto monitorizados ou análises de micro-simulação.⁶ No entanto, a secção 1.4.2 resume os testemunhos factuais mais importantes disponíveis sobre os efeitos redistributivos das transferências sociais.

Quadro 1.3 Matriz funcional/institucional de despesas do NSPS da Lituânia, 1998 (em percentagem da despesa total com a protecção social)

	Instituição de seguro social	Instituição de seguro de saúde	Governo central	Governo local	Empregadores	Total
Funções						
Cuidados de saúde	—	26,9	0,5	—	—	27,4
Doença	3,2	—	—	—	3,2	6,5
Invalidez	7,6	—	2,0	0,1	—	9,7
Sobrevivência	2,2	—	0,0	0,4	—	2,6
Velhice	34,3	—	4,3	1,1	—	39,6
Família e filhos	2,4	—	1,6	3,4	—	7,4
Desemprego	3,0	—	—	—	—	3,0
Habituação	—	—	—	1,2	—	1,2
Assistência social e outros	0,5	—	0,4	1,7	—	2,6
Total	53,2	26,9	8,9	7,8	3,2	100,0

Fonte: Estimativas do BIT baseadas na protecção social da Lituânia em 1998, resumo estatístico (Estatísticas da Lituânia, Vilnius, 2000).

1.4.1 Medidas de desigualdade, de pobreza e de eficiência das transferências

1.4.1.1 Medição da desigualdade de rendimento

A representação gráfica da desigualdade de rendimento utilizada com maior frequência é a curva de Lorenz. A curva de Lorenz traça os rendimentos acumulados da população de um país ou sociedade (ou de um seu subgrupo), de forma ascendente a partir dos mais pobres. As curvas de Lorenz podem ser utilizadas para traçar diferentes tipos de rendimento ou até pagamentos de transferências. Neste caso, assumimos que a curva traça o rendimento disponível depois de impostos (isto é, impostos directos) das pessoas individuais. Se o número total da população e o rendimento total da população estiverem ambos normalizados a 1, a curva

Quadro 1.4 Matriz de financiamento para o NSPS da Lituânia, 1998 (em percentagem da despesa total com a protecção social)

Funções	Contribuições dos empregadores para a segurança social	Contribuições dos trabalhadores independentes e outros	Outros rendimentos sociais (por exemplo, rendimentos de investimentos)	Governo central	Governo local	Empresas e instituições sem fins lucrativos	Total
Cuidados de saúde	14,8	5,3	0,2	7,1	—	—	27,4
Doença	0,1	3,1	—	—	—	3,2	6,5
Invalidez	7,1	0,2	0,3	2,0	0,1	—	9,7
Sobrevivência	2,1	0,1	—	—	0,4	—	2,6
Velhice	32,0	1,1	1,2	4,3	1,1	—	39,6
Família e filhos	2,2	0,1	0,1	1,6	3,4	—	7,4
Desemprego	2,8	0,1	0,1	—	—	—	3,0
Habituação	—	—	—	—	1,2	—	1,2
Assistência social e outros	0,5	—	—	0,4	1,7	—	2,6
Total	61,6	10,0	1,9	15,4	7,9	3,2	100

Fonte: Estimativas do BIT baseadas na protecção social da Lituânia em 1998, resumo estatístico (Estatísticas da Lituânia, Vilnius, 2000).

é uma curva côncava que aumenta num gráfico bidimensional do ponto (0/0) para (1/1). Num país com perfeita igualdade de rendimento, a curva deve seguir o caso linear especial de $f(x) = x$. A figura 1.5 revela duas distribuições de rendimento desiguais e compara-as com o caso da perfeita igualdade de rendimento.

Caixa 1.2 Das contas institucionais ao sistema de contabilidade social e à orçamentação social

Os quadros 1.3 e 1.4 foram elaborados a partir das contas de instituições de protecção social. Trata-se de um exercício relativamente fácil para todas as funções em que os benefícios são prestados por instituições de segurança social autónomas clássicas. Uma instituição desta natureza tem geralmente rendimento próprio e é responsável pelas despesas afectas a esse rendimento. Enquanto instituição, opera as suas próprias contas de activos e passivos. Noutras instituições, essas contas não passam de uma compilação fictícia de despesas e de receitas. Esse processo torna-se necessário quando uma instituição que presta determinado tipo de prestações não tem contas próprias porque se encontra incorporada numa estrutura de maior dimensão. É o caso, por exemplo, de regimes de assistência social em que a prestação de assistência social é apenas uma entre as várias funções que uma agência governamental pode desempenhar, como o apoio a eventos culturais ou a sociedades desportivas nacionais ou a prestação de serviços relacionados com o mercado laboral.

As despesas de uma instituição com contabilidade própria, organizadas por categorias principais, possuem normalmente a seguinte estrutura:

Despesas de um regime de protecção social, por tipo:

Despesas com Prestações

- Prestações em dinheiro
- Prestações em género

Transferências para outros regimes Outras despesas

- Refinanciamentos de contribuições
- Reembolsos de empréstimos
- Outras

Despesas administrativas

- Salários e contribuições para a segurança social dos colaboradores
- Aquisição e manutenção de património imobiliário e equipamento
- Outras

Os sistemas nacionais de protecção social têm diferentes fontes de rendimento. As principais são impostos e contribuições, mas outras fontes incluem os rendimentos de juros ou de determinados tipos de encargos (por exemplo, coimas por contribuições pagas fora de prazo). Normalmente, a coluna de rendimento da conta-corrente de uma instituição de protecção social inclui as seguintes rubricas:

Caixa 1.2 (continuação)

Receitas de um regime de protecção social, por tipo:

Contribuições para a segurança social

- Contribuições dos empregadores para a segurança social
Contribuições efectivas
Contribuições imputadas¹
- Contribuições sociais das pessoas seguras
Trabalhadores por conta de outrem
Trabalhadores independentes
Pensionistas e outros
- Contribuições sociais reencaminhadas

Financiamentos gerais do governo

- Impostos definidos para esse fim
- Receitas gerais

Transferências de outros regimes

Outras receitas

- Rendimentos de património imobiliário
- Outras

Estas contas institucionais podem ser utilizadas como base para definir contas sociais nacionais sob a forma de quadros de rendimento e despesas funcionais, como acima indicado, ou de Sistemas de Contabilidade Social (SAS), que podem ser considerados satélites no sistema de contabilidade nacional.

Como é óbvio, se as contas de todas as instituições nacionais de protecção social de um país forem agregadas nas matrizes de rendimento e de despesa social nacionais, a rubrica “transferências de ou para outros regimes” desaparece. Por outro lado, só é possível obter uma panorâmica completa da dimensão e das operações financeiras de um NSPS se existir um SAS nacional. Os sistemas de contabilidade social compilam todos os rendimentos e despesas da protecção social. Servem de base para a elaboração de um orçamento detalhado ou de um planeamento financeiro e de um planeamento das despesas do NSPS, sendo, por conseguinte, elementos cruciais para a gestão dos recursos nacionais da protecção social.

Os instrumentos fundamentais para a gestão dos recursos da protecção social são os orçamentos sociais. Os orçamentos sociais são ferramentas de projecção e de simulação elaborados a partir de contas sociais nacionais, basicamente pela associação das rubricas de rendimento e de despesa a desenvolvimentos demográficos e económicos. Deste modo, a orçamentação social permite um planeamento macrofinanceiro do sector social. O processo de instituição de contas sociais e de elaboração de orçamentos sociais é determinante para a governação social no plano nacional.

As técnicas e a razão de ser da orçamentação social são explicadas em pormenor em Scholz *et al.* (2000).

Nota

¹ As contribuições imputadas são contribuições fictícias que se “consideram” financiar um determinado benefício. Se, em caso de doença, a prestação de benefícios em dinheiro nos primeiros dias ou semanas de doença é da responsabilidade do empregador, nas contas nacionais ou nas contas institucionais fictícias, estas despesas têm de ser compensadas por contribuições fictícias de igual montante. Caso contrário, surgiriam diferenças não justificadas no sistema de contabilidade nacional da protecção social agregado.

É óbvio que a curva côncava inferior descreve uma dimensão de desigualdade maior. Normalmente, o grau de desigualdade é medido pelo *coeficiente de Gini*, que representa a área entre as curvas côncavas e a linha recta expressa como percentagem do triângulo sob a linha recta. É óbvio que o coeficiente de Gini assume valores entre 0 e 1 e que, quanto menor o coeficiente de Gini, mais igual é a distribuição de rendimento (nota de rodapé 7).

Se assumirmos que a função de rendimentos acumulados $w(x)$ é uma função contínua, então o coeficiente pode ser representado matematicamente da seguinte forma:

$$Gini = \left(\frac{1}{2} - \int_0^1 w(x) dx \right) / \left(\frac{1}{2} \right) \quad (1.1)$$

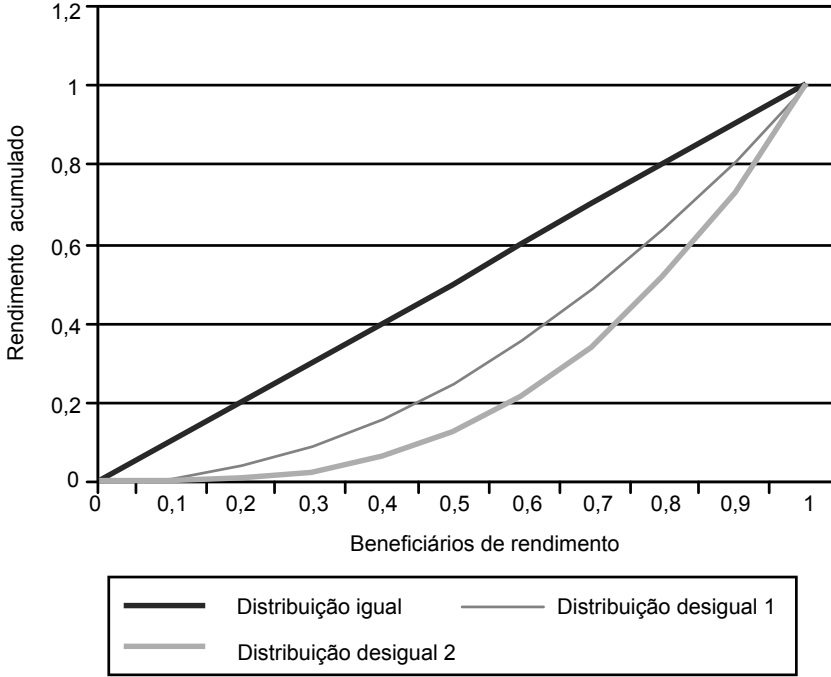
Contudo, na vida real, as funções de rendimento são funções discretas que atribuem um valor de rendimentos acumulados $w(k)$ a cada indivíduo k . O caso contínuo acima referido pode assim ser convertido numa fórmula em que o símbolo de integral é substituído por um símbolo de somatório. Assumindo que todos os habitantes de um país podem ser enumerados, o coeficiente pode ser calculado como se segue:

$$Gini = \left(\sum_{k=1}^n e(k) - w(k) \right) / \sum_{k=1}^n e(k) = \sum_{k=1}^n (k * \bar{w} - w(k)) / \left(\sum_{k=1}^n k * \bar{w} \right) \quad (1.2)$$

em que $\bar{w}$ é o rendimento médio de todos os indivíduos $k = 1, \dots, n$ com rendimento $w(k)$, e $e(k)$ representa o rendimento acumulado dos k trabalhadores mais pobres no caso de distribuição igual. Isto é igual a:

$$Gini = 1 - 2 \sum_{k=1}^n w(k) / w * n * (n + 1) \quad (1.3)$$

Figura 1.5 Três curvas de Lorenz típicas



Fonte: BIT.

Na realidade, dificilmente será possível enumerar todos os indivíduos, pelo que o coeficiente de Gini é normalmente calculado com base em dados de amostragem. Outra simplificação corrente é dividir todos os indivíduos em 10 grupos de igual dimensão com rendimento médio crescente e calcular o coeficiente com base no rendimento médio destes grupos. Também neste caso, se o rendimento e a população total forem normalizados a 1, a fórmula será esta:

$$Gini = \sum_{k=1}^{10} 0,1 * (\bar{e}_k - w_k) / \sum_{k=1}^{10} 0,1 * \bar{e}_k \quad (1.4)$$

onde $\bar{e}_k$ é o valor médio da função cumulativa de distribuição igual para a classe k , e w_k é o valor médio da função cumulativa de rendimento $w(k)$ para a classe k .

Obviamente, à medida que o número de classes aumenta de 10 para n , os resultados para a fórmula 1.4 aproximam-se dos resultados obtidos pela aplicação da fórmula 1.2. De igual modo, à medida que n avança para o infinito, os resultados da fórmula 1.2 aproximam-se dos resultados da fórmula 1.1. Para efeitos práticos, normalmente basta utilizar a fórmula 1.4. No exemplo acima, as distribuições de rendimento 1 e 2 foram dadas pelas funções de distribuição $f(x) = x^2$ e $g(x) = x^3$ respectivamente. Os coeficientes de Gini para as duas funções de distribuição seriam, respectivamente, $1/3$ e $1/2$. A utilização da fórmula 1.4 resulta nos valores 0,3300 e 0,4950, respectivamente.

Outras medidas de desigualdade de rendimento frequentemente utilizadas baseiam-se no conceito da variância estatística de rendimento em torno da média. Frequentemente, os valores resultantes têm pouco significado para o leitor comum. Como tal, usa-se com frequência um indicador que tenta captar a noção de variância, designadamente o rácio $P10/P1$, definido como

$$P10/P1 \text{ rácio} = w_{10}/w_1 \quad (1.5)$$

ou seja, o rácio entre o rendimento médio da classe de rendimento mais elevado e o rendimento médio da classe de rendimento mais baixo. Uma outra medida similar usada frequentemente é o rácio $P9/P1$, que utiliza o rendimento mais elevado nas respectivas classes.

1.4.1.2 Medição da pobreza

Durante muito tempo a pobreza foi encarada na economia como um fenómeno de rendimento de natureza unidimensional. Entretanto, passou a ser encarada de forma crescente como um fenómeno multidimensional, e a incluir dimensões como o rendimento pecuniário, a saúde, a educação e a protecção dos activos, entre outras. Uma família com um rendimento *per capita* ligeiramente acima do nível oficial de pobreza e sem acesso a cuidados de saúde gratuitos está em risco permanente de resvalar para a pobreza. Se um dos membros adoecer, as necessidades financeiras resultantes sobrecarregarão o rendimento familiar, embora, em circunstâncias normais, do ponto de vista do seu rendimento, nem a família nem o doente seriam considerados pobres. Contudo, as medidas de pobreza utilizadas com maior frequência continuam a ser medidas relacionadas com o rendimento. Duas dessas medidas revestem-se de particular importância: o *índice de incidência da pobreza* e o *intensidade de pobreza (poverty gap)*.

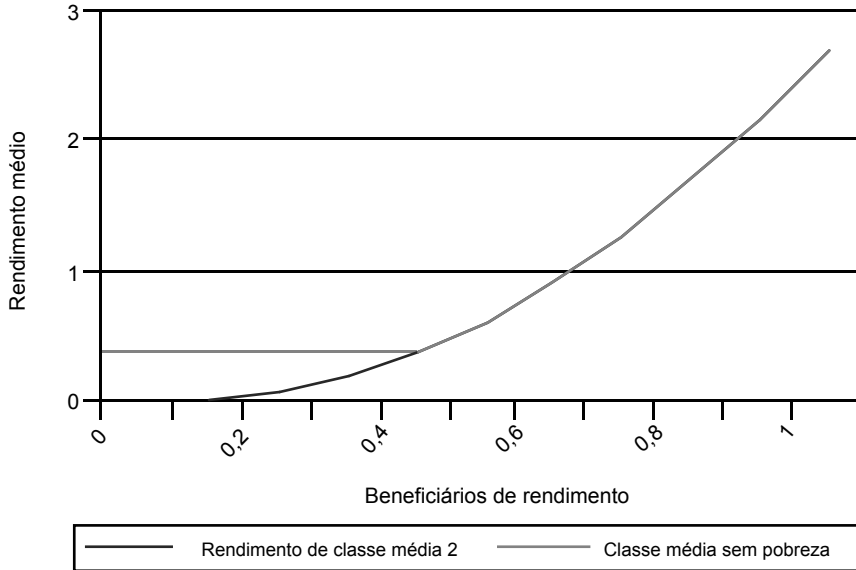
Qualquer indicador de pobreza em termos de rendimento exige uma referência comparativa, ou seja, uma linha de pobreza. A linha de pobreza é o nível de

rendimento *per capita* (geralmente para um adulto) que constitui a fronteira entre quem é pobre e quem não é considerado pobre. Existem duas escolas de pensamento para a definição dessa linha, acreditando uns que a pobreza é absoluta e outros que a pobreza é um fenómeno relativo.⁸ Quem aborda a pobreza como valor absoluto, encara a linha de pobreza como um cabaz de preços de alimentos essenciais, a que frequentemente se adicionam outros factores por forma a tomar em consideração necessidades essenciais não alimentares, como vestuário e abrigo. A outra escola de pensamento define a linha de pobreza como uma percentagem fixa de um indicador de rendimento geral, por exemplo, o rendimento *per capita* ou a remuneração média.

O índice de incidência da pobreza é simplesmente a percentagem de pessoas da população total cujo rendimento se encontra abaixo da linha de pobreza. Quando se calcula este índice, atribui-se um peso menor às crianças, aos adolescentes e aos idosos (ou seja, os adultos são considerados o valor padrão, podendo uma criança ou um idoso contar apenas como 0,75 de um adulto). É óbvio que o conceito relativo tem as suas vantagens quando o rendimento geral aumenta. Uma vez que a linha de pobreza varia em conjunto com o índice-âncora escolhido (como as remunerações *per capita*), se o país em questão presta prestações de combate à pobreza, então os níveis das prestações aumentarão automaticamente se o índice-âncora aumentar. Contudo, em tempos de recessão económica, como os que se viveram em muitos países da Europa Central e de Leste após as convulsões políticas do início da década de 90, o conceito relativo pode levar a subestimar a pobreza. Se os preços aumentarem ou se mantiverem constantes e o índice-âncora de rendimento nominal baixar ou estagnar, um número cada vez mais elevado de pessoas cairá abaixo da linha de pobreza absoluta, desde que a distribuição de rendimento, no seu todo, apresente um movimento descendente. Neste caso, uma medida de pobreza relativa poderá não sofrer alterações.

O índice de incidência da pobreza não dá indicações sobre a “profundidade” da pobreza em determinada sociedade. Este aspecto pode ser medido pela distância média entre o rendimento médio e a linha de pobreza, genericamente denominada “intensidade da pobreza”. Contudo, este índice não mede o número de pobres. A intensidade da pobreza agregada combina o conceito de número de pessoas pobres com o conceito de profundidade da pobreza. É a soma de todas as diferenças entre a linha de pobreza (quer seja definida em termos relativos ou em termos absolutos) e o rendimento *per capita* das pessoas cujo rendimento está abaixo da linha de pobreza. A figura 1.6 revela a intensidade de pobreza no caso da segunda distribuição desigual de rendimento acima utilizada. A intensidade de pobreza é a área entre a linha recta à esquerda do gráfico e a função original de rendimento médio (para as dez categorias de rendimento). Assume-se aqui que a linha de pobreza é igual a 37% do rendimento médio. A intensidade de pobreza

Figura 1.6 A intensidade de pobreza¹



¹Assumindo uma linha de pobreza de 37% do rendimento médio.

Fonte: BIT.

agregado pode ser expresso como um montante absoluto em unidades monetárias nacionais ou, em alternativa, como fracção do PIB total. Geralmente, a segunda opção é preferível, uma vez que permite uma avaliação da dimensão da pobreza num país em relação com o volume total da economia. Este indicador relativo também permite comparações internacionais. Assim, a intensidade de pobreza é definida como:

$$pg = \sum_{\substack{k=1 \\ iw(k) \leq pl}}^m (pl - iw(k)) / PIB \quad (1.6)$$

Onde pl é a linha de pobreza, pg a intensidade de pobreza e $iw(k)$ representa a remuneração individual, que é congruente com a função de distribuição acumulada $w(k)$.

Também existem índices de pobreza mais sofisticados, como o Sen's,⁹ que combinam as intensidades de pobreza individuais, o índice de incidência da pobreza e a desigualdade de rendimento medida pelo coeficiente de Gini.

1.4.1.3 *Medição da eficiência das transferências*

O exemplo anterior também é interessante na perspectiva do financiamento da protecção social. Para elevar o rendimento de todos os indivíduos empobrecidos acima da linha de pobreza, mediante a concessão de uma prestação de assistência social, o governo necessitaria de um número de transferências adicionais da ordem dos 12% do rendimento total. Assumimos aqui que a distribuição de rendimento não seria afectada de outro modo (isto é, que as transferências seriam rendimentos adicionais líquidos somados ao rendimento total do país). Isto poderá não ser realista se o grupo de trabalhadores com rendimento for igual a todos os trabalhadores com rendimento da sociedade. A redistribuição de rendimento aos pobres teria normalmente que ser financiada por tributação adicional dos não pobres. Isto, por sua vez, alteraria o rendimento disponível destes e, por conseguinte, a distribuição de rendimento no país. Por uma questão de simplificação, assumiremos que os recursos adicionais requeridos para transferências de assistência social são financiados por uma redução das despesas do governo não relacionadas com transferências, por outras palavras, por fontes “externas” ao montante total do rendimento ao dispor da população. Nestes termos, o impacto sobre o coeficiente de Gini seria significativo: o número desceria de cerca de 0,5 para 0,4.

Se, em alternativa, o governo introduzisse um complemento ao rendimento geral de 12% para toda a gente, as despesas globais necessárias seriam, como é óbvio, sensivelmente iguais às do modelo de assistência social, mas o coeficiente de Gini não mudaria (isto é, a desigualdade manter-se-ia a um nível de rendimento um pouco mais elevado) e o diferencial de pobreza continuaria tão elevado como 8,4% do rendimento total. As duas medidas, embora custem o mesmo, parecem não ter o mesmo grau de eficiência na diminuição da intensidade da pobreza. Este pequeno exemplo revela que o coeficiente de Gini e a intensidade da pobreza podem ser utilizados para avaliar a eficiência redistributiva de um benefício antipobreza.

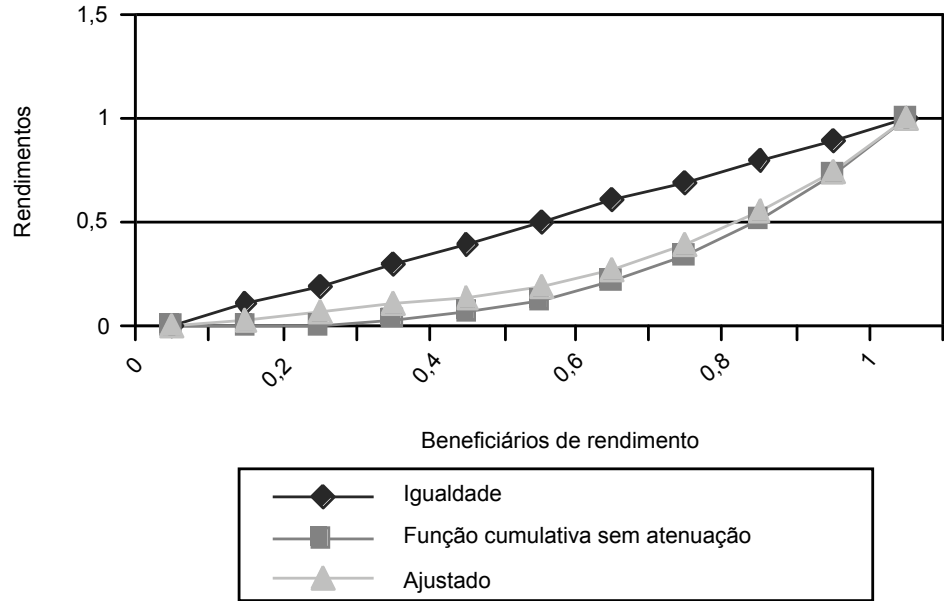
A figura 1.7 apresenta o impacto na desigualdade de rendimento provocado por uma prestação de assistência social que coloca toda a gente acima da linha de pobreza (como indicado na figura 1.6), usando curvas de Lorenz para reflectir a distribuição de rendimento antes e depois da transferência de assistência social. De novo se normalizou a 1 o rendimento total após a transferência de assistência social. A curva de Lorenz normalizada de um complemento do rendimento geral seria igual à curva de Lorenz original, mais desigual. Isto não significa necessariamente que o rendimento total disponível no país se mantenha constante após a introdução da nova transferência. A curva de Lorenz normalizada apenas mede a desigualdade relativa, que pode ocorrer ao nível do rendimento médio.

Com base nestes pressupostos é possível desenvolver dois índices de eficiência das duas medidas redistributivas alternativas (designadamente, o regime de assistência social *versus* o regime complementar do rendimento geral). O primeiro é a “taxa de eficiência-alvo de combate à pobreza”, onde se indica que percentagem do rendimento total transferido contribui de facto para diminuir a intensidade da pobreza. O segundo é a “taxa de eficiência-alvo de combate à desigualdade”, ou seja, em que grau uma medida redistributiva reduz o diferencial de desigualdade (o diferencial entre a linha recta de igualdade da figura 1.7 e as “linhas de desigualdade”). A figura 1.7 apresenta a redução da desigualdade através do regime de assistência social acima simulado.

A área entre a curva de desigualdade superior (que descreve a distribuição de rendimento após as transferências de assistência social e a normalização a 1) e a curva de desigualdade inferior (que descreve a distribuição desigual de rendimento, original) indica a redução da desigualdade em termos absolutos. O rácio entre o montante de rendimento representado por essa área e o rendimento total transferido através da medida redistributiva é designado, neste caso, por “taxa de eficiência-alvo de combate à desigualdade”.

Convém referir neste contexto que, em regra, os regimes de assistência social devem possuir uma elevada taxa de eficiência-alvo de combate à pobreza e exercer um impacto significativo na desigualdade de rendimento, uma vez que são concebidos para combater a pobreza e a desigualdade de rendimento. Noutros regimes de transferências sociais, como os planos de pensões, é natural que se esperem rácios de redução da pobreza e de eficiência redistributiva muito menores. Como é natural, redistribuem uma parte significativa das suas transferências entre grupos de rendimentos mais elevados, uma vez que estão concebidos para substituir rendimento em todos os grupos e não para reduzir diferenciais de pobreza ou a desigualdade de rendimento. A sua eficácia e eficiência podem ser medidas por um conjunto de outros indicadores, que se descrevem no capítulo 7.

Figura 1.7 Redução do diferencial de desigualdade por diminuição da intensidade da pobreza



Fonte: BIT.

A *eficiência-alvo de combate à pobreza* é definida como:

$$PTE = GDF(pg_1 - pg_2)/TTE \quad (1.7)$$

onde pg_1 representa o diferencial de pobreza agregado anterior ou na ausência de um regime de transferências sociais que possa ser analisado, e pg_2 e TTE representam o volume total de transferências (despesas) do regime. Ambas as intensidades da pobreza têm de ser calculados com base numa linha de pobreza que se mantém constante antes e após as novas transferências, ou seja, com base num conceito de pobreza absoluta.

A *eficiência-alvo de combate à desigualdade* é definida como:

$$ITE = (Gini_2 - Gini_1) * TI_1/TTE \quad (1.8)$$

onde TI representa o rendimento total do grupo ou da sociedade antes de terem sido efectuadas transferências.

Quadro 1.5 Medição da eficiência das duas transferências alternativas

Medida	PTE Eficiência-alvo de combate à pobreza	ITE Eficiência-alvo de combate à desigualdade
Regime de assistência social que paga complementos de rendimento a todas as pessoas cujo rendimento está situado abaixo da linha de pobreza	1,00	0,80
Complemento de rendimento geral equivalente a 12% do rendimento, para toda a população	0,7	0,0

Fonte: Cálculos BIT.

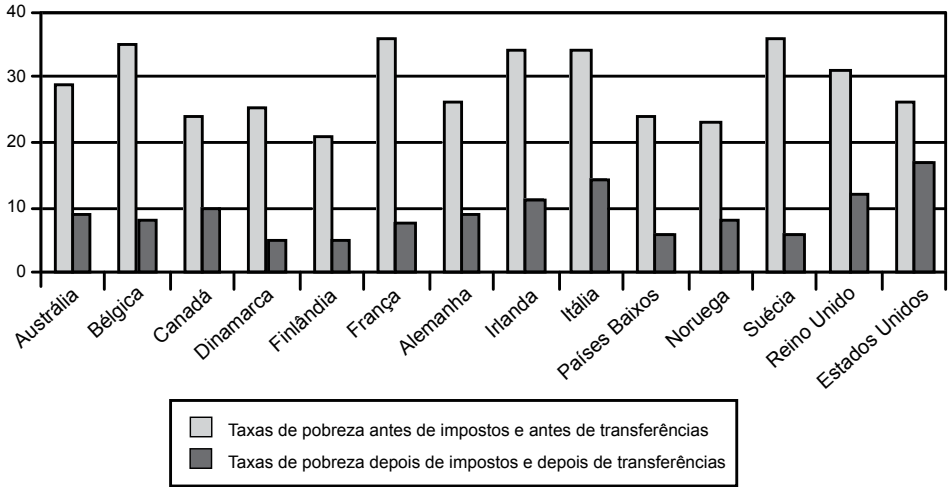
Os valores dos indicadores para estas duas medidas redistributivas alternativas seriam os indicados no quadro 1.5.

1.4.2 Testemunhos factuais sobre os efeitos redistributivos das transferências sociais

A figura 1.8 apresenta o efeito líquido das transferências públicas e dos impostos sobre as taxas de combate à pobreza (isto é, o índice de incidência da pobreza, que é talvez o indicador mais significativo da desigualdade de rendimento) nos países da OCDE, ou seja, países com sistemas de transferências sociais bastante abrangentes e sistemas fiscais bem desenvolvidos. Os efeitos são dramáticos. A redução das taxas de pobreza antes de impostos e antes de transferências oscila entre cerca de 30 pontos percentuais na Suécia e cerca de 10 pontos percentuais nos Estados Unidos. Neste contexto, importa referir que o sistema fiscal pode ser utilizado para realizar determinadas transferências. Descidas de impostos para famílias com rendimentos baixos ou para famílias numerosas, bem como deduções fiscais as contribuições para regimes de segurança social ou privada, por exemplo, podem ser considerados, ainda que implicitamente, transferências formais. Muitos destes benefícios fiscais são instrumentos niveladores de rendimento, o que explica parte da redistribuição descrita na figura 1.8.

Contudo, os efeitos referidos têm de ser interpretados com alguma prudência. Regra geral, as taxas de distribuição de rendimento e as taxas de pobreza antes de transferências são calculadas simplesmente pela dedução do total das transferências relativas a rendimentos de agregados familiares observados. Este cálculo apenas proporciona resultados aproximados dos efeitos das transferências sobre a distribuição de rendimento. O que não sabemos é em que medida se pode esperar que as transferências informais substituam as transferências formais, caso estas

Figura 1.8 Taxas de pobreza antes de impostos e antes de transferências *versus* taxas de pobreza depois de impostos e depois de transferências, países OCDE seleccionados, meados da década de 90 (populações totais)



Fonte: BIT.

fossem de facto abolidas. Resumindo, quando se analisam as taxas de pobreza e a distribuição de rendimento depois de transferências, a distribuição de rendimento antes de transferências contrafactual é uma mera construção teórica. É difícil acreditar, por exemplo, que, na ausência de um benefício antipobreza básico, formal, uma sociedade, as famílias, os vizinhos ou as comunidades simplesmente deixariam morrer os pobres. Contudo, deve ficar claro que estas transferências informais não conseguiriam atingir a mesma igualdade de tratamento e de segurança de benefícios como os sistemas formais. Sem entrar num debate ideológico, afigura-se claro que todas as transferências envolvem alguma perda de eficiência em resultado de efeitos de riscos morais e de substituição causados pelas pessoas que recebem as transferências, mesmo que pudessem ter acesso a rendimentos alternativos gerados pelo trabalho ou por transferências informais. Não existe um sistema de transferências perfeitamente eficiente. Há sempre custos de transacção escondidos, mesmo que as nossas medidas de eficiência teóricas indiquem um elevado nível de eficiência. Este é o preço a pagar por viver numa sociedade que possui um elevado nível de segurança de rendimento.

Regra geral, o efeito das transferências sociais sobre a desigualdade global é muito menos pronunciado. Como se pode observar no exemplo da secção 1.4.1.1, os sistemas de transferências sociais podem estar a movimentar quantias

Quadro 1.6 Efeito das remunerações, dos rendimentos de capital, das transferências e dos impostos sobre coeficientes de Gini, países da OCDE seleccionados, meados da década de 90

País	Coeficiente de Gini de remunerações original antes de impostos e de transferências	Efeito dos rendimentos de capital e do emprego por conta própria	Transferências	Impostos	Coeficiente de Gini final depois de capital, de impostos e de transferências
Austrália, 1995	36,5	11,0	3,0	15,5	28,9
Canadá, 1995	29,7	15,4	1,3	15,1	28,7
Dinamarca, 1994	26,6	9,9	3,0	13,0	20,5
França, 1994	25,3	9,2	0,9	5,9	27,7
Alemanha, 1994	33,3	8,6	0,0	13,8	28,1
Itália, 1993	12,6	34,4	1,2	14,0	34,2
Suécia, 1995	35,0	5,8	0,4	16,4	24,7
Reino Unido, 1995	28,4	15,6	2,5	11,2	30,4
Estados Unidos, 1995	38,5	10,6	0,5	15,2	33,3

Fonte: Förster e Pellizzari, 2000, p. 87 e seguintes.

significativas de recursos sem exercerem um impacto significativo no nível de desigualdade, medido, por exemplo, pelo coeficiente de Gini. Podem até abolir completamente a pobreza absoluta se decidirem conceder um montante absoluto que aumente todos os rendimentos, sem afectar o nível de desigualdade. Em teoria, embora a mera concessão de um rendimento mínimo universal, equivalente ao nível da linha de pobreza absoluta, a todos os membros de uma sociedade, permitisse aumentar de forma igual o seu rendimento, as disparidades de rendimento entre eles manter-se-iam constantes, desde que esse pagamento universal pudesse ser financiado sem diminuir o rendimento disponível (por exemplo, utilizando fontes de financiamento externas). Não surpreende, portanto, que o impacto das transferências na igualdade seja menos espectacular que o seu impacto na pobreza.

O quadro 1.6 revela o efeito das transferências e dos impostos em países da OCDE seleccionados. Relativamente a outros países, os dados são escassos ou inexistentes. Convém referir que quase todos os países industrializados registaram maior desigualdade salarial na década de 80. O aumento da desigualdade foi maior sobretudo no Reino Unido e nos Estados Unidos e menor nos países nórdicos (Gottschalk e Smeeding, 1997, p. 661), podendo ser um indicador de que a atitude de muitas sociedades para com a igualdade de rendimento está a mudar.

Contudo, um efeito relativamente menor sobre a desigualdade não significa necessariamente que as transferências formais e informais não estão a atingir os seus objectivos. Na maior parte dos países, os impostos são claramente concebidos para reduzir a desigualdade. Nem todas as transferências têm o mesmo objectivo. O ímpeto para transferências sociais não é desencadeado exclusivamente pela necessidade, pela percepção de necessidade ou pela desigualdade.

As transferências de protecção social também redistribuem rendimento em dinheiro e em género (como os serviços de saúde) a pessoas que não são pobres e que teriam meios para viver sem uma pensão do Estado ou para, até um determinado limite, pagar os serviços de saúde do seu próprio bolso. A constatação de que o efeito nivelador de rendimento das transferências sociais mensurável é inferior àquele que seria de esperar face aos níveis globais de despesa pode ser explicada em parte por uma utilização mais abrangente de algumas prestações de protecção social (como cuidados de saúde ou educação “gratuitos”) por grupos de rendimentos mais elevados. Isso não significa necessariamente que essas transferências sejam ineficientes ou ineficazes.

Apenas são ineficazes quando não atingem o seu objectivo. E apenas são ineficientes quando atingem esse objectivo com um dispêndio excessivo de recursos. Muitas transferências são concebidas para transferir ou substituir rendimento, independentemente da necessidade, com base num conjunto de direitos explícitos (nos sistemas formais) ou implícitos (nos sistemas informais). Uma pessoa rica pode receber uma pensão mínima universal porque pagou contribuições ou impostos durante um período estipulado específico. A pensão é o benefício a que tem direito em troca do pagamento de contribuições ou impostos com base num acordo contratual escrito explicitamente celebrado entre quem paga e a sua instituição de protecção social. Num contexto informal, o dote de uma filha, por exemplo, pode não ser estritamente necessário, porque o noivo pode ter posses suficientes para proporcionar um nível de vida decente ao novo casal. No entanto, existem regras ou contratos implícitos na sociedade que ditam essas transferências.

Poderia afigurar-se razoável, por conseguinte, abolir os benefícios para pessoas que na realidade não necessitam deles. Seria seguramente mais eficiente do ponto de vista económico centrar o sistema de transferências nas transferências pagas a pessoas necessitadas com o dinheiro dos impostos gerais. Por que não simplesmente adoptar uma atitude não culposa perante a pobreza e dar às pessoas aquilo de que realmente necessitam sem operar pesados mecanismos de seguro redistributivos que parecem não fazer grande diferença na distribuição de rendimento?

A maior parte das transferências são estruturadas de determinada forma por uma boa razão, designadamente porque existe uma aceitação pública de transferências que ultrapassam os critérios estritos de eficácia ou eficiência na gestão de

risco. Como foi referido, os sistemas de transferências sociais têm por função, entre outras, evitar a pobreza. De acordo com a percepção pública, isto pode e, em certa medida, deve ser feito obrigando as pessoas a adquirir direitos que as habilitem a determinadas transferências em casos de contingências definidas. Independentemente da pessoa em questão ter uma necessidade material estrita, esses benefícios serão pagos sempre que essa contingência se verificar. Não há aspectos de caridade ou estigmas envolvidos, é simplesmente uma questão de direitos individuais e de habilitação a esses direitos. Possuir um direito, estar habilitado a um direito, é um valor em si. As pessoas contribuem com maior probabilidade para um contrato de segurança social que lhes garante segurança de rendimento com dinheiro ganho por si próprias. É mais provável que aceitem reduções de prestações implícitas como consequência de transferências redistributivas dos ricos para os pobres, frequentemente incorporadas nesses sistemas de transferências (por exemplo, através do pagamento de contribuições a dependentes de rendimento em regimes de segurança social, quando os benefícios se baseiam essencialmente em situações de necessidade), do que aceitem financiar o pagamento de uma prestação exclusivamente em prol dos pobres com verbas retiradas dos impostos gerais. O total de impostos e de contribuições colectados numa sociedade que define a habilitação a prestações/benefícios com base em direitos inalienáveis pode ser mais elevado que numa sociedade exclusivamente baseada na concessão de prestações em situações de necessidade, cujos meios foram testados (ver debate no capítulo 4).

No entanto, as transferências operadas por sistemas de segurança social estatais ou para-estatais baseados na habilitação a direitos também podem ser ineficientes. Podem ser concedidas prestações desnecessárias, accionadas meramente porque os recursos estão disponíveis (por exemplo, dispendioso internamento “de luxo” em hospitais). Se não forem concebidas ou administradas com rigor, as transferências também podem promover uma dependência excessiva, incentivando as pessoas a viver das prestações, embora pudessem ser economicamente produtivas (como é o caso de bolsas de estudo excessivamente generosas ou de direitos que habilitam a reforma antecipada).

Resumindo, tudo isto significa que a despesa social real, reflectida por estatísticas ou inquéritos nacionais, não indica se as transferências são eficazes e eficientes. Uma sociedade pode aliar um nível elevado de transferências sociais globais a uma extrema desigualdade. Importa saber se uma sociedade pode calcular um determinado nível normal de eficiência das transferências como valor de referência para verificações comparativas genéricas da eficiência dos sistemas de transferências sociais nacionais.

Um cálculo desta natureza deveria incluir transferências formais (privadas e públicas) e informais de molde a permitir uma verdadeira comparação entre

países com sistemas de transferências predominantemente formais e países com sistemas predominantemente informais. Definir-se-ia como nível normal de eficiência o nível em que todos os membros da sociedade veriam garantido um certo nível de consumo reconhecido como adequado de acordo com valores nacionais da sociedade. A secção 1.5 propõe-se definir um primeiro cálculo dos níveis totais de transferências considerados normais nas sociedade Trata-se de um novo domínio metodológico.

1.5 CÁLCULO DOS NÍVEIS DE TRANSFERÊNCIAS NORMAIS GLOBAIS

Se aceitarmos que as transferências sociais têm por objectivo último alcançar um nível de consumo adequado transversalmente a todos os grupos da sociedade, então deverá ser possível determinar um nível de transferências normal a partir da definição de níveis de consumo assumidos como normais para os vários grupos de população activa e inactiva. Esses níveis de consumo permitirão definir que nível normal da totalidade das transferências sociais (informais e formais) uma sociedade tem de aceitar para conseguir proporcionar um determinado nível de consumo adequado ao sector inactivo da população.

Deste modo, o volume global necessário de transferências de rendimento é determinado:

- pela situação demográfica e pelo emprego no país em questão (que, em conjunto, determinam o nível de dependência global numa sociedade); e
- pelas normas éticas da sociedade que ditam o nível de consumo “adequado” para os membros inactivos dessa sociedade.

Uma vez aceite uma norma ética, resta ao país seleccionar o portefólio de mecanismos redistributivos formais e informais que permitirão concretizar as transferências necessárias.

O exercício apresentado na caixa 1.3 revela os resultados do cálculo dos níveis normais de transferências em diferentes regiões.¹⁰ Os cálculos referem-se ao período entre 1990 e 2050. Como base deste exercício (que possui assumidamente um elevado grau de abstracção), foi desenvolvido um modelo estático simples onde se presume que o rendimento auferido pelo conjunto das pessoas activas empregadas representa o rendimento total de uma sociedade (remunerações e lucros). Os resultados centrais do modelo são os rácios entre os três tipos de transferências básicas (transferências para crianças, para idosos e para pessoas inactivas em idade activa) e o rendimento anual total auferido no país acrescido da soma dessas transferências, que representa o total das transferências sociais. Este total é

Caixa 1.3 Cálculo e projecção de rácios de transferências sociais totais

O rendimento *per capita* de todas as regiões, obtido pela população empregada, é definido como 100 unidades monetárias no ano de início do exercício (1990). Assume-se, depois, que a população empregada activa partilha este rendimento com as crianças, o grupo de pessoas inactivas em idade activa e as pessoas que já não estão em idade activa. O pressuposto inicial define como 0,25 para 1 o rácio entre o nível de consumo de uma criança e o de uma pessoa empregada activa, como 0,75 para 1 o rácio entre uma pessoa inactiva e uma pessoa activa, e de novo como 0,75 para 1 o rácio entre uma pessoa que já não está em idade activa e uma pessoa empregada activa. Trata-se, como é evidente, de um pressuposto discricionário. Poderiam ser testados outros pressupostos.

São assumidos ainda os seguintes pressupostos (conservadores):

- (1) As taxas da actividade futura são mantidas constantes para cada grupo etário no cenário de base, embora também tivessem sido testados cenários alternativos, envolvendo um aumento gradual da idade da reforma e um aumento gradual da participação do trabalho feminino no mercado de trabalho:
 - aumento da idade da reforma em cinco anos entre 2000 e 2050 (a uma taxa de um ano em cada dez anos);
 - taxas de participação feminina de 80%, no mínimo, das taxas de participação masculina em 2050, para cada grupo etário.
- (2) Nos países industrializados (OCDE e Europa Central e de Leste), pressupõem-se taxas de crescimento reduzidas para o emprego total nos próximos anos, por oposição às taxas registadas entre 1950 e 1995. Para as outras regiões, em que as prestações pagas aos desempregados são limitadas, pressupõe-se que todas as pessoas activas têm um emprego remunerado (quer no sector formal, quer no sector informal). As taxas efectivas de emprego total são indicadas no quadro 1.3.1.
- (3) A percentagem de rendimento dos agregados familiares no PIB mantém-se constante ao longo do período de projecção e os rendimentos aumentam em linha com o crescimento real do PIB.

Quadro 1.3.1 Taxas de crescimento do emprego assumidas no cálculo do modelo

Base regional de classificação	Taxas de crescimento do emprego anuais (%)	
	1950-95	1995-2050
OCDE – Europa	0,4	-0,4
OCDE – Outros	1,5	0,3
Europa Central e de Leste	0,4	-0,3
Ásia Central	2,3	1,0
Ásia	2,0	0,9
Estados Árabes	3,0	2,6
África	2,4	2,4
América Latina e Caraíbas	2,7	1,0
Média para todas as regiões	1,8	1,0

Fonte: OIT.

Caixa 1.3 (continuação)

Uma vez que os diferenciais de consumo entre pagadores e beneficiários das transferências são mantidos constantes ao longo do período de projecção, as estimativas das taxas normais de transferências reflectem-se em larga medida no ambiente demográfico. Desde que o diferencial entre o crescimento do PIB e a produtividade não se altere e que se mantenha o pressuposto de um lucro e de uma percentagem salarial do PIB constantes, as variações da taxa de crescimento real não afectam os rácios relativos das transferências. Como tal, as projecções são relativamente sólidas face aos pressupostos económicos. O quadro 1.3.2 apresenta o resultado do exercício.

Quadro 1.3.2 Percentagem estimada do rendimento total transferido para inactivos (cálculos do modelo)

	Transferências só para reformados			Transferências para todos os inactivos		
i) Taxas de substituição, idade da reforma e taxas de participação na população activa, constantes						
Regiões	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE – Europa	20,7	26,7	40,6	45,2	42,3	49,3
OCDE – Outros	15,4	19,8	32,3	41,3	36,3	42,9
Europa Central e de Leste	13,3	22,7	34,7	35,1	39,6	43,4
Ásia Central	15,5	12,9	25,0	39,5	34,1	36,9
Ásia	9,0	10,1	24,6	34,5	31,8	37,8
Estados Árabes	13,3	9,5	20,0	51,3	47,2	44,3
África	7,6	8,1	13,0	37,8	39,5	31,1
América Latina e Caraíbas	11,8	12,1	28,4	47,9	39,9	44,1
Todas as regiões	11,7	13,0	23,9	37,4	34,4	38,0
ii) Aumento das taxas de participação das mulheres na população activa						
Regiões	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE – Europa	20,7	26,7	37,6	45,2	42,3	45,0
OCDE – Outros	15,4	19,8	30,1	41,3	36,3	39,3
Europa Central e de Leste	13,3	22,7	33,5	35,1	39,6	41,8
Ásia Central	15,5	12,9	23,1	39,5	34,1	33,5
Ásia	9,0	10,1	20,9	34,5	31,8	30,7
Estados Árabes	13,3	9,5	13,2	51,3	47,2	26,7
África	7,6	8,1	11,0	37,8	39,5	24,8
América Latina e Caraíbas	11,8	12,1	22,3	47,9	39,9	32,8
Todas as regiões	11,7	13,0	20,4	37,4	34,4	31,0

Caixa 1.3 (continuação)**Quadro 1.3.2** (continuação)

	Transferências só para reformados			Transferências para todos os inactivos		
iii) Aumento gradual da idade da reforma						
Regiões	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE – Europa	20,7	26,7	32,6	45,2	42,3	43,0
OCDE – Outros	15,4	19,8	29,9	41,3	36,3	40,5
Europa Central e de Leste	13,3	22,7	31,3	35,1	39,6	40,4
Ásia Central	15,5	12,9	22,1	39,5	34,1	34,0
Ásia	9,0	10,1	22,3	34,5	31,8	35,7
Estados Árabes	13,3	9,5	18,4	51,3	47,2	43,2
África	7,6	8,1	12,0	37,8	39,5	30,0
América Latina e Caraíbas	11,8	12,1	26,2	47,9	39,9	42,3
Todas as regiões	11,7	13,0	21,9	37,4	34,4	36,1
iv) Prestações reduzidas (de 75% em 2000 para 60% em 2050)						
Regiões	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE – Europa	20,7	26,7	35,3	45,2	42,3	45,5
OCDE – Outros	15,4	19,8	27,7	41,3	36,3	39,6
Europa Central e de Leste	13,3	22,7	29,8	35,1	39,6	39,8
Ásia Central	15,5	12,9	21,0	39,5	34,1	34,2
Ásia	9,0	10,1	20,7	34,5	31,8	35,2
Estados Árabes	13,3	9,5	16,7	51,3	47,2	42,7
África	7,6	8,1	10,7	37,8	39,5	29,6
América Latina e Caraíbas	11,8	12,1	24,1	47,9	39,9	41,5
Todas as regiões	11,7	13,0	20,1	37,4	34,4	35,5
v) Todos os anteriores (ii, iii, iv)						
Regiões	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE – Europa	20,7	26,7	26,2	45,2	42,3	36,8
OCDE – Outros	15,4	19,8	25,2	41,3	36,3	37,6
Europa Central e de Leste	13,3	22,7	25,8	35,1	39,6	35,3
Ásia Central	15,5	12,9	17,2	39,5	34,1	28,3
Ásia	9,0	10,1	15,9	34,5	31,8	26,2
Estados Árabes	13,3	9,5	10,0	51,3	47,2	23,8
África	7,6	8,1	8,4	37,8	39,5	22,5
América Latina e Caraíbas	11,8	12,1	17,2	47,9	39,9	28,4
Todas as regiões	11,7	13,0	15,7	37,4	34,4	27,0

Fonte: OIT.

Fonte: OIT.

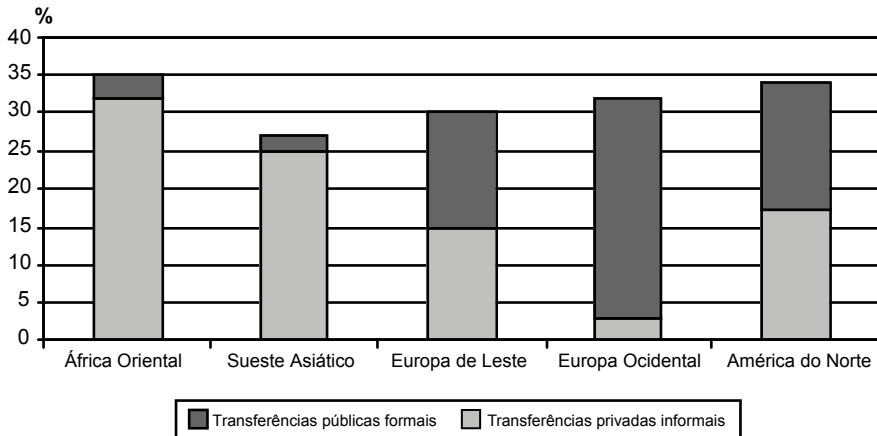
Caixa 1.3 (continuação)

É provável que o nível global “normal” de transferências, definido como percentagem do PIB, aumente ligeiramente em todas as regiões nas próximas cinco ou seis décadas. Os aumentos de transferências na OCDE e nas economias da Europa Central e de Leste (devido ao envelhecimento rápido das populações) contrastam com a diminuição das transferências totais nos países em desenvolvimento (devido à queda das taxas de fertilidade). Este aumento será particularmente significativo na Ásia e na América Latina, que estão a passar por uma rápida transformação demográfica. Em meados deste século, se as condições se mantiverem inalteradas, o rácio das transferências para os reformados nestas regiões será comparável ao actual rácio europeu. O rácio normal de transferências total não se alterará extraordinariamente (à excepção, talvez, da África) nas próximas cinco décadas e meia. Trata-se de uma conclusão assaz surpreendente face à opinião predominante de que a despesa com a protecção social está a crescer desenfreadamente em toda a parte. Em linha com o processo de envelhecimento que ocorre em todas as sociedades, o rácio de transferências total cobrirá uma deslocação estrutural acentuada das transferências destinadas às crianças e população activa para transferências destinadas a idosos.

denominado rácio de transferências normais totais. De acordo com o exercício, se os cálculos do modelo forem verdadeiros, para os próximos 50 anos a maior parte das regiões (com a excepção de África e da Ásia) deverá esperar rácios de transferências totais na ordem dos 40 a 50% do PIB, valores que, na maior parte dos casos, não diferem drasticamente dos níveis actuais. Este nível de transferências poderia ser substancialmente diminuído pela adopção de medidas que contribuíssem para reduzir a dependência, como uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho ou a fixação de idades de reforma superiores.

Num exercício similar, o relatório da OIT para a Conferência Internacional do Trabalho¹¹ comparava o nível global de transferências estimado nas regiões do mundo com rácios de transferências sociais formais registados estatisticamente (ver figura 1.9). Embora a metodologia não seja plenamente compatível com o exercício acima descrito, esta abordagem alternativa confirma os nossos resultados básicos relativos à actual dimensão dos níveis normais totais das transferências nacionais.

Figura 1.9 Transferências totais estimadas e sua composição (em percentagem do PIB), regiões seleccionadas, início da década de 90



Fonte: OIT (2001a).

No âmbito da redistribuição de rendimento “normal” proporcionada pela totalidade das medidas redistributivas formais e informais, a proporção de transferências formais (efectuadas através de sistemas de protecção social formal) aumenta com o nível de desenvolvimento económico. Esta proporção crescente reflecte as mudanças nas estruturas familiares e sociais que acompanham normalmente os desenvolvimentos económicos e resultam numa maior dependência das transferências sociais formais. Reflecte igualmente a cobertura crescente da população e a sofisticação cada vez maior dos regimes de concessão de prestações. No entanto, até nos países OCDE, a despesa projectada para a protecção social formal com base nos mesmos pressupostos é inferior ao rácio estimado para as transferências normais totais.

O aumento das transferências sociais formais nos países em desenvolvimento é, em larga medida, uma consequência de um processo de maturação. As nossas simulações do modelo revelam que o nível global de despesa social formal também aumentará em virtualmente todas as regiões com sistemas maduros, ainda que mais lentamente que nos países em desenvolvimento.

Contudo, estes aumentos ao longo de cinco décadas e meia não se revelam excessivos, podendo ser corrigidos por medidas políticas. Mesmo sem correcções, o nível global das transferências formais encontra-se dentro dos níveis totais necessários e assim se manterá com toda a probabilidade, tal como avaliado na base normal global.¹²

Assumindo um percurso constante de desenvolvimento económico, podemos inferir que, com um desfasamento temporal de várias décadas, os países em desenvolvimento alcançarão um rácio semelhante entre as transferências de protecção social formais e o nível global de transferências. Por enquanto, a vasta maioria das transferências sociais nestas sociedades ainda consiste em regimes informais.

Embora a metodologia descrita permita uma aproximação razoável dos níveis normais de transferências, não pode servir de base para avaliar a eficácia e a eficiência dos sistemas nacionais de transferências formais. Este tipo de avaliação requer uma análise de desempenho muito mais pormenorizada (ver capítulo 7). Pode, no entanto, afirmar-se que, em média, os regimes do sector formal maduros nos países OCDE e da Europa Central e de Leste parecem não gerar níveis excessivos de despesa total. Este facto não exclui automaticamente a possibilidade de alguns sistemas nacionais de protecção social incluírem disposições em matéria de prestações demasiado generosas ou gerarem desperdício em resultado de custos administrativos excessivos, por exemplo. Nestes casos, é possível que a aceitação pública dos níveis de despesa possa sofrer um deterioração no futuro.

1.6 ESTIMATIVA DOS NÍVEIS MÍNIMOS DE PROTECÇÃO SOCIAL FORMAL

O exercício descrito na caixa 1.4 conduz a avaliação normativa dos níveis mínimos das transferências de protecção social para um novo patamar. Cichon e Hagemeyer (1996) procuraram calcular o nível mínimo de transferências sociais necessário para um país de transição típico. Assumiu-se na altura (em meados da década de 90, isto é, no início do processo de transição) que o país prestaria um nível realista de benefícios nas circunstâncias actuais (ou seja, taxas de substituição de 50% dos salários médios para as prestações em dinheiro) e que o nível de pobreza (no cenário de base) seria de 30%. Este nível de pobreza não era um pressuposto irrealista para a maioria dos países da Europa de Leste nessa época. O nível estimado para as transferências mínimas necessárias para manter a população acima das linhas de pobreza definidas pela UNICEF seria cerca de 24% do PIB. Um recente exercício orçamental conduzido na Ucrânia demonstrou que esta estimativa “não está longe da verdade”. O grupo de trabalho nacional e internacional conjunto definiu nessa altura um nível de despesa social da ordem dos 20% do PIB, só que o actual sistema de protecção social não consegue anular totalmente o diferencial de pobreza existente.

Caixa 1.4 Quantificação de um nível mínimo de despesa com a protecção social num país de transição¹

São necessários alguns pressupostos básicos estruturais e normativos para calcular os níveis mínimos de protecção social. Todos são específicos por país. Para efeitos teóricos e demonstrativos, utilizámos aqui números que podem ser considerados típicos dos países da Europa Central e de Leste

Pressupostos estruturais (cenário base):

- (1) Composição demográfica²

população com menos de 20 anos:	29%
população entre 20 e 64 anos:	58%
população com 65 anos ou mais:	13%
- (2) A taxa de dependência do sistema pode ser mantida num nível de 50% (o que implica a necessidade de aumentar as actuais idades de reforma)
- (3) Taxa de emprego: 80% da população em idade activa
- (4) Desemprego registado: 15%
- (5) Taxa de pobreza³ da população total: 30%
diferencial de pobreza: 30% da linha de pobreza
- (6) Percentagem salarial do PIB: 40%⁴
- (7) Emprego em serviços de saúde: 5% do emprego total
- (8) Percentagem dos custos com pessoal nos serviços de saúde: 50%⁵
- (9) As ausências por doença e maternidade resultam numa taxa de absentismo média de 7% (6% para doença e 1% para maternidade).
- (10) Os custos administrativos globais de todas as prestações, incluindo a manutenção de contas de instituições de cuidados sociais, estão incluídos nos cálculos médios das prestações.

Pressupostos normativos (cenário base):

- (11) A taxa de beneficiário no sistema de subsídio de desemprego é de 70%.
- (12) Uma taxa de substituição média das prestações no montante de 50% do salário médio, com um mínimo igual à linha de pobreza (45% do salário médio de 1993)⁶
- (13) para todas as prestações pecuniárias, é aceitável para a população.
- (14) A limitação das prestações familiares a uma prestação recorrente média de um terço da linha de pobreza é aceitável.

Com base nestes pressupostos teóricos, o “nível de despesa empírico” de um país com a estrutura demográfica, económica e de protecção social acima descrita, ou seja, o custo mínimo da protecção social, seria de 25,4% do PIB. Importa sublinhar que estes pressupostos exigiriam que todos os beneficiários de prestações pecuniárias aceitassem um rendimento igual ou apenas ligeiramente superior à linha de pobreza. A adesão política de longo prazo a estes pressupostos é altamente questionável.

O nível de despesa global é, sem dúvida, altamente sensível a vários parâmetros. Esta sensibilidade foi testada pela aplicação de um modelo determinístico simples.⁷ Foram introduzidas as seguintes alterações no cenário base definido pelos pressupostos anteriores:

Variante I – População mais idosa: 22% da população com menos de 20 anos, 58% com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos, 20% de pessoas com 65 anos ou mais⁸, todos os outros pressupostos como no cenário base.

Variante II – Desemprego elevado: taxa de emprego de 65% e taxa de desemprego de 25%, todos os outros pressupostos como no cenário base.

Caixa 1.4 (continuação)

Variante III – Baixa percentagem salarial do PIB: percentagem salarial do PIB reduzida para 35%, todos os outros pressupostos como no cenário base.

Variante IV – Taxas de substituição da linha de pobreza: taxas de substituição médias reduzidas à linha de pobreza, todos os outros pressupostos como no cenário base.

Variante V – Pobreza elevada: taxa de pobreza aumentada para 50% da população, todos os outros pressupostos como no cenário base.

O cenário base e as modificações introduzidas produzem as estimativas grosseiras da despesa total com a protecção social hipotética que se apresentam no quadro 1.4.1.

Quadro 1.4.1 Custo da protecção social nacional (em percentagem do PIB): Cálculos do modelo

	Cenário base	Variante I População mais idosa	Variante II Desemprego elevado	Variante III Baixa percentagem salarial do PIB	Variante IV substituição da linha de pobreza	Variante V Taxas de Pobreza elevada
Regime de pensões	10,0	15,7	10,0	8,8	9,0	10,0
Prestações de curto prazo	1,4	1,4	1,4	1,2	1,3	1,4
Subsídio de desemprego	2,8	2,8	5,8	2,4	2,5	2,8
Prestações familiares	3,8	2,9	4,6	3,3	3,8	3,8
Cuidados de saúde	4,0	4,5	5,4	3,5	4,0	4,0
Assistência social	3,5	3,6	5,0	3,1	3,5	5,8
Total	25,4	30,8	32,2	22,2	24,0	27,7

Fonte: OIT-CEET.

Como se pode verificar no quadro, os níveis de despesas globais com a protecção social são muito sensíveis ao envelhecimento, aos níveis de pobreza e às percentagens salariais do PIB. Os pressupostos de envelhecimento adoptados na variante I são extremos, assumindo que o sector da população em idade de reforma regista um aumento superior a 50% em comparação com o cenário base. Normalmente, uma alteração tão significativa demoraria muitas décadas a instalar-se em qualquer população. Além do mais, o modelo assume que não existe um *feedback* de longo prazo entre o envelhecimento e os níveis de emprego da população, o que é uma perspectiva muito conservadora. Pode assumir-se que parte do ónus demográfico será mitigado no futuro por uma participação acrescida no mercado de trabalho.

Notas

- ¹ O caso apresentado nesta caixa foi retirado de Cichon e Hagemeyer (1996).
- ² Estrutura aproximada da Bulgária em 1991.
- ³ As taxas de pobreza e os diferenciais de pobreza são cálculos medianos assumidos com base em dados da UNICEF; ver UNICEF (1994), p. 2.
- ⁴ Os dados sobre as percentagens salariais do PIB são escassos. Dados das Nações Unidas indicam valores relativos a 1991 de 58% para a Hungria e de 43% para a Bulgária, incluindo a percentagem das contribuições para a segurança social da responsabilidade das entidades patronais. Na Polónia, a percentagem de salários e de outros custos do trabalho foi de 48-50%. Descontando-se as contribuições para a segurança social, obter-se-ia uma percentagem salarial bruta entre 30 e 40% do PIB. Por conseguinte, os 40% assumidos já poderão ser normativos. Em termos comparativos, os valores correspondentes para a Bélgica e para a Alemanha, em 1991, foram de 54 e 55%, respectivamente.
- ⁵ Dados referentes à Bulgária (OIT/Comissão Europeia, 1994).
- ⁶ A UNICEF usa 35% do salário real de 1989 como a sua linha de pobreza nacional mais baixa, o que implica que a linha equivalente para 1993 é muito mais elevada, uma vez que os salários reais baixaram acentuadamente desde 1989 (por exemplo, 54% na Ucrânia, cerca de 40% na Albânia e aproximadamente 20% na República Checa). Para poder actualizar a linha de pobreza, usou-se aqui a diminuição do salário real checo (o mais baixo da região). Por conseguinte, a linha de pobreza e as taxas de pobreza aqui utilizadas são extremamente conservadoras.

Caixa 1.4 (continuação)

Notas

⁷ Quanto às estimativas do custo actuarial básico, este modelo é uma versão simplificada do modelo do orçamento social do BIT, denominado ESTEEM [Employment and Social Transition Expenditure Model (modelo de emprego e despesa social para países em transição)], que suprime os módulos macroeconómicos do ESTEEM e a maior parte dos *feedbacks* macroeconómicos e internos da protecção social (ver OIT/Comissão Europeia, 1994). Aqui, este modelo serve apenas como meio de demonstração; de modo algum pode substituir uma análise quantitativa plena dos sistemas nacionais de protecção social que utilize o modelo mais desenvolvido.

⁸ O envelhecimento da população leva a um aumento do custo dos cuidados de saúde *per capita*. Com base num grosseiro perfil de custo traçado especificamente na perspectiva da idade, observado na Europa Ocidental no início da década de 80 (ver OIT, 1989, p. 129-130), estima-se aqui que a mudança assumida na estrutura etária conduzirá a um aumento médio *per capital* de 12,5% da despesa com cuidados de saúde por comparação com o cenário base.

1.7 NÍVEIS NORMAIS DE TRANSFERÊNCIAS E O DEBATE SOBRE A VIABILIDADE ECONÓMICA

Muitos sistemas nacionais de protecção social no mundo, designadamente em países da OCDE, estão a ser atacados actualmente por serem tão abrangentes e/ou caros que não podem ser economicamente viáveis. Os argumentos são muitas vezes simplistas; a utilização de comparações internacionais para alegar que os níveis de despesa social nacional são elevados pode ser suficiente num debate político.

Sem entrar para já nos aspectos económicos da viabilidade económica, as nossas observações anteriores relativas aos rácios normais de transferências indicam que esses ataques simplistas podem ser mais políticos que factuais. A situação económica e as taxas de actividade económica na OCDE e na Europa Central e de Leste necessitam de um nível total de transferências mais elevado do que aquele que está e, provavelmente, continuará a ser alcançado através dos sistemas de protecção social formais em condições de *status quo*. Qualquer sociedade que se preze tem de redistribuir uma determinada percentagem “normativa” do rendimento total auferido pelos seus membros activos e empregados pelos seus membros inactivos, para os manter afastados da pobreza ou da miséria ou para lhes proporcionar um nível de vida acordado explícita ou implicitamente. Em praticamente todas as sociedades, o nível de transferências reflecte prioritariamente valores sociais.

Enquanto os níveis de transferências normais forem superiores aos níveis formais observados, as transferências poderão ser ineficientes, mas existe uma razão *a priori* para acreditar que, no cômputo geral, os níveis de transferências formais não têm viabilidade económica. Mais uma vez, isto não significa automaticamente que o nível geral de transferências formais seja aceite, ou que o nível de trans-

ferências formais em qualquer das principais categorias de despesa seja aceite. Uma sociedade pode preferir canalizar uma parte importante destas transferências sociais por meio de planos informais. Ceder a pressões políticas para reduzir os sistemas formais aumentará, provavelmente, as transferências informais. O efeito líquido sobre as transferências totais pode até ser neutro. Contudo, o efeito de deslocação das transferências do plano formal para o informal irá, com toda a probabilidade, aumentar a disparidade dos níveis de prestações entre diferentes grupos da sociedade. Aceitar uma maior disparidade de prestações também é claramente uma questão de valores sociais.

A chave para saber se os sistemas de transferências sociais formais têm ou não viabilidade económica não reside numa análise abstracta da despesa global (por muito tentador que ela possa ser), mas numa análise da eficiência das transferências, ou seja, importa saber se atingem o objectivo ditado por valores sociais com os menores recursos possíveis. Se estiverem a ser desperdiçados recursos, há custos de oportunidade sociais ou económicos. A indisponibilidade desses recursos para outros fins pode ter um impacto negativo no PIB e, conseqüentemente, na providência pública.

A eficácia dos sistemas de transferências é relativamente fácil de definir. Ou anulam o diferencial de pobreza, ou não; ou proporcionam pensões aos idosos, ou não. A eficiência, no entanto, é mais difícil de definir, excepto no caso das prestações de combate à pobreza. Por vezes, elevados custos de transacção, normalmente interpretados como uma indicação de desperdício, podem continuar a ser considerados eficientes, se “comprarem” a aceitação social das transferências necessárias. Enquanto não soubermos exactamente como definir o desperdício, não estamos em condições de responder às questões sobre a viabilidade económica tão claramente como gostaríamos.

1.8 RESUMO

O facto mais importante a reter é que existe protecção social em todas as sociedades. Em termos económicos, os sistemas de protecção social são, essencialmente, sistemas de transferências, em que é transferido rendimento ou é melhorado o consumo. Os sistemas de transferências sociais formais ou os sistemas nacionais de protecção social (“estados-providência”, numa definição menos rigorosa) são apenas uma parte do sistema global de transferências sociais de uma sociedade, o qual compreende as transferências formais e informais. Está demonstrado claramente que os sistemas de protecção social formais são um meio eficaz de modificar a distribuição de rendimento antes de transferências. Nalguns países, os sistemas de transferências formais têm um impacto enorme nas taxas de pobreza nacionais, ainda que a distribuição contrafactual (ou seja, a distribui-

ção de rendimento que teria existido sem transferências formais) seja desconhecida. O impacto na desigualdade de rendimento é menos vincado.

No cômputo geral, parece que, em quase todas as sociedades, as transferências sociais globais se estendem para além do sistema de transferências formais. Há espaço, na verdade há necessidade de transferências sociais em todas as sociedades, e esse espaço não é totalmente ocupado pelos regimes formais.

Perante este pano de fundo, o debate sobre o nível de viabilidade económica da despesa social afigura-se um tanto ou quanto académico. A verdadeira questão por detrás do debate sobre a viabilidade económica tem pouco a ver com o nível da despesa, uma vez que haverá sempre um determinado nível normal de “despesa”, melhor dizendo, de transferências (determinado apenas pelas normas éticas de uma sociedade). Enquanto esse nível for aceite, a afectação global de recursos a transferências sociais não será questionada. Contudo, isto não significa necessariamente que o actual padrão de transferências, ou seja, o portefólio dos mecanismos de transferências escolhidos pelo país em questão, não provoque reacções negativas que possam prejudicar o desempenho económico. Nem significa que os actuais níveis de despesa social são eficientes. O cerne do debate sobre a viabilidade económica é, por conseguinte, a aceitabilidade política e a eficiência financeira, económica e fiscal do padrão de financiamento das transferências em geral que estiver em vigor.

Manter a viabilidade económica e a aceitabilidade política dos sistemas nacionais de protecção social traduz-se, na prática, em dois problemas:

- (a) o problema político: como chegar a consenso sobre o *mix* específico de mecanismos formais e informais necessário para financiar um nível de benefícios acordado implícita ou explicitamente;
- (b) o problema da governação: como garantir a eficácia social e a eficiência financeira e fiscal.

As sociedades podem permitir-se partilhar, desde que concordem em fazê-lo e desde que acreditem que a via de partilha escolhida é eficaz e eficiente. Garantir a eficácia e a eficiência é o desafio que iremos assumir nos capítulos seguintes.

Leitura complementar

Para saber mais sobre convenções de contabilidade social normalizadas, ver:
Scholz *et al.* (2000), Parte II
Para mais informação sobre pobreza e desigualdade, consultar:
Barr (1993), capítulo 5
Atkinson (1995d), capítulos 3 e 10.

Notas

¹ É um facto demonstrado, por exemplo, por Simister e Piesse (2002) para a África do Sul, e por Koolwal e Ray (2002) para o Nepal.

² Esta secção baseia-se extensivamente nos conceitos e definições utilizados por Hagemeyer (2000).

³ Ver Cichon e Samuel (1995), p. 1-2.

⁴ Em determinadas condições, podem ser considerados substitutos de planos de iniciativa governamental.

⁵ O sistema e a figura incluem planos privados voluntários que são utilizados nalgumas definições alemãs, mas que, como se assinalou antes, não se enquadram no âmbito geral deste livro.

⁶ Modelos de microsimulação são modelos que operam numa base de agregado familiar desagregada. São geralmente utilizados para avaliar os efeitos de determinados regimes de transferências sobre o rendimento de diferentes tipos de agregados familiares. Se forem concebidos correctamente, podem ser substitutos quase perfeitos de dispendiosos estudos-piloto. A “filosofia de modelação” básica dos modelos de microsimulação é explicada resumidamente em Scholz *et al.* (2000), p. 79 e seguintes.

⁷ Existem vários outros índices de desigualdade (por exemplo, o de Atkinson). Ver Barr (1993), p. 158.

⁸ Ver, entre outros, o debate em Barr (1993), p. 139 e seguintes. A medida de pobreza oficial dos Estados Unidos é debatida em Citro e Michael (1995), p. 24 e seguintes.

⁹ Tal como descrito, por exemplo, em Förster e Pellizzari (2000), p. 66 e seguintes.

¹⁰ O primeiro exercício desta natureza foi desenvolvido por Gillion (1996). Os cálculos utilizados aqui foram efectuados por Denis Latulippe da ILO FACTS em 1997.

¹¹ Ver BIT (2001a), capítulo 5. “Financiamento da Segurança Social”. Este cálculo do rácio total normal das transferências sociais assume que a população economicamente activa (incluindo os desempregados) aufera a totalidade do rendimento de um país (isto é, lucros e salários) e que está disposta a partilhar este rendimento com as crianças, com as pessoas inactivas da população em idade activa e com as pessoas que já não estão em idade activa. Assume-se aqui que a relação entre o consumo de uma pessoa economicamente inactiva e o de uma pessoa activa é de 0,666 para 1. Trata-se, como é evidente, de um pressuposto discricionário. Assume implicitamente que uma deslocação de dependentes entre grupos etários de idosos e de jovens não alterará necessariamente a percentagem global de partilha. Foram adicionadas às transferências pecuniárias estimativas grosseiras do custo dos cuidados de saúde, que são, na sua maioria, transferências em género entre grupos bem como no seio de grupos. Os custos de transferência dos subsídios de desemprego foram ignorados, uma vez que a situação dos dados levaria a números compatíveis entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. Poderiam ser adicionadas transferências formais no montante de cerca de 2% do PIB aos rácios das transferências na Europa, na América do Norte e na Oceânia. Neste caso, teríamos de adicionar as transferências informais aos países do mundo em desenvolvimento, em que o conceito de desemprego não está definido de forma tão clara.

¹² Aconselha-se prudência, no entanto, na interpretação de uma percentagem elevada de formalidade presente no nível global “normal” de transferências como um sinal desejável de desenvolvimento. Será necessária uma análise muito mais profunda antes que essa conclusão possa ser retirada. Num recente exercício de orçamento social, a OIT calculou um nível global de transferências sociais formais de 10% para a Turquia. A diferença entre este exercício e as características dos regimes maduros nos países da OCDE e da Europa Central e de Leste pode ser explicada em

larga medida pela diferente estrutura demográfica e pelo facto de o sistema turco estar longe de atingir a maturidade. O regime de pensões, por exemplo, apenas conseguiu cobrir cerca de 40% da população empregada. Um cálculo do nível “normal” de despesa que poderia ser estimado com base nos pressupostos normalizados acima mencionados revela que a Turquia, como qualquer outro país em desenvolvimento, ainda tem um longo caminho a percorrer até conseguir formalizar as suas transferências sociais. Isto poderia ser interpretado como um indicador de baixo desenvolvimento social, o que, neste caso, seria um engano. Uma análise mais aprofundada do caso revela também dificuldade em avaliar em termos globais se a actual despesa social é adequada. A Turquia ainda “envia as pessoas para a reforma” demasiado prematuramente e o actual rácio demográfico (isto é, o rácio entre pensionistas e contribuintes) situa-se muito acima do rácio que seria demograficamente justificável. Por conseguinte, o actual nível global de transferências sociais formais, mesmo a este nível comparativamente baixo aqui observado, é demasiado elevado, não demasiado baixo.

Este anexo explica e debate a definição de protecção social formal utilizada neste livro. O ponto de partida é a definição adoptada pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia (ESSPROS) que radica, ela própria, na definição utilizada na Convenção de Segurança Social da OIT (Normas mínimas) de 1952 (N.º 102) e a torna mais abrangente ao incluir o risco de “exclusão social”. Tal como definido pelo ESSPROS, a protecção social “engloba todas as intervenções de organismos públicos ou privados destinadas a minorar, para as famílias e os indivíduos, o encargo representado por um conjunto definido de riscos ou necessidades, ... desde que não exista simultaneamente qualquer acordo recíproco ou individual” (EUROSTAT 1996, p. 12).

O termo “intervenção” cobre o financiamento de prestações e os custos administrativos conexos, bem como a prestação concreta dos benefícios. As principais formas de concessão de benefícios são as prestações pecuniárias pagas às pessoas protegidas, o reembolso de despesas por estas efectuadas e o fornecimento directo de bens e serviços a essas mesmas pessoas. Esta categoria também deveria incluir os abatimentos ou subsídios fiscais concedidos às pessoas (reduções nos impostos ou nas contribuições sociais pagos pelas pessoas e agregados familiares). Em casos específicos, tais como medidas no âmbito de políticas do mercado de trabalho, também poderíamos incluir benefícios indirectos sob a forma de taxas fiscais preferenciais, abatimentos ou subsídios fiscais que, embora dirigidos principalmente ao sector produtivo da economia, acabam por proteger indirectamente os agregados familiares (por exemplo, subsídios salariais pagos às entidades patronais para estimular o recrutamento de desempregados de longa duração). No entanto, estas medidas deveriam ser separadas claramente do conjunto nuclear de benefícios de protecção social prestados directamente a pessoas e agregados familiares.¹

Segue-se a lista mínima, utilizada no ESSPROS e neste livro, das necessidades e funções cobertas pelos sistemas de protecção social:

- (1) doença (manutenção do rendimento e apoio pecuniário em conexão com doença física ou mental, excluindo a invalidez);
- (2) saúde (cuidados de saúde necessários para manter, recuperar ou melhorar a saúde, independentemente da origem da patologia);
- (3) invalidez (manutenção do rendimento e apoio em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, em conexão com pessoas física ou mentalmente incapazes de realizar actividades económicas e sociais);
- (4) velhice (manutenção de rendimento e apoio em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, em conexão com a velhice);

- (5) sobrevivência (manutenção de rendimento e apoio em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, em conexão com a morte de um familiar);
- (6) família/filhos (apoio em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, em conexão com os custos com a gravidez, o parto e a adopção, a educação dos filhos ou a prestação de cuidados a outros membros da família);
- (7) desemprego (manutenção de rendimento e apoio em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, em conexão com o desemprego);
- (8) habitação (contribuição para o custo da habitação);
- (9) exclusão social não classificada noutra rubrica (prestações em dinheiro ou em género, exceptuando cuidados de saúde, especialmente destinadas a mitigar a pobreza e a exclusão social, quando não cobertas por uma das outras funções).

Esta lista de funções foi definida com base na experiência europeia. Para uma aplicação mais abrangente, em particular nos países em desenvolvimento, será necessário completar a lista, devendo incluir-se as prestações relacionadas com a educação básica e com programas básicos de alimentação e nutrição. As prestações com a educação devem abranger o livre acesso à educação pública, isenções de propinas, manuais gratuitos, etc. As prestações para alimentação e nutrição devem incluir ajuda alimentar, senhas de alimentação e subsídios de alimentação.

No que diz respeito a vários planos institucionais e intervenções direccionados para a população economicamente activa na agricultura e para a população rural, é por vezes difícil separar as suas funções de protecção social das suas funções em matéria de política económica que visam subsidiar/proteger a produção agrícola. É o caso de muitos dos regimes de segurança social para agricultores, por um lado, e dos subsídios aos factores de produção agrícola ou dos seguros das culturas, por outro lado. Embora os subsídios aos factores de produção agrícola e os seguros das culturas possam desempenhar um papel no apoio aos rendimentos dos agregados familiares rurais, não devem ser classificados como regimes de protecção social.

Outra inclusão sugerida na metodologia nuclear do ESSPROS diz respeito à função de desemprego e ao tratamento das políticas em matéria do mercado de trabalho. O ESSPROS é limitado aqui às prestações pagas directamente aos beneficiários (pessoas e agregados familiares) e exclui as “prestações indirectas” como o pagamento de subsídios dos salários às entidades patronais ou a redução de impostos/contribuições para a segurança social das entidades patronais como incentivo ao recrutamento de pessoas desempregadas. Paralelamente, o EUROSTAT (1999) está a desenvolver uma base de dados estatístico modular separada sobre políticas do mercado de trabalho. Abrange uma gama muito mais alargada de medidas que o módulo nuclear ESSPRO, incluindo não só as transferências directas para os beneficiários mas também as transferências para as entidades patronais (sob a forma de subsídios aos salariais e de reduções nos

impostos ou nas contribuições para a segurança social). Sugerimos que se adopte este tratamento mais abrangente da função de desemprego, embora distinguindo entre intervenções directas e indirectas.

O quadro 1-A.1.1 apresenta uma proposta de classificação das funções de protecção social, que tencionamos seguir ao longo deste livro. É a mesma classificação utilizada no volume *Social Protection Expenditure and Performance Reviews (SPERs)* (Análises da despesa e desempenho da protecção social (SPERs)) da OIT (ver capítulo 7). As classificações de nível inferior deveriam centrar-se, especialmente no caso de serviços, na categorização de serviços básicos em consonância com o estudo da despesa pública nos serviços sociais básicos realizado pela UNICEF/PNUD. No âmbito da função de cuidados de saúde, em particular, deveria ser possível distinguir serviços de saúde básicos (que incluiriam a prevenção, os cuidados de saúde reprodutiva e os cuidados curativos básicos).

Quadro 1-A1.1 Classificação das funções de protecção social

Funções principais		Possíveis classificações de nível inferior
I.	Cuidados de saúde	Prevenção Cuidados de saúde primários Outros cuidados de saúde
II.	Doença	Baixa por doença, paga Outras prestações pecuniárias
III.	Invalidez	
	Prestações pecuniárias por invalidez	Pensões de invalidez Outras prestações pecuniárias (incluindo benefícios fiscais)
	Prestações em género por invalidez	Cuidados residenciais, cuidados de dia e reabilitação, serviços de ajuda domiciliária e outros
IV.	Sobrevivência	
	Prestações de sobrevivência pecuniárias	Pensão de sobrevivência (viúvas, viúvos, orfãos) Outras prestações pecuniárias (subsídio de morte, outras)
	Prestações de sobrevivência em género	Despesas de funeral, etc.
V.	Acidentes de trabalho	
	Prestações pecuniárias por acidentes de trabalho	Prestações pecuniárias temporárias pagas ao segurado Pensões de invalidez pagas ao segurado Outras prestações pecuniárias pagas ao segurado Pensões de sobrevivência Outras prestações pecuniárias pagas aos sobreviventes
	Prestações em género por acidentes de trabalho	Cuidados de saúde Outras prestações em género

Quadro 1-A1.1 (continuação)

Funções principais	Possíveis classificações de nível inferior
VI. Velhice	
Prestações pecuniárias por velhice	Pensões de velhice Outras prestações pecuniárias
Prestações em género por velhice	Alojamento, cuidados, etc.
VII. Família e filhos	
Prestações familiares pecuniárias	Prestação por maternidade Subsídio de parto Licença parental Subsídio familiar ou abono de família Outras prestações pecuniárias (incluindo benefícios fiscais)
Outras prestações familiares em género pagas às famílias	Cuidados de dia, alojamento, ajuda domiciliária, outras
VIII. Políticas de desemprego e mercado do trabalho	
Prestações pecuniárias por desemprego	Subsídio de desemprego (seguro de desemprego, subsídio de desemprego) Pagamento de indemnização (compensação por despedimento) Pré-reforma por motivos relacionados com o mercado de trabalho
Programas relacionados com o mercado de trabalho	Formação em mercado do trabalho Serviços de colocação/apoio à procura de emprego Rotação do posto de trabalho e partilha do posto de trabalho Subsídios aos custos salariais e redução de impostos/contribuições sociais Trabalho protegido (planos de reabilitação) Criação de emprego no sector público ou sem fins lucrativos Incentivos para a criação de empresas
IX. Habitação	Prestações em dinheiro Subsídios de arrendamento/energia
X. Assistência social e outros	Baixo rendimento (em dinheiro, serviços) Pessoas indigentes (em dinheiro, serviços) Imigrantes/refugiados (em dinheiro, serviços) Diversos (em dinheiro, serviços)
XI. Educação básica (primária)	Prestações em dinheiro (incluindo benefícios fiscais) e prestações em género
XII. Alimentação e nutrição	Ajuda alimentar, senhas de alimentação, subsídios de alimentação

Os níveis inferiores de classificação das prestações devem ser ajustadas à situação específica de cada país. É importante distinguir entre prestações em dinheiro e prestações em género. Dentro da categoria de prestações pecuniárias podemos distinguir entre pagamentos periódicos, pagamentos únicos (*lump-sum payments*) reduções de impostos ou das contribuições para a segurança social (benefícios

fiscais). As prestações em género incluem reembolsos e o fornecimento directo de bens e serviços. Outra importante distinção a fazer é entre prestações condicionais e incondicionais, que podem ser categorizadas ainda por serem prestações com meios testados ou sem meios testados.

Na definição aqui utilizada, os prestadores de protecção social têm de ser instituições públicas ou privadas (“organismos públicos ou privados”). Entende-se aqui por instituições de protecção social todas as instituições que administram um determinado tipo de prestação ou um conjunto de prestações. Obviamente que os regimes de segurança social são instituições dessa natureza. Os governos também podem actuar como instituições de protecção social. O ministério das Finanças colecta os rendimentos gerais. Se uma percentagem destes rendimentos (que não têm de ser definidos para esse fim) for utilizada para financiar as prestações de protecção social como um regime nacional de assistência social ou um regime nacional de assistência à habitação, então os ministérios da previdência e da habitação que eventualmente estejam a administrar os regimes serão considerados instituições de protecção social. O elemento crucial para a definição é saber se a instituição concede ou fornece prestações.

Nota

¹ A condição que exclui acordos recíprocos simultâneos não elimina a possibilidade de que as prestações de protecção social possam ser condicionadas por determinada acção a empreender pelo beneficiário (como participar num programa de formação profissional), desde que esta acção não tenha a natureza de trabalho assalariado ou de venda de serviços. Dentro desta categoria, a protecção social prestada directamente por entidades empregadoras aos seus trabalhadores é limitada aos seguintes casos:

- pagamento continuado de salários normais ou reduzidos durante períodos de ausência do trabalho em resultado de doença, acidente, maternidade, etc.;
- pagamento de abonos especiais obrigatórios para filhos dependentes e outros familiares;
- cuidados de saúde não relacionados com a natureza do trabalho.

A exclusão de planos individuais não exclui por completo a consideração de apólices de seguro individuais. Quando uma entidade patronal presta protecção social aos colaboradores sob a forma de seguro, por vezes as apólices são subscritas nos nomes dos participantes individuais. Por outro lado, nem todos os contratos colectivos são necessariamente tomados em consideração. Uma apólice de seguro deve ser incluída no âmbito da protecção social se for baseada na solidariedade, quer seja ou não subscrita por iniciativa da pessoa segurada. A apólice de seguro baseia-se no princípio da solidariedade social se, como medida de política, as contribuições cobradas não forem proporcionais à exposição individual ao risco das pessoas protegidas. Exemplos incluem planos definidos especificamente para pessoas com a mesma profissão ou ofício, seguro oferecido por sociedades mútuas, planos de micro-seguro e planos voluntários de iniciativa governamental abertos a determinadas categorias de agregados familiares (proprietários de pequenas empresas, agricultores, etc.).

A DIMENSÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA: TENDÊNCIAS, PADRÕES E FACTORES DETERMINANTES DA DESPESA SOCIAL

2

Antes de debater, nos próximos capítulos, a gama completa de mecanismos que os países podem utilizar para financiar um determinado nível de despesa social formal através de transferências sociais ou para avaliar o impacto do sistema de protecção social na economia ou no orçamento de Estado, temos de considerar a dimensão e a medição da despesa social, bem como a sua estrutura, os seus padrões de desenvolvimento e os seus factores determinantes.

É óbvio que a despesa social muda com o estado do desenvolvimento económico – em regra, aumenta. Estes aumentos são impulsionados por três conjuntos de factores:

- (i) a situação demográfica e o desenvolvimento de uma sociedade;
- (ii) o sistema de governação, isto é, o conjunto de direitos que habilitam a prestações sociais, o qual reflecte os valores da sociedade e está codificado na legislação nacional ou em acordos colectivos, e os padrões de supervisão, gestão e administração escolhidos; e
- (iii) o ambiente económico.

Nas secções seguintes iremos descrever tendências do passado e apresentar algumas projecções sobre a despesa nacional com a protecção social, analisar determinados padrões de evolução do crescimento da despesa social, derivados de observações e projecções, e debater o impacto dos factores determinantes referidos no volume total das transferências sociais.

Uma governação financeira sã de um sistema de protecção social requer projecções da despesa social meticulosas, por forma a definir que volumes financeiros têm de ser disponibilizados no futuro por diferentes instrumentos de financiamento. A metodologia a seguir nestas projecções da despesa é explicada em pormenor em três outros volumes da Série Métodos Quantitativos¹, pelo que não será discutida aqui exaustivamente. Por conseguinte, este capítulo visa proporcionar aos leitores um entendimento genérico do padrão geral de desenvolvimentos a nível da despesa e dos factores que a determinam. Contudo, em consideração pelos leitores que não terão a oportunidade de explorar métodos de projecção da despesa em vários regimes de prestações de protecção social, é explicada uma metodologia para uma técnica de projecção de referência simples, sob a forma de projecções a título de exemplo.

2.1 RÁCIO DE DESPESA SOCIAL: UMA MEDIDA BÁSICA E AS SUAS LIMITAÇÕES

Antes de começarmos a analisar as tendências e expectativas mundiais, temos de definir o principal indicador normalmente utilizado para medir a despesa social, o rácio de despesa social (SER). Este rácio é o montante total das despesas com transferências sociais $[Te(t)]$ num ano t por referência ao Produto Interno Bruto (PIB (t)) do país no mesmo ano t :

$$SER(t) = TE(t)/PIB(t) \quad (2.1)$$

O SER é um conceito relativo. Os montantes absolutos da despesa têm pouco poder explicativo, porque dependem directamente de variáveis como a dimensão da população do país ou o nível de rendimento. Também negligenciam o aspecto das paridades de poder de compra que tem de ser tomado em consideração em comparações internacionais. Alguns milhões de dólares dos EUA podem significar uma despesa social total elevada em países das Caraíbas, mas pouco significado teriam para os Estados Unidos ou até para os seus Estados individualmente. Em última análise, não se espera que um pequeno país como a Estónia, por exemplo, despenda em causas sociais tanto como o seu vizinho mais populoso, a Polónia. A maioria das transferências sociais está directa ou indirectamente relacionada com o rendimento nacional ou com os níveis do PIB. As pensões, por exemplo, estão normalmente relacionadas com o rendimento anterior do beneficiário ou com o salário médio nacional. O seu montante dificilmente será definido por legislação sem ter em consideração o nível do rendimento nacional. Apenas alguns países não possuem legislação que associe de um ou outro modo as pensões ao actual nível de rendimento da população activa. Mesmo o montante despendido por um

país em cuidados médicos, regra geral a segunda maior rubrica de despesa nos orçamentos sociais nacionais, está relacionado de uma forma ou de outra com o nível de rendimento geral, uma vez que os rendimentos dos prestadores terão alguma ligação com o rendimento médio global *per capita*. De facto, a principal quota-parte da despesa com a saúde na maior parte dos países provém de custos com o pessoal (salários, contribuições para a segurança social e outras prestações não-salariais). Deste modo, o relacionamento da despesa social com o PIB do país fornece uma medida de comparabilidade internacional. Este conceito relativo permite comparações internacionais, tem um apelo intuitivo e ainda por cima é fácil de calcular. Na verdade, o SER é actualmente o indicador de desempenho mais amplamente utilizado e o mais agregado que se encontra em comparações internacionais.²

Contudo, este indicador não revela alguns aspectos essenciais. Medir e projectar a despesa social por si só não é um fim em si mesmo. Apenas faz sentido se a análise da despesa também for utilizada para determinar se os montantes investidos no sector social são bem gastos (isto é, com eficácia e eficiência). Isto significa que o SER deve ser acompanhado de uma análise exaustiva da despesa com recurso a um conjunto de outros indicadores de eficácia e de eficiência. Uma despesa elevada não indica automaticamente gastos eficazes ou eficientes. Considere-se, por exemplo, o caso do equipamento médico ou dos produtos farmacêuticos abrangidos pela legislação em matéria de patentes e que têm de ser adquiridos em moeda estrangeira por preços elevados. Provocam despesas elevadas, mas podem produzir impactos positivos na saúde muito reduzidos, quando comparados com estratégias de prevenção de riscos como uma campanha de higiene básica ou uma campanha de sensibilização sobre o VIH/SIDA. As despesas com essas campanhas podem até não aparecer nas contas nacionais de protecção social, porque poderão ser financiadas por instituições educativas ou por empresas. Por outro lado, o SER não contém informações sobre o grau de cobertura e de profundidade do sistema nacional de protecção social (ASPES), nem fornece indicações relativamente à distribuição das prestações. Além do mais, não indica se os montantes confiados ao sistema de transferências sociais são despendidos com eficácia no que respeita à mitigação da pobreza e da insegurança social.

A determinação e o uso de um conjunto desagregado de indicadores de desempenho para os sistemas de transferências sociais são, assim, uma das tarefas mais importantes da governação social (ver, também, o capítulo 7), uma vez que permitem identificar eventuais falhas na eficiência e eficácia da despesa social. De facto, a ineficiência pode ter custos muito elevados: pode desencadear reacções adversas como a evasão fiscal do lado dos contribuintes e, simultaneamente, a utilização abusiva das prestações. Para além da perda de recursos despendidos de forma ineficiente, o sistema de protecção social em questão está a pôr em risco

a sua credibilidade. A detecção e a abolição de ineficiências inerentes aos sistemas de transferências sociais existentes podem traduzir-se numa mobilização de recursos da mesma forma que a introdução de um novo imposto ou contribuição social.

O capítulo 7 apresenta mais um conjunto de indicadores de desempenho. No entanto, quando se trata de avaliar a adequação e o desempenho dos sistemas nacionais de protecção social, é ao SER que, à falta de melhor indicador, se recorre em primeiro lugar.

2.2 TENDÊNCIAS E PADRÕES DA DESPESA

Com base nos desenvolvimentos da despesa observados no passado nas diferentes regiões, esta secção descreve os padrões estruturais e de desenvolvimento típicos da despesa social em sistemas nacionais de protecção social formais. Embora os níveis da despesa possam variar entre os países, como é evidente, a semelhança dos desenvolvimentos ao longo do tempo em termos de aumentos relativos da despesa, bem como nos elementos que a compõem, deve-se em larga medida aos processos de maturação dos sistemas.

2.2.1 Tendências observadas na despesa regional

A despesa social mundial aumentou consideravelmente nas últimas décadas. O quadro 2.1 descreve o nível médio da despesa social pública nas seis regiões do mundo no princípio e em meados da década de 90. Os dados foram retirados do Inquérito Internacional do BIT sobre os Custos da Segurança Social, que contém informações fornecidas por autoridades nacionais, incluindo na sua maior parte as nove contingências clássicas que integram a lista da Convenção da OIT relativa à fixação de normas mínimas de segurança social, de 1952 (N.º 102).³ As médias regionais não se referem a todos os países, apenas àqueles para os quais havia dados disponíveis. Importa referir que as definições dos tipos de despesa resumidos sob o título “social” podem não ser idênticas em todo o lado e que, a dada altura, poderão ter sido alteradas pelos vários países. Em consequência, os dados recolhidos podem não ser totalmente comparáveis a nível internacional e podem não ser necessariamente consistentes a nível nacional. Este tipo de deficiências pode ser encontrado em praticamente todas as bases de dados internacionais.

As tendências históricas que conduziram às situações descritas no quadro 2.1 são resumidas nas secções seguintes. Para mais pormenores sobre os desenvolvimentos registados nos países no período 1975–96, ver o Anexo estatístico a este capítulo.

Quadro 2.1 Despesa com a segurança social por região e função principal (em percentagem do PIB), meados da década de 90

Região	Despesa total com a segurança social	da qual: Pensões	da qual: Cuidados de saúde
Todos os países	14,5	6,6	4,9
África	4,3	1,4	1,7
Ásia	6,4	3,0	2,7
Europa	24,8	12,1	6,3
América Latina e Caraíbas	8,8	2,1	2,8
América do Norte	16,6	7,1	7,5
Oceânia	16,1	4,9	5,6

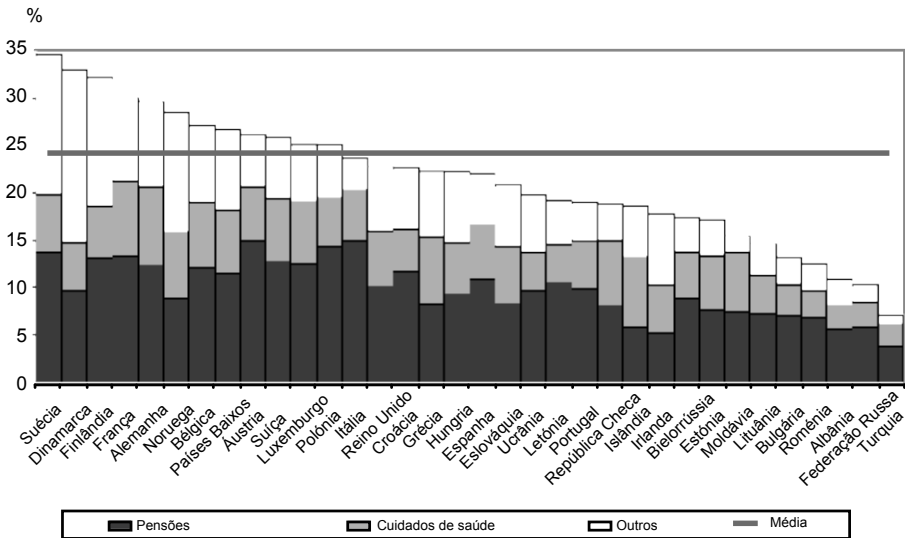
Fonte: BIT, *The Cost of Social Security* (O custo da segurança social).

2.2.1.1 Países industrializados

Nos países da OCDE, a percentagem do PIB utilizada para financiar a despesa social quase duplicou entre 1960 e 1990, atingindo 18,3%. Para a maioria dos países europeus, este valor situa-se entre 20 e 30% (OCDE, 1996a). A América do Norte e a Oceânia seguiram uma tendência semelhante, embora em menor grau. Uma percentagem significativa do aumento verificou-se nos primeiros 15 anos do período em questão. O nível de prestações e serviços individuais registou um aumento acentuado e a cobertura dos programas sociais foi alargada de modo a suprir as necessidades de uma percentagem mais elevada de uma população cada vez maior. Esta rápida expansão do estado-providência foi possível graças a um crescimento económico sustentado e a elevados níveis de emprego.

A Europa no seu conjunto tem um SER significativamente mais elevado que a América do Norte e a Oceânia. A média global é da ordem dos 25% do PIB, situando-se em regra os países envelhecidos e mais ricos da Europa Ocidental e Setentrional acima da linha dos 25% e os países da Europa de Leste e Meridional abaixo dessa linha. A figura 2.1 apresenta a composição da despesa social na Europa em meados da década de 90. As figuras 2.2 e 2.3 relacionam o rácio de despesa com a protecção social respectivamente com os níveis de PIB *per capita* e com a despesa governamental *per capita*. A correlação entre o PIB *per capita* e o SER não é tão estreita como seria de esperar; este aspecto será abordado mais tarde. A correlação entre o SER e a despesa governamental é mais elevada, o que, com grande probabilidade, simplesmente reflecte a elevada percentagem de despesa pública na despesa social total.

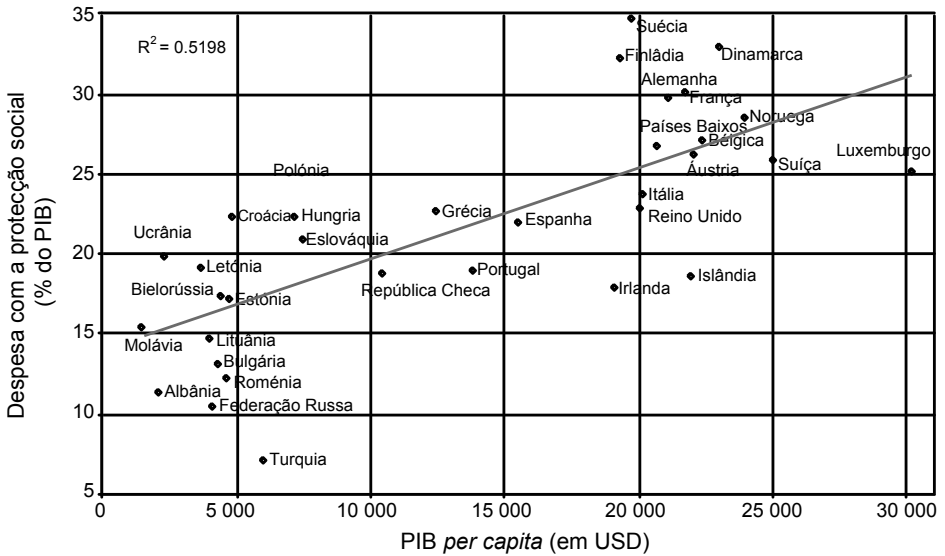
Figura 2.1 A despesa com a protecção social na Europa (em percentagem do PIB em meados da década de 90)



Fonte: EUROSTAT/OCDE.

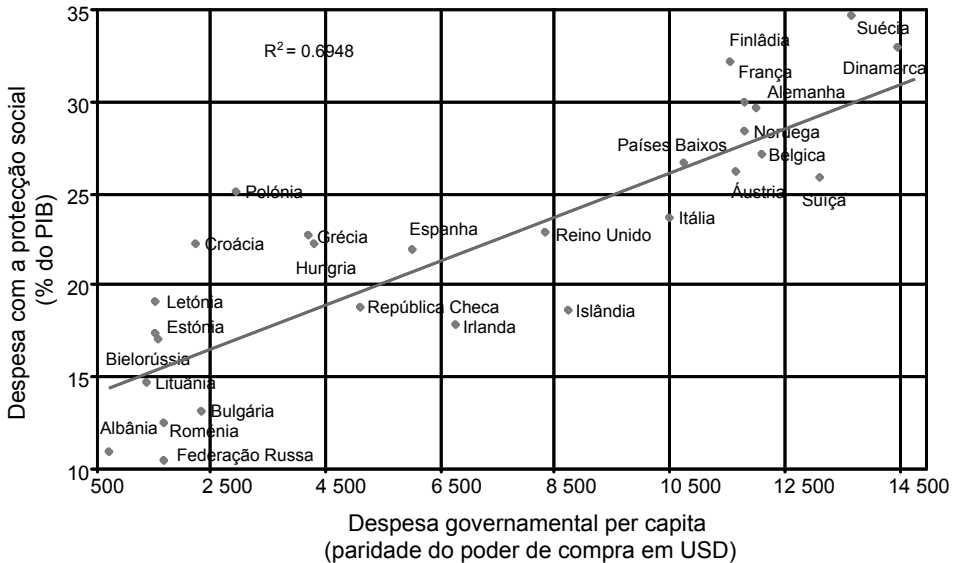
Uma comparação entre países da Europa Central e de Leste e Estados membros da União Europeia (UE), nos anos que antecederam 1990, revela que a sua despesa em sistemas de segurança social explícitos representou uma percentagem do PIB inferior à dos países da OCDE, com taxas que se situaram entre 10 e 20% do PIB. No entanto, estes números não são completamente comparáveis, porque não consideram o elevado nível de despesa social implícita nos países socialistas. A despesa com emprego social e com subsídios a empresas estatais foi instrumental para a meta do pleno emprego. Por outro lado, os subsídios aos consumidores desempenharam um papel importante como instrumento de política redistributiva. Esta despesa social implícita pode ser estimada em aproximadamente 10% do PIB (Cichon e Hagemeyer, 1996). As pensões, com cerca de 50%, foram a rubrica com maior expressão na despesa social registada. O seguro de desemprego foi inexistente e apenas recursos limitados foram devotados a regimes de assistência social formais. Desde 1989, a despesa social explícita aumentou como percentagem do PIB, mas diminuiu em termos reais nos países da Europa Central e de Leste, uma vez que a maior parte deles sofreu uma redução significativa do seu PIB. A estrutura de despesa deslocou-se devido ao registo e ao aumento do desemprego, embora apenas percentagens marginais da despesa continuem a ser devotadas às prestações de assistência social e de desemprego. As pensões continuam a ser a principal rubrica de despesa.

Figura 2.2 Rácio da despesa com a protecção social por referência ao PIB e ao PIB *per capita* na Europa



Fonte: EUROSTAT/OCDE.

Figura 2.3 Rácio da despesa com a protecção social por referência à despesa governamental *per capita*



Fonte: OCDE, Estatísticas nacionais.

2.2.1.2 Países em desenvolvimento

A situação nos países em desenvolvimento caracteriza-se pela existência de diversos tipos de sistemas de protecção social, bem como por níveis muito divergentes de cobertura da população, de riscos e de contingências. No grupo dos países em desenvolvimento, a despesa pública com a protecção social e o estágio de desenvolvimento económico diferem de forma considerável de região para região.

África

Com o acesso à independência de muitos países em África, foram introduzidos sistemas de segurança social limitados que prestam protecção a grupos privilegiados de trabalhadores no sector formal, designadamente, os funcionários públicos e os militares. Os países anteriormente governados pela França ou pela Bélgica implantaram sistemas de segurança social que cobrem contingências de longa duração a nível da velhice, invalidez e sobrevivência para trabalhadores no sector formal, ao passo que as ex-colónias britânicas adoptaram o sistema do Fundo de Previdência (ou seja, regimes de poupança obrigatórios que concedem prestações sob a forma de pagamentos únicos). Inicialmente, contudo, a principal rubrica da despesa social para os estados africanos recém-independentes foram os abonos de família (complementos pagos aos trabalhadores no activo para filhos dependentes). No Níger, por exemplo, em 1975, estes abonos de família representaram 51% da despesa com prestações, comparados com 25% pagos para pensões. Nas décadas de 70 e de 80, a percentagem de abonos de família desceu, enquanto a percentagem de pagamentos de pensões aumentou. No Benin, por exemplo, a percentagem de despesas com prestações dedicada a prestações familiares baixou de 72% em 1975 para 19% em 1992. Em contraste, a percentagem dedicada às pensões subiu para 20% em 1975 e para 77% em 1992. A protecção contra o risco de desemprego é virtualmente inexistente em África⁵, tal como a assistência social.

Na maior parte dos países africanos, a percentagem do PIB utilizada para financiar a despesa social foi inferior a 1 por cento em 1975. Uma vez que o SER é uma medida que integra o valor do PIB, a despesa social crescente pode acompanhar um índice SER estável ou em queda, como ilustram os dois exemplos seguintes. Entre 1975 e 1990, o rendimento nacional do Togo, a preços constantes de 1990, diminuiu 5,6% em resultado de reveses económicos, mas a despesa social subiu 49%, pelo que a percentagem da despesa social no PIB aumentou. No caso do Benin, entre 1975 e 1990, o rendimento nacional aumentou 84,87% e a despesa social *per capita* 72,43% a preços constantes de 1990. Por conseguinte, a percentagem do PIB utilizada para financiar a despesa social diminuiu.

No entanto, estes montantes de despesa social reduzidos, 1% do PIB em média, não reflectem a situação real, uma vez que é preciso tomar em consideração determinadas rubricas de despesa com cuidados de saúde (como despesas pagas

do próprio bolso) que não estão incluídas nos números que mediram a despesa social total. A maior parte dos países africanos possui um sistema de cuidados de saúde universais financiado pelo Estado; em 1985, absorveu cerca de 1,4% do PIB nos países do Norte de África e de 1,2% do PIB na África subsariana (OIT, 1993).

Estados Árabes

Na maioria dos Estados Árabes, as disposições relativas à segurança social cobrem contingências de longa duração e acidentes de trabalho. Só existem programas de segurança social para doença e maternidade no Iraque e no Líbano. A principal rubrica de despesa social tem consistido em pensões, que absorvem mais de 80% da despesa com prestações no âmbito de regimes de segurança social nacionais. A maioria dos sistemas de segurança social que cobrem contingências de longa duração relativas à velhice, invalidez e sobrevivência na região foi implantada em meados da década de 70⁶. Os regimes limitam a sua cobertura aos trabalhadores empregados no sector formal (com excepção do Bahrein e do Líbano) e, em muitos casos, apenas aos trabalhadores nacionais. É por esse motivo que no Kuwait, por exemplo, um país cuja população é constituída em grande parte por trabalhadores estrangeiros, a instituição de segurança social nacional apenas cobre cerca de 20% da população economicamente activa.

Uma vez que a maioria dos regimes se encontra num estágio inicial de desenvolvimento, a despesa com a protecção social tem estado a subir. A percentagem do PIB utilizada para financiar a despesa social no Bahrein, por exemplo, passou de 0,5% em 1975 para 1,6% em 1990. No Kuwait, a percentagem passou de 0,6% em 1980 para 3,7% em 1990, de modo que a despesa *per capita* (a preços constantes de 1990) mais do que triplicou neste período. Na Arábia Saudita, porém, a percentagem manteve-se relativamente constante (abaixo de 0,2 % do PIB), embora a despesa social *per capita* (a preços constantes de 1990) tivesse aumentado 70% entre 1990 e 1992. O mesmo fenómeno pode ser observado no Bahrein, onde o PIB real subiu ligeiramente acima de 5% e a despesa social mais de 400% entre 1980 e 1990. No entanto, estas subidas significativas têm um impacto diminuto no SER, uma vez que estes países de rendimento médio têm pouca cobertura populacional, pelo que o nível de despesa social relativamente ao PIB se manteve muito baixo.

Ásia

O continente asiático caracteriza-se por uma ampla variedade de sistemas de prestações de segurança social, de tipos de contingências e de taxas de cobertura. Alguns dos países da região, nomeadamente ex-colónias britânicas, instituíram Fundos de Providência, ao passo que os Estados recém-independentes da antiga URSS mantiveram os programas de segurança social do passado que cobrem a maioria das contingências de segurança social. Nos restantes países da Ásia e do

Pacífico, as principais contingências cobertas são as prestações de longa duração por velhice, invalidez e sobrevivência e por acidentes de trabalho. Os programas de subsídio de desemprego quase não existem, apenas tendo sido instituídos em Hong Kong (China) e na República Islâmica do Irão. Algumas modalidades de programas de curto prazo de protecção à doença e à maternidade existem na maioria dos países asiáticos. Nalguns países como, por exemplo, no Bangladesh, a cobertura prestada por disposições de segurança social está limitada aos funcionários públicos. A maior parte dos países na região caracteriza-se por baixas taxas de cobertura: 8% da população activa na Índia, 10% na Tailândia e 18% na China (números de 1992) (ver Bailey, 1997a). Apenas Hong Kong oferece cobertura universal através do seu regime de pensões de segurança social nacional para o pagamento de prestações de longa duração por velhice, invalidez e sobrevivência.

Em 1989, a despesa social representou em média cerca de 0,9% do PIB em dez países asiáticos⁷, mas em 1992 a média para o mesmo grupo de países já tinha subido para 1,6% (na esteira de um período que registou uma taxa de crescimento particularmente elevada). A despesa social enquanto percentagem do PIB manteve-se em média muito baixa em toda a região. Na Índia, a percentagem do PIB aplicada no financiamento da despesa social baixou de 1,5% em 1975 para 0,9% do PIB em 1992. Neste caso, os números escondem o facto de que a despesa social real cresceu 2,6% ao ano, sendo superada pelo crescimento real do PIB de 7,1% ao ano. Um exemplo de aumento relativo da despesa social face ao PIB é, no entanto, Singapura, onde a despesa social, que em 1975 representava 1,9% do PIB, subiu a um ritmo de crescimento de cerca de 25% por ano para 8,9% do PIB em 1990.

A experiência de Singapura pode ser alargada ao grupo de países de médio e alto rendimento, designadamente Hong Kong (China), Malásia, Singapura, República da Coreia e Tailândia (o Japão é tratado na secção sobre os países OCDE), que assistiram a um crescimento real da percentagem do PIB afectada ao financiamento da segurança social em paralelo com o seu crescimento económico sustentado. A cobertura foi igualmente alargada nalguns destes países, como na República da Coreia, por exemplo, onde o regime de protecção social passou a abranger também os agricultores e os pescadores.

Nos países com baixo rendimento da região, a despesa social como percentagem do PIB parece não ter aumentado da mesma forma (por exemplo, na Índia). No cômputo geral, porém, regista-se uma clara tendência ascendente na despesa social em toda a região, ainda que a tendência tenha estagnado um pouco por causa da crise financeira de 1997. Pode presumir-se que a tendência de crescimento tenha entretanto retomado o seu curso. Na China, em particular, o processo de reforma da segurança social em curso traduzir-se-á por um aumento da despesa social formal. Contudo, isto poderá não significar um aumento real da despesa, já que uma parte será simplesmente uma transferência para instituições públicas de prestações de empresas que poderão não ter sido devidamente contabilizadas.

América Latina

Os tipos de regimes de segurança social instituídos nos países da América Latina são muito distintos. Basicamente, todos os países têm uma modalidade de programas de prestações de longa duração que incluem pensões de velhice, invalidez e sobrevivência e um programa de prestações de acidentes de trabalho. A maioria tem também um programa de assistência na doença e de maternidade com a prestação de cuidados médicos em género. Os programas de prestações familiares e de desemprego são menos frequentes.

A maior parte dos países desenvolveu sistemas de segurança social baseados no modelo europeu de segurança social e implementou-os na primeira metade do século XX. Os regimes eram planos de benefício definido geridos por uma administração central. Em 1981, o Chile implementou um plano reestruturado de pensões de contribuição definida, com uma gestão descentralizada da cobrança de contribuições e de investimentos em fundos, actividades até então realizadas por instituições públicas. Outros países, designadamente Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, México, Peru e Uruguai, seguiram o exemplo do Chile ou estão em vias de conceber modelos semelhantes, seja como pilar principal ou como pilar secundário dos seus sistemas nacionais de pensões.

As taxas de cobertura de protecção social na região também são muito divergentes: menos de 15% da população economicamente activa é coberta por regimes de segurança social em El Salvador, Honduras e Paraguai, menos de 30% na Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala e Peru, e mais de 60% no Chile e no Paraguai.

Em 1990, a percentagem média do PIB utilizada para financiar a despesa social na América Latina era muito variada, com Cuba a despende 15,2% e a Venezuela, no outro extremo, com uma despesa medida inferior a 1% do PIB. Estes dados revelam com clareza as variações que se registam nos padrões de despesa na região. Em média, as pensões foram a principal rubrica da despesa social total, tendo a sua importância vindo a aumentar ainda mais com o tempo. Na Colômbia, por exemplo, esta percentagem foi de 6,07% em 1975 e de 55,2% em 1992, ao passo que no Uruguai passou de 43,31% em 1975 para 79,04% em 1992. Em Cuba, no período homólogo, 46% da despesa social total foram despendidos com pensões e 37% com cuidados de saúde.

A percentagem de idosos está a aumentar no continente: em 1990, 4,6% da população conjunta da América Latina e das Caraíbas tinham mais de 65 anos, mas nalguns países a taxa de idosos em relação à população economicamente activa aproxima-se da que se regista em países da OCDE e países da Europa Central e de Leste. No entanto, o nível de despesa com pensões e a despesa social em geral é consideravelmente inferior.

2.2.2 Padrões de desenvolvimento

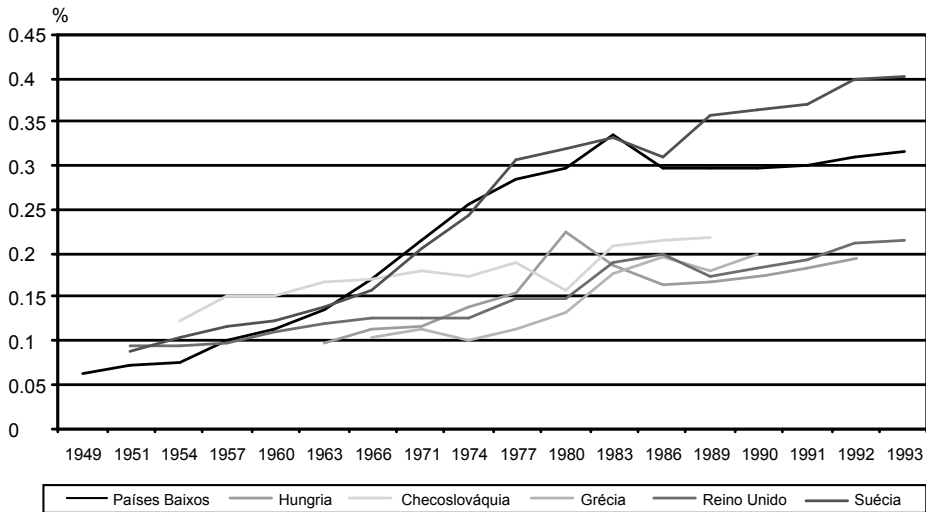
Os desenvolvimentos regionais descritos permitem retirar conclusões provisórias sobre os padrões de despesa. Se não for afectada por convulsões de ordem económica, demográfica, social ou política, a despesa com os sistemas nacionais de protecção social na maior parte dos países cresce ao longo das décadas à medida que o nível do PIB *per capita* aumenta. Na figura 2.4 são apresentados os desenvolvimentos típicos da despesa ao longo de cinco décadas no ambiente social, político e económico relativamente estável de alguns países europeus. Com alguma abstracção, a despesa social nacional parece seguir uma curva de maturação logística (ver a fórmula logística desenvolvida na caixa 2.1) em vez de uma curva recta com uma relação linear entre a despesa social e os níveis de PIB. De facto, num estado maduro ou quase maduro, a despesa social, tal como medida pelo SER, parece estabilizar-se não obstante se verificar um maior crescimento económico, indicando possivelmente os níveis aceitáveis máximos de transferências formais que são específicos para cada sociedade.

Os regimes de protecção social amadurecem quando emergem relações estáveis ou quase estáveis na percentagem das pessoas cobertas face ao total da população activa e na percentagem dos beneficiários de prestações face ao total da população inactiva. Este estado é denominado maturidade demográfica. Um regime de pensões, por exemplo, pode ser considerado demograficamente maduro, quando não se observam mais tendências de crescimento:

- seja na percentagem de pessoas registadas no regime (incluindo os pensionistas por invalidez em idade activa) face à população total dos grupos em idade activa;
- seja na percentagem de pensionistas por velhice face ao grupo etário das pessoas mais velhas que a idade normal de reforma normal (ou que a última idade de reforma).

O segundo estado (ou seja, a estabilidade do rácio entre pensionistas e a população) segue em regra o primeiro (isto é, o rácio entre a estabilidade dos membros registados e a população) com um desfasamento temporal de várias décadas. Apenas quando ambas as taxas tiverem alcançado uma relativa estabilidade é possível considerar que o regime se encontra num estado demograficamente maduro ou, melhor ainda, num estado “quase maduro”. A expressão “quase maduro” indica que o regime provavelmente não receberá novos participantes ou pensionistas por causa do alargamento da cobertura, embora continue a poder enfrentar aumentos de despesa estruturais devido ao envelhecimento global da população. Os outros elementos do processo de maturação são uma estabilidade relativa da relação entre o montante médio das prestações e o rendimento médio sujeito a

Figura 2.4 Desenvolvimentos da despesa social total (em % do PIB)
países europeus seleccionados



Fonte: BIT, O custo da segurança social.

contribuições. Este estado é atingido quando todos os pensionistas descontaram para o regime durante toda a sua carreira e os períodos médios de contribuição (que determinam os níveis das prestações) deixarem de aumentar. Denominado *maturidade da prestação*, este estado pode ser alcançado antes da maturidade demográfica. Este conceito é reanalisado no capítulo 5.

A maturação logística é em larga medida consequência da maturação demográfica, a qual, por sua vez, é determinada em grande parte pelo alargamento da cobertura: um número cada vez maior de pessoas é coberto e cada vez mais pessoas se tornam elegíveis para receber as prestações. Estas prestações aumentam sistematicamente à medida que a habilitação a esses direitos aumenta em regra com o número médio de anos de serviço ou de residência dos beneficiários. Em dado momento, quando todos ou quase todos os que necessitam recebem prestações, as sociedades parecem decidir travar o crescimento da elegibilidade e é então que, tipicamente, a curva do SER se achata (ver a secção 2.4 para uma análise mais pormenorizada dos factores que determinam a despesa). No caso da Europa, com os seus sistemas maduros, estes níveis parecem oscilar em torno dos 25% do PIB.

A caixa 2.1 fornece uma regra empírica para a projecção do padrão de desenvolvimento da despesa social com base na função de maturação logística. Essa função poderia ser útil para projecções resumidas da despesa social nacional. Uma curva deste tipo deveria ser apresentada a todos os decisores envolvidos na introdução de um sistema de transferências formais.

2.2.3 Padrões estruturais

No fim de um, tipicamente longo, período de maturação, um sistema nacional de protecção social normalmente adopta uma determinada composição estrutural que se mantém assaz constante. Essa composição pode ser modificada por decisões políticas, embora regra geral apenas em parte, uma vez que reflecte implicitamente decisões e prioridades sociais redistributivas que, normalmente, não mudam com rapidez.

Os padrões típicos podem ser melhor descritos pelos regimes da União Europeia, uma vez que estão em vigor há muito tempo e se pode assumir que estarão, no mínimo, num “quase” estado de maturidade. A figura 2.5 apresenta em pormenor a composição da despesa social por categorias principais de transferências nos 15 países da UE no ano 2000. A figura 2.6 (p. 74) apresenta uma análise semelhante para seis países específicos. Revela a variedade das estruturas nacionais por detrás dos agregados da UE. Em qualquer dos casos, as pensões e os cuidados de saúde constituem em conjunto mais de dois terços da despesa social total. Em regra as pensões (de velhice, invalidez e sobrevivência) representam mais de 50% da despesa total. Esta é uma das razões por que analisaremos em maior pormenor os instrumentos e as estratégias de financiamento dos cuidados de saúde e das pensões nos próximos capítulos

Caixa 2.1 Padrão de maturação típico na despesa de protecção social

A figura 2.1.1 descreve duas curvas logísticas típicas de *maturação da despesa social* (SEM). Poderiam aplicar-se a um país em que o total da despesa de protecção social formal se inicia num nível de despesa social de 5% do PIB, por exemplo, para cuidados de saúde, e em que outros regimes, como de prestações pecuniárias e, nomeadamente, de pensões, entram em funcionamento durante um período de maturação entre 75 e 85 anos aproximadamente e em que o nível total de despesa final é da ordem dos 30% no estado maduro assumido. Os dois regimes diferem apenas no ritmo do processo de maturação. Ambos os elementos são determinados em larga medida por factores de governação que definem com que rapidez se atinge a cobertura total ou quase total da população e os direitos às prestações atingem o seu nível derradeiro. Regra geral, os sistemas de pensões amadurecem a um ritmo muito lento, ao longo de cerca de sete décadas, desde que não sejam concedidos créditos de elegibilidade iniciais às primeiras gerações de beneficiários. Neste caso, a fase de maturação só fica concluída quando as pessoas da primeira geração, que aderiram ao regime assim que a sua idade o permitiu (digamos, aos 18 anos) e contribuíram toda a sua carreira para o plano (digamos, 47 anos), morreram com mais de oitenta anos. Contrariamente a este lento processo de maturação, um regime de pensões poderá “maturar” muito rapidamente se conceder pensões a todas as pessoas que atinjam determinada idade, desde o primeiro dia, independentemente de terem ou não pago contribuições.

Caixa 2.1 (continuação)

Justifica-se uma advertência relativamente ao “estado maduro” ou “estado estacionário” de um sistema de protecção social: os regimes podem amadurecer plenamente quando nenhum factor determinante do sistema se altera em termos relativos, por outras palavras, quando a composição etária relativa da população se mantém constante, os direitos que habilitam às prestações não se alteram e a economia se mantém num curso de crescimento constante sem alterar as percentagens relativas do rendimento e dos salários no PIB. Resumindo, este estado é ficção, e pura e simplesmente jamais ocorre. Os sistemas de transferências nacionais estão, quando muito, num estado “quase” maduro. Não obstante, o conceito de maturação ou de quase maturação é útil para indicar que os sistemas de transferências sociais se tornam mais onerosos com o tempo e que também não ultrapassam os limites naturalmente.

A fórmula para essa curva é geralmente:

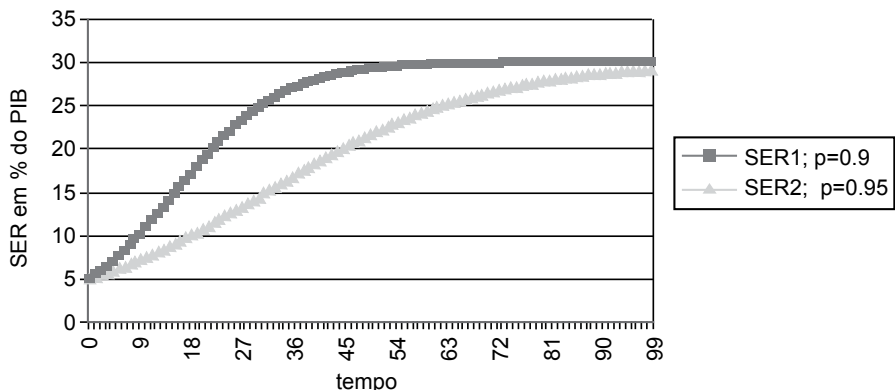
$$SER_t = SER_f / (1 + b \cdot p^t) \quad (2.1.1)$$

em que:

SER_f	é o SER que se pretende no estado maduro
b	é o coeficiente que ajusta a fórmula ao nível de despesa SER o inicialmente planeado através da relação $SER_0 = SER_f / (1+b)$
p	é um coeficiente de velocidade que comanda a velocidade de maturação

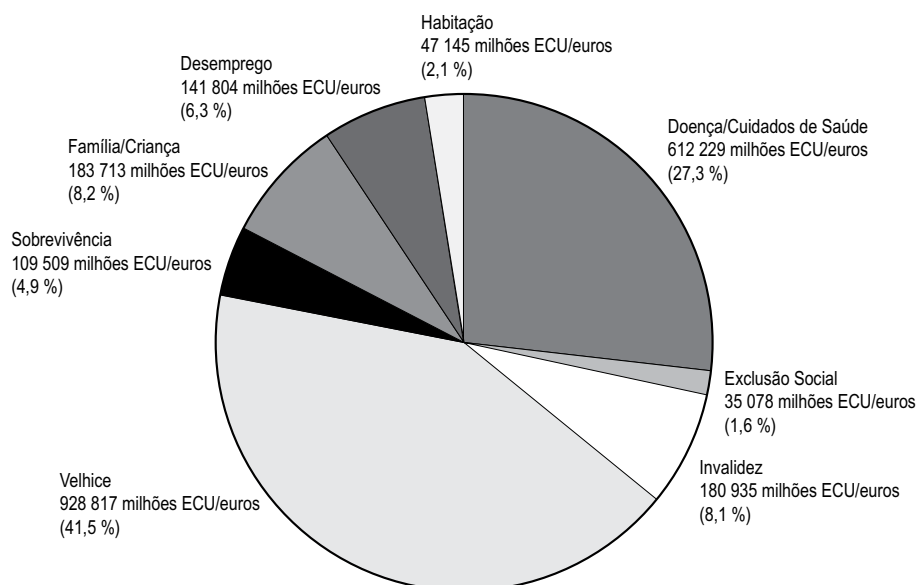
A fórmula anterior pode ser utilizada como curvas de regressão em regressões curvilíneas que cartografam os desenvolvimentos da despesa em sistemas nacionais de protecção social e obteria provavelmente resultados muito mais correctos que regressões lineares clássicas utilizando uma linha recta. (O conceito de regressões curvilíneas versus regressões lineares é explicado, por exemplo, em Lapin (1975), pp. 335–340.)

Figura 2.1.1 Curvas SEM típicas em diferentes níveis do coeficiente p



Fonte: OIT.

Figura 2.5 Prestações sociais por função, Estados-membros da UE, 2000

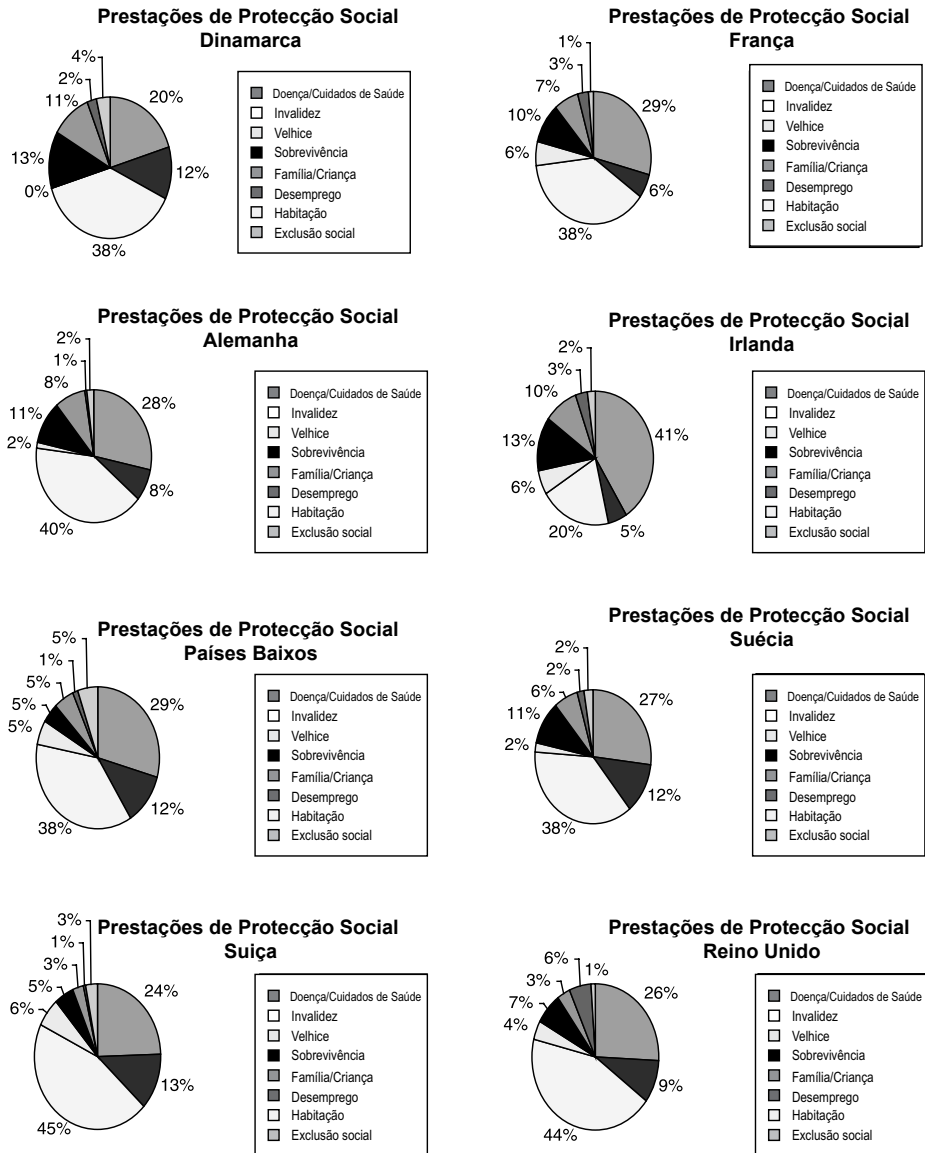


Fonte: EUROSTAT (2003).

2.3 PERSPECTIVAS FUTURAS

As futuras tendências previstas para a despesa social podem ser melhor descritas por projecções do modelo. Esta secção apresentará os resultados de projecções da despesa social após uma breve discussão sobre a metodologia e os pressupostos. Idealmente, recorre-se a um modelo de orçamento social plenamente desenvolvido, como o descrito, por exemplo, por Scholz et al. (2000) ou a avaliações actuariais de regimes individuais como descrito em pormenor por Plamondon *et al.* (2002) para a elaboração de projecções da despesa com a protecção social. Normalmente, os modelos de orçamento social contêm módulos explícitos demográficos, económicos e do mercado de trabalho, bem como módulos explícitos para todos os principais sistemas de transferências sociais como pensões, cuidados de saúde, prestações pecuniárias de curta duração (a pagar por maternidade, doença, morte, desemprego ou para fins de assistência social, etc.) Em alternativa, a despesa com regimes individuais pode ser projectada por modelos actuariais baseados nos mesmos cenários demográficos e económicos para todos os regimes do sistema nacional de protecção social. Os resultados das projecções

Figura 2.6 Estrutura da despesa social em países europeus seleccionados, 2000



Fonte: EUROSTAT (2003).

nos componentes individuais dos regimes nacionais de protecção social são então agregados numa conta global nacional de despesa social e financiamento, sendo criadas ligações para o orçamento de Estado. Definir um orçamento social nacional único requer muitos meses de investigação e modelação intensivas por uma equipa completa de peritos.

As páginas seguintes descrevem os resultados de um método de projecção abreviado desenvolvido em meados da década de 90 por Denis Latulippe nos ILO FACTS. Infelizmente, só é possível elaborar projecções abrangentes da despesa com a protecção social numa base regional para os países OCDE e para os países da Europa Central e de Leste. A base estatística disponível para outros grupos de países não permite projecções semelhantes. Contudo, os resultados obtidos para um número limitado de países industrializados indicarão que nível global da despesa pode ser atingido por sistemas nacionais de protecção social abrangentes assim que as economias nacionais estiverem plenamente desenvolvidas e as suas populações começarem a envelhecer.

2.3.1 Metodologia e pressupostos

No caso de regimes de protecção social maduros que operam em economias maduras, as projecções *status quo* podem simplesmente prolongar no futuro as actuais taxas de beneficiários e presentes taxas de substituição das prestações, possivelmente com alguns pressupostos justificados sobre o impacto de futuras políticas. Isso significa que as projecções reflectem basicamente um conjunto constante de disposições legais e um comportamento administrativo e de governação constante num ambiente demográfico e económico em mudança, ainda que previsível. Trata-se de um exercício relativamente simples e fiável, que pode, no mínimo, demonstrar aos decisores políticos sob a forma de projecções *status quo* aquilo que aconteceria se não se verificarem mudanças estruturais no sistema. Esta linha de projecções não se aplica a jovens regimes imaturos que operam normalmente no contexto de uma economia em desenvolvimento. A modelação do provável futuro desenvolvimento da despesa social global neste tipo de sistema não pode, por conseguinte, realizar-se numa base *ceteris paribus*; de facto, é necessário devotar uma atenção à elaboração de módulos simples e ao estado e à velocidade dos respectivos processos de maturação muito superior à que é viável neste contexto.

Para o estudo sobre os países OCDE e os países da Europa Central e de Leste foi desenhado um modelo de projecção abreviado com base no conceito de orçamentação social com o objectivo de projectar a despesa social nacional até 2050⁸. A sua filosofia de base é a de um modelo socioeconómico determinístico impulsionado por considerações de crescimento externo e demografia. A técnica

básica das projecções de despesa simples, tipo “impulsionador-impulsionado”, utilizadas como referência, é explicada na Informação 3. Esta técnica é frequentemente a única opção de que dispõe um analista quantitativo para responder com celeridade às solicitações dos decisores políticos com vista à elaboração de estimativas orçamentais do futuro desenvolvimento da despesa. No modelo simples aqui utilizado, o emprego total está aliado a pressupostos de crescimento através de níveis de produtividade assumidos. Deste modo o emprego é “impulsionado” pelas taxas de crescimento e de produtividade assumidas. A oferta de trabalho é derivada dos valores observados para as taxas de participação no mercado de trabalho e para a mudança demográfica. Os níveis de prestações reflectem a legislação em vigor.

São considerados três cenários de crescimento económico (de base, baixo e elevado) com base em dois pressupostos de pleno emprego no futuro (aumento de 1% ao ano e emprego pleno constante) e em dois pressupostos de aumento da produtividade do trabalho (1% e 2% ao ano). Os pressupostos demográficos e económicos são resumidos no quadro 2.2.

Os pressupostos económicos de longo prazo não foram discriminados de forma mais pormenorizada para cada um dos países. Assume-se que os países da Europa Central e de Leste acabarão por crescer à mesma taxa dos países OCDE, embora o período de transição no primeiro caso seja marcado por um período de declínio económico e de estagnação (até 2010) seguido por um período de crescimento económico elevado (2010-20). As elevadas taxas de crescimento presumidas visam garantir um processo de recuperação que deverá compensar, pelo menos em parte, as perdas anteriores do PIB.

É necessário especificar ainda um conjunto de pressupostos sobre o futuro desenvolvimento da despesa com a protecção social, destinados a prever as perspectivas demográficas, de preços e progressão dos custos unitários e ao padrão de despesa por idades. Finalmente, será especificado um pressuposto, com base nas expectativas do mercado de trabalho e em projecções demográficas, relativamente à percentagem de desempregados que recebem prestações. Mesmo ajustada ao envelhecimento da população, entre 1960 e 1980 a despesa com a saúde nos países OCDE subiu mais rapidamente que o PIB por pessoa empregada (ou seja, que a produtividade laboral), enquanto que entre 1980 e 1990, tanto a despesa com a saúde como o PIB por pessoa empregada cresceram a uma taxa igual. A evolução da despesa com a saúde depende simultaneamente da progressão dos custos unitários e da utilização dos serviços. Como os cuidados de saúde são um sector de trabalho intensivo, os salários representam uma percentagem significativa da respectiva despesa total. Para projectar os custos unitários no futuro, pressupõe-se que os seus custos salariais aumentarão a uma taxa igual à de outros sectores.

Quadro 2.2 Resumo dos pressupostos demográficos e económicos
para projecções do modelo

Pressupostos demográficos

Fertilidade

Partindo dos actuais níveis (abaixo das taxas de substituição em todas as regiões, excepto na América do Norte), terá aumentando para 2,1 (1,95 na Europa Meridional, 2,02 na Europa Ocidental e 2,06 no Japão) em 2050

Mortalidade

Partindo dos níveis actuais até valores de esperança de vida à nascença de, aproximadamente 79 anos para os homens (74 na Europa de Leste e 81 no Japão) e 85 anos para as mulheres (81 na Europa de Leste e 87 no Japão)

Pressupostos económicos

Países da OCDE e países da Europa Central e de Leste após 2020

Taxas anuais	Cenário base (%)	Cenário de baixo crescimento (%)	Cenário de crescimento elevado (%)
Crescimento económico (1)	2	1	3
Pleno emprego (2)	1	0	1
Produtividade laboral (2)	1	1	2
Oferta de trabalho	Com base nas taxas de actividade em 1990 ajustadas para: - taxas de participação das mulheres: dos níveis actuais até 90% dos homens em 2050; - idade de ingresso no mercado de trabalho entre 1990 e 2050: 50% do aumento entre 1950 e 1990, sujeito a um máximo de 22 anos em média; - desemprego elevado: redução da oferta de trabalho quando o desemprego excede 15%; taxa de desemprego máxima de 20%; - dois cenários para a idade da reforma: idade da reforma constante, e rácio de inactividade constante, ao nível de 1990.		

Europa Central e de Leste: 1995–2020

Taxas anuais	Cenário base (%)	Cenário de baixo crescimento (%)	Cenário de crescimento elevado (%)
Crescimento económico (%)	-2 (1995–2000)	-2 (1995–2000)	-2 (1995–2000)
	0 (2000–2010)	0 (2000–2010)	2 (2000–2010)
	4 (2010–2020)	1 (2010–2020)	4 (2010–2020)
Pleno emprego (%)	-1 (1995–2000)	-1 (1995–2000)	-1 (1995–2000)
	0 (2000–2010)	0 (2000–2010)	1 (2000–2010)
	2 (2010–2020)	0 (2010–2020)	2 (2010–2020)
Produtividade laboral (%)	-1 (1995–2000)	-1 (1995–2000)	-1 (1995–2000)
	0 (2000–2010)	1 (2000–2010)	0 (2000–2010)
	2 (2010–2020)	2 (2010–2020)	1 (2010–2020)

(1) Sujeito a uma taxa de desemprego mínima de 2%. (2) Entre 1990 e 2010, com base na experiência nacional.

Fonte: Latulippe (1997).

Nos países OCDE, presume-se que os investimentos na saúde (em infra-estruturas, tecnologia e investigação) são 25% da despesa total e aumentam 1% mais rapidamente que a taxa de crescimento da produtividade laboral. Uma vez que o crescimento real do PIB no modelo é igual ao produto do crescimento do emprego pelo crescimento da produtividade, e que a percentagem de salários no PIB se presume constante, o custo unitário da prestação de cuidados de saúde aumentará à taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada, acrescida de 0,25%. A respectiva taxa de aumento, calculada pelo modelo para os países da amostragem, é ligeiramente mais elevada que a taxa observada na década de 80, embora essa década se caracterizasse por cortes substanciais seguidos de um período de rápida expansão. Como a despesa média de longo prazo com a saúde foi inferior na década de 80, será mais difícil atingir o mesmo nível de poupança no futuro. Pressupõe-se que os custos unitários com a saúde aumentarão a um ritmo mais rápido na Europa Central e de Leste por terem maiores necessidades de investimento e porque desejarão melhorar a qualidade dos serviços prestados, pelo que foi considerado um aumento adicional do PIB de 0,5%. O custo unitário da prestação de cuidados de saúde nos países da Europa Central e de Leste é modelado como aumentando à taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada mais 0,75%. No cômputo geral, estes pressupostos sobre a evolução dos custos unitários podem ser considerados prudentes.

Para projectar a utilização dos cuidados de saúde, presume-se que a cobertura não será alargada, mas que a respectiva despesa aumentará devido ao maior número de idosos. É definido claramente que uma percentagem significativa da despesa com a saúde se concentra nos últimos meses de vida. No entanto não se pode assumir um padrão etário constante. Em 2050, as pessoas de uma certa idade serão mais saudáveis que as actuais pessoas com a mesma idade. Esta verdade aplica-se em particular aos idosos. No futuro, as gerações mais saudáveis adquirirão maior peso estatístico. Deduz-se que o aumento do número de anos vividos na velhice resultará num aumento inferior ao proporcional dos custos com cuidados de saúde *per capita* face ao presente.

Para a projecção da despesa com o desemprego, assume-se que a percentagem de desempregados elegíveis para receber as prestações é constante nos países OCDE. Na Europa Central e de Leste pressupõe-se que essa percentagem irá subir e atingir um nível semelhante ao dos países OCDE em 2010.

Presumiu-se que os outros tipos de prestações sociais estão indexados ao salário médio e foram ajustados no sentido de tomar em consideração as alterações previsíveis nos padrões de elegibilidade. Na projecção, o total de prestações de assistência social está correlacionado com o nível de desemprego, com uma elasticidade de 50%, por outras palavras, o índice de despesa subirá meio ponto percentual se o índice de desemprego relevante subir 1%.

2.3.2 Resultados das projecções

Os resultados das projecções para os três cenários são apresentados em pormenor nos quadros 2.3 e 2.4.

Nos países da OCDE, a despesa social, expressa como percentagem do PIB, aumenta entre 1990 e 2050 nos três cenários. Partindo de um nível de 18,3% em 1990 atinge 25,5% em 2050 no cenário de base, 23,7% no cenário de crescimento elevado e 30,4% no cenário de baixo crescimento. Em termos reais, entre 1990 e 2050, a despesa social aumenta em média 1,9% ao ano, sendo este montante composto por 1,3% relativo ao crescimento do PIB e por 0,6% relativo ao crescimento excessivo médio da despesa social relacionado com o PIB do respectivo ano. As rubricas principais, pensões e cuidados de saúde, representam 89% da despesa social total em 2050, comparado com 77% em 1999.

Numa base regional, o aumento mais significativo nos países da OCDE será registado no Japão, que passará de 12,4% em 1990 para 27,0% em 2050. O Japão ver-se-á confrontado com um significativo e rápido envelhecimento da sua população nas próximas décadas. Em 2050, a idade média dos japoneses será de 47,4 anos por oposição a 45,9 na Europa Ocidental, 41,1 na Austrália e na Nova Zelândia e 40,4 na América do Norte (ONU, 1995). Em 2050, a despesa social no Japão continuará mais baixa que na Europa Ocidental (33,4% do PIB), mas será significativamente mais elevada que na América do Norte (17,9%) e na Oceânia (18,4%). A evolução lenta da despesa social na América do Norte, Austrália e Nova Zelândia dependerá fortemente da evolução assumida para o mercado de trabalho. No cenário de baixo crescimento, que se caracteriza por uma procura constante de trabalho, a despesa social atinge um nível significativamente mais elevado: 25,8% na América do Norte e 31,1% na Austrália e na Nova Zelândia.

Com base no pressuposto de uma evolução da produtividade laboral (cenário de base), assume-se que os salários médios nos países da OCDE vão crescer cerca de 1% ao ano entre 1990 e 2050 (1,2% entre 1990 e 2010). Em comparação, os salários médios cresceram 2,3% na década de 70 e 1,7% na década de 80. Apesar desta baixa taxa de crescimento da produtividade laboral e do aumento significativo da despesa social, o nível mais elevado das transferências sociais apenas absorve 20% do futuro aumento dos salários. Este número aumenta para 30% no cenário de baixo crescimento e desce para 10% no cenário de crescimento elevado.

Quadro 2.3 Tendências estimadas da despesa social nos países da OCDE (em % do PIB), 1980–2050

	1980	1990	2010	2030	2050
Cenário base: crescimento anual de 2%					
Total	16,3	18,3	19,3	23,2	25,5
Pensões	7,8	8,5	10,0	13,7	15,2
Saúde	4,8	5,6	5,6	6,5	7,4
Desemprego	1,0	1,3	1,1	0,5	0,4
Outros	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5
Japão	11,1	12,4	17,7	22,0	27,0
América do Norte	12,5	14,4	13,9	17,5	17,9
Oceânia	12,6	15,6	17,4	17,7	18,4
Europa Setentrional	20,3	22,4	23,0	25,1	25,1
Europa Meridional	16,8	21,1	22,2	25,1	31,4
Europa Ocidental	24,2	24,7	25,9	30,8	33,4
Cenário de crescimento elevado: crescimento anual de 3%					
Total	16,3	18,3	18,3	21,7	23,7
Pensões	7,8	8,5	9,3	12,3	13,4
Saúde	4,8	5,6	5,6	6,5	7,3
Desemprego	1,0	1,3	1,0	0,5	0,4
Outros	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5
Japão	11,1	12,4	16,9	20,6	25,2
América do Norte	12,5	14,4	13,3	16,4	16,7
Oceânia	12,6	15,6	14,4	15,7	16,2
Europa Setentrional	20,3	22,4	21,3	23,1	22,5
Europa Meridional	16,8	21,1	20,2	21,9	26,8
Europa Ocidental	24,2	24,7	25,0	29,9	32,3
Cenário de baixo crescimento: crescimento anual de 1%					
Total	16,3	18,3	23,1	27,8	30,4
Pensões	7,8	8,5	11,1	15,1	16,6
Saúde	4,8	5,6	6,1	7,3	8,2
Desemprego	1,0	1,3	2,7	2,2	2,1
Outros	2,8	2,8	3,2	3,3	3,4
Japão	11,1	12,4	20,7	22,0	26,9
América do Norte	12,5	14,4	17,5	24,2	25,8
Oceânia	12,6	15,6	22,1	29,0	31,1
Europa Setentrional	20,3	22,4	26,6	30,2	30,7
Europa Meridional	16,8	21,1	24,9	28,0	31,9
Europa Ocidental	24,2	24,7	30,2	33,6	35,3

Fonte: Latulippe, 1997.

Quadro 2.4 Tendências estimadas da despesa social para a Europa Central e de Leste (em % do PIB), 1993–2050

	1993–95	2010	2030	2050
Cenário base				
Total	20,0	20,9	21,0	25,6
Pensões	9,9	10,8	10,9	13,6
Saúde	4,4	4,9	5,9	7,5
Desemprego	0,8	1,2	0,3	0,3
Outros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgária (1993)	17,7	18,8	16,4	21,4
Letónia (1994)	22,9	22,5	24,3	28,4
Polónia (1995)	26,7	32,3	25,4	30,1
Eslováquia (1995)	21,3	24,3	27,8	33,8
Ucrânia (1993)	18,9	21,4	18,6	22,2
Federação Russa (1994)	12,5	14,9	14,0	17,6
Cenário de crescimento elevado				
Total	20,0	26,1	21,5	24,1
Pensões	9,9	12,0	10,5	12,0
Saúde	4,4	5,5	6,0	7,5
Desemprego	0,8	2,5	0,9	0,4
Outros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgária (1993)	17,7	21,6	15,6	19,9
Letónia (1994)	22,9	26,7	23,2	26,7
Polónia (1995)	26,7	35,1	32,2	28,5
Eslováquia (1995)	21,3	25,7	26,7	31,8
Ucrânia (1993)	18,9	30,1	17,9	21,0
Federação Russa (1994)	12,5	17,5	13,4	16,5
Cenário de baixo crescimento				
Total	20,0	24,4	24,5	28,2
Pensões	9,9	11,7	12,5	14,7
Saúde	4,4	5,3	6,3	8,0
Desemprego	0,8	2,1	1,2	0,9
Outros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgária (1993)	17,7	20,5	18,1	21,3
Letónia (1994)	22,9	24,3	24,7	28,4
Polónia (1995)	26,7	34,1	39,6	45,7
Eslováquia (1995)	21,3	25,1	28,3	33,8
Ucrânia (1993)	18,9	25,7	20,7	22,2
Federação Russa (1994)	12,5	16,5	15,7	17,6

Fonte: Latulippe, 1997.

A projecção da despesa para a Europa Central e de Leste, com base na situação prevalecente em seis países, Bulgária, Letónia, Polónia, Federação Russa, Eslováquia e Ucrânia, entre 1993 e 1995 (Cichon e Hagemeyer, 1996), indica que em condições de *status quo* no futuro próximo, a evolução da despesa social dependerá principalmente de mudanças na legislação social e no desempenho económico. O grau de incerteza é muito elevado no que diz respeito ao nível e à disparidade do futuro desenvolvimento económico nesses países. Os factores demográficos terão um impacto mais limitado até 2010.

Com base nos pressupostos definidos anteriormente, prevê-se que entre 1995 e 2010 a despesa social passe do nível inicial de 20% para 20,9%. Durante o período inicial, a ausência de crescimento económico e o aumento presumido na percentagem de desempregados que beneficiará de subsídio de desemprego ou de assistência social criarão uma pressão altista sobre a despesa social. Após 2010, as prestações pagas sob a forma de subsídio de desemprego e de assistência social diminuem por causa da presunção de crescimento económico e de aumento do emprego. Apesar dessa projecção, a despesa social aumenta entre 2030 e 2050 por causa do aumento da despesa com pensões e saúde.

Em 2050, a despesa social poderá absorver 25,6% do PIB no cenário de base, 24,1% no cenário de crescimento elevado e 28,2% no cenário de baixo crescimento. São níveis iguais aos dos países da OCDE. Na Europa Central e de Leste, a idade da reforma é inferior, mas o processo de envelhecimento será, em média, menos pronunciado que nos países OCDE. Acresce que, quanto mais elevadas forem as taxas de crescimento económico, que têm por objectivo recuperar as perdas do PIB actuais e recentes, menor será a futura taxa de crescimento da despesa social expressa como percentagem do PIB.

Os resultados do exercício anterior parecem indicar que, desde que não sejam significativamente reduzidos, os actuais sistemas de transferências sociais formais nos países industrializados terão probabilidades de atingir uma parcela entre 25 e 35% do PIB: por outras palavras, estas economias e sociedades estão a caminhar para uma situação em que 25 a 35% do valor de todos os bens e serviços que produzem serão redistribuídos através do sistema de transferências sociais. Isso equivale a cerca de metade do consumo privado total. Mesmo que os sistemas venham a ser reduzidos nos próximos anos, continuarão a ser máquinas redistributivas gigantescas.

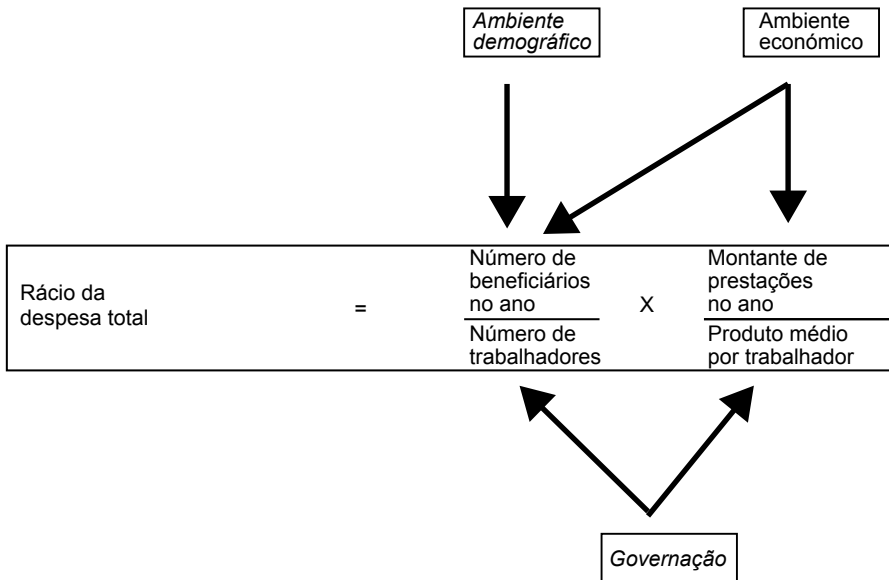
As conclusões retiradas para os países industrializados seleccionados não podem ser utilizadas genericamente como guia para os países em desenvolvimento, que estão muito mais atrasados em termos de PIB. O seu período de recuperação esperado é demasiado longo para permitir previsões válidas. Por exemplo, se um país africano típico, com um PIB *per capita* de 500 USD em 1994, crescesse a uma taxa real de 5% ao ano, levaria cerca de 56 anos a atingir o actual PIB *per*

capita da Grécia (7.700 USD), um dos mais baixos da OCDE. Mesmo com uma taxa de crescimento de 10%, esse país precisaria ainda de 29 anos para recuperar o atraso¹⁰. É impossível saber se no fim de um período tão longo, o sistema de protecção social será semelhante ao de um país típico da OCDE. Há demasiadas incertezas: os valores sociais poderão não acompanhar os padrões da OCDE, as economias poderão manter-se muito mais informais, e a pandemia do VIH/SIDA poderá alterar drasticamente a estrutura demográfica, para referir apenas algumas. No entanto, embora possamos não conseguir prever com certeza a futura despesa com a protecção social, sabemos que factores impulsionarão efectivamente a evolução da despesa. Este é o tópico da secção seguinte.

2.4 ANÁLISE DOS FACTORES QUE DETERMINAM A DESPESA SOCIAL NACIONAL

Como foi indicado na introdução a este capítulo, a despesa social nacional é impulsionada por três factores determinantes principais: evolução demográfica, factores de governação e evolução económica. A breve análise factorial que se segue limita-se a explorar o impacto principal destas três categorias de factores determinantes, embora dê simultaneamente algumas explicações sobre a evolução da despesa no passado e algumas indicações sobre as tendências futuras. A direcção de impacto dos diferentes factores determinantes é apresentada na figura 2.7. Em geral a despesa total de um regime é o produto do número de beneficiários pelo montante das prestações. A despesa social total exprime um valor de despesa absoluto. O seu poder explicativo é relativamente limitado se não for correlacionado com a dimensão total da economia (isto é, com o PIB do país), mediante o cálculo do SER. O Produto Interno Bruto pode ser calculado como produto do número de trabalhadores na economia pela produtividade medida em produção (*output*) bruta média por trabalhador. O número de trabalhadores, por sua vez, é influenciado pelo ambiente económico, pelo ambiente demográfico e pela governação. O impacto da protecção social sobre o *output* por trabalhador é analisado no Capítulo 3.

O ambiente demográfico em que opera um sistema de protecção social afecta sobretudo o número de beneficiários (como o número de pensionistas por velhice, pessoas por invalidez ou doença) e o número potencial de trabalhadores. O ambiente económico, por seu lado, tem uma influência directa no número de beneficiários como, por exemplo, os desempregados, no montante das prestações (consoante as prestações pagas sejam determinadas por aumentos salariais ou pela

Figura 2.7 Factores determinantes da despesa social total

Fonte: ILO.

inflação) e na dimensão do *output* por trabalhador. A governação também tem impacto em todos os factores, na medida em que estipula as condições de elegibilidade (por exemplo, a idade da reforma) e as disposições em matéria de prestações. Os vários aspectos técnicos envolvidos serão explorados com mais pormenor no Capítulo 5. Nas restantes secções do presente capítulo limitar-nos-emos a analisar a natureza geral destes vários efeitos e das suas inter-relações.

Como se poderá verificar nas secções que se seguem, os três principais factores determinantes da despesa social interagem entre si e estão estreitamente inter-relacionados.

2.4.1 Impacto do ambiente demográfico

O ambiente demográfico de um sistema de protecção social, que inclui a estrutura de morbilidade da população em que terá de funcionar o sistema de saúde, é um factor determinante (mas não o único, como veremos) do rácio de dependência do sistema, isto é, tem uma grande influência no rácio entre o número de beneficiários (as pessoas que recebem as transferências) no sistema e o número de pessoas que financiam essas transferências ou que ganham o rendimento nacional a partir do qual se tem de financiar as transferências. Os factores biológicos (o envelhecimento expresso na diminuição das taxas de fertilidade e de mortalidade, na morbilidade e na mortalidade) determinam em larga medida o número potencial

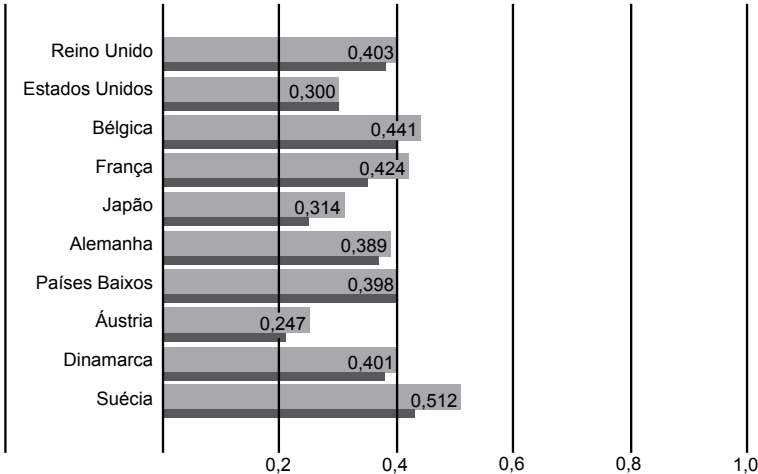
de beneficiários e de financiadores do sistema nacional de protecção social; por outras palavras, explicam o rácio de dependência demográfica pura. Os factores demográficos não explicam a dimensão total da dependência do sistema: a economia co-determina o número de desempregados e a legislação nacional, que é um factor de governação, co-determina, entre outros, o número de reformados e de pessoas que recebem educação. Este último número é influenciado, por exemplo, por disposições legais que regem o número de anos mínimo de escolaridade obrigatória ou de estudo necessário para obter o primeiro grau universitário. Alguns factores poderiam ser considerados comportamentais, como a idade efectiva de reforma se as pessoas tiverem possibilidade de escolher quando pretendem sair do mercado de trabalho. Contudo, nós consideramos que facultar a possibilidade de escolha é um elemento de governação.

A caixa 2.2 descreve a mudança na dependência do sistema *versus* a mudança na dependência demográfica pura nos regimes de pensões num conjunto de importantes países OCDE entre meados da década de 80 e meados da década de 90.

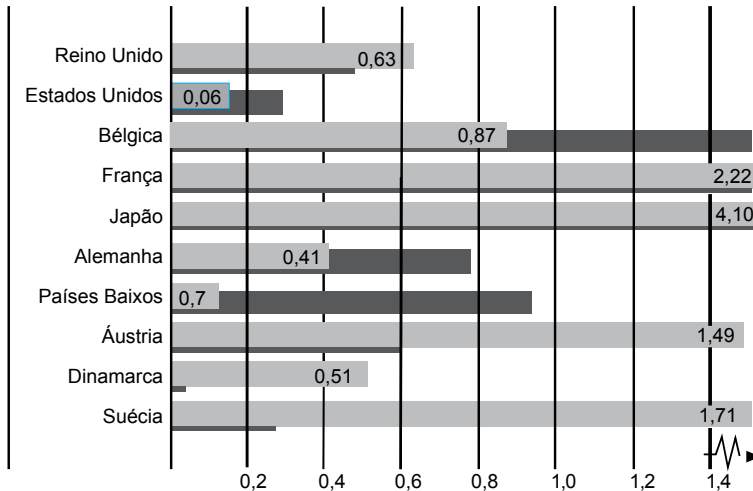
Caixa 2.2 Dependência demográfica *versus* dependência do sistema em regimes de pensões na OCDE

O rácio de dependência do sistema 65+ mede o número de pensionistas (aqueles que recebem uma prestação paga por um regime público) no numerador e o número de empregados no denominador; ambos são calculados em equivalentes de tempo inteiro. A figura de caixa 2.2.1 revela a evolução do rácio de dependência do sistema entre 1985 e 1996 em dez regimes de pensões de velhice na OCDE.

Figura 2.2.1 Rátios de dependência do sistema, países seleccionados, 1985-96 (rátios de dependências de prestações 65 e superior: barra clara 1996; barra escura 1985)



Fonte: Arents et al. (2000).

Caixa 2.2 (continuação)**Figura 2.2.2** Mudanças nos rácios de dependência de prestações (barra clara) e nos rácios de dependência da velhice (barra escura), países seleccionados, 1985–96 (taxas de crescimento médias anuais, expressas em percentagem)

Fontes: Rácios de dependência de prestações: Arents *et al.* (2000); rácios de dependência da velhice: EUROSTAT.

Quando o número de pensionistas aumenta e os restantes factores se mantêm inalterados, a despesa com pensões subirá. Contudo, a taxa de contribuições só aumentará se o número de pensionistas crescer a um ritmo mais acelerado que o número de empregados. O rácio de dependência do sistema toma em consideração o aumento do rácio emprego-população e revela por conseguinte a alteração na base tributária.

A maior parte dos países referidos na figura 2.2.1 têm rácios de dependência do sistema na mesma ordem de grandeza, cerca de 0,4. A Áustria (0,25) e os Estados Unidos (0,30) têm rácios menores, ao passo que a Suécia tem um rácio de dependência do sistema superior a 0,5. No início da década de 90, a Suécia registou um aumento destacado (7 pontos percentuais), devido sobretudo a uma queda no emprego durante os anos em apreço. Registaram-se subidas acentuadas também em França (9 pontos percentuais) e no Japão (7 pontos percentuais a partir de 1990), enquanto noutros países o aumento do rácio de dependência do sistema se manteve inferior a 3 pontos percentuais. Nos Estados Unidos e nos Países Baixos não se verificaram aumentos significativos do rácio de dependência do sistema durante este período.

A figura 2.2.2 apresenta o aumento do rácio de dependência da velhice por oposição ao aumento do rácio de dependência do sistema, ambos no período 1985–96. Pode verificar-se que os rácios de dependência do sistema aumentaram mais rapidamente que os rácios de dependência demográfica nalguns países e noutros não. Na Alemanha, por exemplo, o rácio de dependência do sistema aumentou 0,4% em média e o rácio demográfico (velhice) 0,8%. Nos Países Baixos, o rácio de dependência do sistema aumentou menos de 0,1% em média e o rácio demográfico quase 1%. Nos Estados Unidos, o rácio demográfico aumentou 0,3% em média, enquanto o rácio de prestações aumentou meros 0,1%, o mesmo sucedendo nos Países Baixos. Ambos os países registaram um forte aumento do emprego durante este período. O mesmo se passou com a taxa de emprego no grupo etário entre os 55 e os 64 anos.

Sendo os outros factores determinantes, a evolução económica e os factores de governação, iguais, o envelhecimento é o factor demográfico puro mais importante que com maior influência sobre os regimes de pensões, os quais são, por seu turno, as rubricas de despesa mais elevadas de um serviço nacional de protecção social. Esse impacto é particularmente forte em sistemas maduros de sociedades com uma elevada percentagem de idosos.

Os quadros 2.5 e 2.6, bem como a figura 2.8, que reproduzem as projecções das Nações Unidas citadas na recente publicação do BIT sobre o envelhecimento (OIT, 2002a), demonstram a ordem de grandeza e de velocidade relativa de envelhecimento na diferentes regiões do mundo entre 1950 e 2050. O quadro 2.5 indica que a percentagem de PIB a transferir para os idosos entre 1950 (quando os primeiros regimes de pensões na Europa finalmente adquiriram o seu formato actual) e 2050 através de regimes de pensões em condições *ceteris paribus* poderia quase triplicar nesse período e, no mínimo, duplicar entre 2000 e 2050. O envelhecimento biológico representa obviamente um desafio para os regimes de pensões e, por conseguinte, para o financiamento da protecção social em geral. O quadro 2.6 revela outro facto que pode surpreender: embora as regiões desenvolvidas sejam significativamente “mais velhas” que as menos desenvolvidas, o ritmo de envelhecimento é efectivamente muito mais rápido no mundo em desenvolvimento. Por conseguinte, se os países menos desenvolvidos tivessem regimes de pensões com cobertura universal (o que não acontece, com algumas excepções como o Botsuana, o Brasil, a Namíbia e a África do Sul), em termos relativos ver-se-iam confrontados com problemas de envelhecimento muito mais graves entre 2000 e 2050 que os regimes de partes mais desenvolvidas do mundo.

A figura 2.9, por outro lado, indica que embora os regimes de pensões enfrentem uma dependência crescente, o desafio colocado pelos sistemas globais de protecção social parece ser muito menor. A figura soma o rácio de dependência da velhice (população com mais de 65 anos dividida pela população entre os 15 e os 64 anos) e o rácio de dependência da juventude (população entre os 0 e os 14 anos dividida pela população entre os 15 e os 64 anos). Em todo o mundo, o rácio combinado de dependência demográfica mantém-se assaz constante ao longo das próximas cinco décadas, embora a curva possa ser um pouco enganadora, uma vez que as transferências *per capita* para os jovens poderão ser inferiores às transferências *per capita* para os idosos. No entanto, isto poderia dar pelo menos alguma margem para a reafecção de recursos dos jovens para os idosos e ajudar desse modo a aliviar a pressão demográfica sobre os sistemas nacionais de protecção social, o que, por si só, já representa um enorme desafio para a governação. Em termos práticos pode significar uma forma de canalizar o dinheiro poupado com o fecho de infantários, de escolas e, possivelmente, de universidades para o sistema de transferências de prestações de velhice.

Quadro 2.5 Taxa de envelhecimento demográfico, população com mais de 60 anos e com mais de 80 anos
(em % da população total), 1950–2050¹

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Mundo	60+	8,2	8,2	8,4	8,6	9,2	10,0	11,1	13,5	16,5	21,1
Homens	60+	7,3	7,3	7,4	7,5	8,1	8,9	10,0	12,3	15,1	19,4
Mulheres	60+	9,0	9,0	9,5	9,7	10,4	11,1	12,3	14,8	17,9	22,7
	80+	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,5	1,8	2,3	4,1
Regiões mais desenvolvidas	60+	11,7	2,6	14,5	15,5	17,7	19,4	21,9	26,1	29,8	33,5
	80+	1,0	1,3	1,6	2,0	2,7	3,1	4,2	5,0	6,4	9,6
Regiões menos desenvolvidas	60+	6,4	6,2	6,1	6,4	6,9	7,7	8,8	11,1	14,2	19,3
	80+	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2	1,5	3,3
Regiões menos desenvolvidas sem a China	60+	5,9	5,7	5,8	5,9	6,2	6,8	7,7	9,5	11,8	16,9
	80+	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	2,5

¹Projeções das Nações Unidas, variante média.

Fonte: Nações Unidas (2001b).

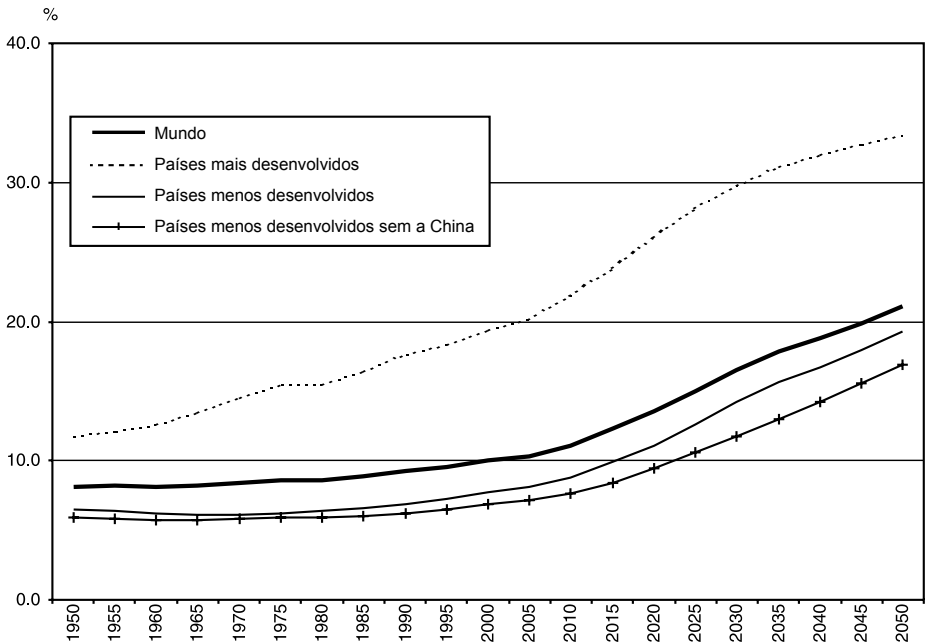
Quadro 2.6 Velocidade do envelhecimento¹

		1950–2000 (%)	2000–50 (%)
Mundo	60+	23	111
	80+	109	256
Países mais desenvolvidos	60+	66	72
	80+	196	208
Países menos desenvolvidos	60+	19	150
	80+	115	393

¹Aumento da percentagem de população constituída por pessoas com mais de 60 anos e com mais de 80 anos.

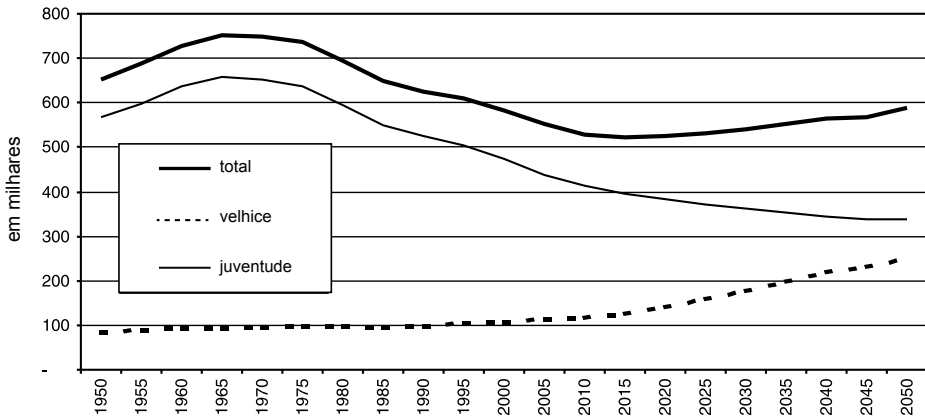
Fonte: Nações Unidas (2001b) e cálculos OIT.

Figura 2.8 Velocidade do envelhecimento demográfico, população com 60 e mais anos (% da população total)¹



¹Projeções das Nações Unidas, variante média.

Fonte: Nações Unidas (2001b).

Figura 2.9 Rátios de dependência da juventude, da velhice e total, 1950–2050

Fonte: Nações Unidas (2001b).

Outro factor que rapidamente modifica o ambiente demográfico em que os sistemas nacionais de protecção social operam, em particular nos países em desenvolvimento, é a pandemia do VIH/SIDA. Nalgumas regiões de África estima-se que a taxa de infecção esteja próxima dos 40%. Com toda a probabilidade, isso significa que, o mais tardar nos próximos cinco a dez anos, em cada 100 pessoas que hoje estão vivas, 40 terão morrido se entretanto não se tiverem registado progressos médicos decisivos e, ainda mais importante em África, se o preço dos tratamentos com fármacos não tiver baixado. Uma crise destas proporções terá obrigatoriamente um efeito dramático sobre os custos de qualquer regime nacional de protecção social. A Informação 1 explora o tema através de um exercício de modelação. Os resultados só podem ser de carácter provisório, uma vez que muito pouco se sabe sobre a futura evolução da pandemia. Os nossos resultados, no entanto, suscitam preocupação. A despesa social poderá quase duplicar no contexto de um país africano típico e requererá recursos adicionais significativos por parte dos governos. Não estaremos porventura longe da verdade ao afirmar que o VIH/SIDA irá provavelmente esgotar todas as reservas financeiras e fiscais para melhoramento da protecção social que o crescimento em África teria produzido em condições normais. Simplesmente irá parar ou até atrasar o seu curso normal. Para além de pesquisa médica e em matéria de saúde pública, muito trabalho há ainda por fazer até se conseguir desenvolver estratégias financeiras e fiscais que permitam intervir com eficácia em países assolados pela SIDA.

2.4.2 Impacto da governação

A governação abrange um conjunto de elementos, desde a concepção original de diferentes regimes de segurança social à implantação e subsequentes alterações dessa concepção através de sistemas de concessão de prestações e de sistemas de cobrança de contribuições e de impostos, bem como de elementos de política social e económica à margem da governação directa da protecção social. A concepção dos regimes estabelece o montante das prestações que um grupo de beneficiários definido recebe sob determinadas condições. A qualidade da gestão e administração do sistema determina se os beneficiários recebem de facto a totalidade ou apenas parte das prestações a que estão habilitados pela legislação nacional e se a sua concessão efectiva gera ou não custos fixos administrativos elevados. A governação directa da protecção social determina, entre outros, quando as pessoas se podem reformar e receber pensões ou outras transferências que lhes permitam sair do mercado de trabalho, o que afecta as taxas de dependência do sistema. No entanto, elementos de governação à margem da governação directa da protecção social determinam quando as pessoas ingressam no mercado de trabalho, o que também afecta as taxas de dependência do sistema. As políticas que afectam os níveis das prestações também são utilizadas com frequência para corrigir desenvolvimentos adversos das taxas de dependência.

A governação tem impacto em virtualmente todos os aspectos de um sistema de protecção social. No que diz respeito à determinação dos níveis de despesa, o impacto na dependência do sistema é provavelmente decisivo. A importância relativa da governação é demonstrada aqui pelo impacto de factores de governação no rácio de dependência do sistema nos regimes de pensões na OCDE. Enquanto o envelhecimento demográfico determina o número potencial de beneficiários e de contribuintes, a governação determina o seu número efectivo. Os números efectivos também dependem de regras comportamentais e legais como a idade de reforma e a idade de ingresso no mercado de trabalho. Nos países OCDE, 70% em média do aumento do rácio de dependência da velhice no sistema de pensões entre 1950 e 1990 devem-se a alterações nas idades de ingresso e de reforma, e apenas 30% são atribuíveis a mudanças (biológicas) da estrutura da população.

Entre 1950 e 1990, a idade de reforma efectiva baixou significativamente nos países OCDE e nos países da Europa Central e de Leste, cinco anos em média, de 66,0% em 1950 para 61,0% em 1990. A idade de reforma efectiva aqui obtida decorre das reduções graduais observadas nos rácios de actividade com a idade. Um reformado é definido como uma pessoa que se retirou do mercado de trabalho e já não é economicamente activa. A reforma não está necessariamente correlacionada com o direito a receber uma pensão de velhice, mas define o acto de abandono do mercado de trabalho, embora a cessação da actividade económica

Quadro 2.7 Idade de reforma efectiva no mundo, 1950–90

	1950	1970	1990
Japão	66,2	66,7	65,5
América do Norte	65,9	64,8	62,6
Oceânia	65,3	63,2	60,0
Europa Setentrional	67,2	64,5	61,9
Europa Meridional	69,0	63,6	60,1
Europa Ocidental	65,7	63,3	59,3
Europa Central e de Leste	65,0	62,2	59,2
Média			
sem Europa Central e de Leste	66,5	64,5	61,8
Todos os países	66,0	63,8	61,0

Fonte: Latulippe (1996).

dê normalmente lugar ao pagamento de uma pensão de velhice ou de outras prestações transitórias prolongadas¹¹ (Latulippe, 1996).

O quadro 2.7 apresenta a tendência descendente da idade de reforma efectiva ao longo do período em análise, em todas as regiões excepto o Japão, onde subiu ligeiramente entre 1950 e 1970 e baixou ao longos dos 10 anos seguintes. Há variações importantes na idade média da reforma por regiões e por sexo.

Em 1990, contudo, os valores médios para os dois grupos de países seleccionados situavam-se ao mesmo nível, embora a idade da reforma fosse de 59,2 anos na Europa Central e de Leste e de 59,3 nos sete países da OCDE seleccionados.

Em comparação, no Japão foi de 65,5 e na América do Norte de 62,6 anos. A idade de reforma média foi em todos os países três anos mais elevada para os homens que para as mulheres. Em 1950, a idade de reforma efectiva foi mais elevada que a idade normal de reforma institucionalmente definida na maioria dos países. A idade de reforma institucional manteve-se relativamente estável entre 1950 e 1990, enquanto a idade de reforma efectiva, como se referiu antes, sofreu alterações marcantes e acabou por ser inferior à idade de reforma normal (idade normal de reforma). A transição entre o trabalho e a reforma é gerida não só através de um recebimento conservador de pensões, mas também através de medidas complementares “encapotadas” como a reforma antecipada, subsídio de desemprego ou prestações por invalidez, ou simplesmente ainda através de um recurso acrescido ao rendimento privado.

As actuais gerações de reformados beneficiam de uma reforma mais longa que as gerações passadas, porque a sua idade de reforma é inferior e porque têm uma esperança de vida maior¹². O período de reforma aumentou em média de 12,5 anos em 1950 para 18,9 anos em 1990. A desagregação por sexos indica que as mulheres beneficiam de reformas mais longas que os homens porque se

Quadro 2.8 Rácio de inactividade no mundo, 1950–90

	1950 (%)	1970 (%)	1990 (%)
Japão	24	28	39
América do Norte	27	31	42
Oceânia	27	33	49
Europa Setentrional	24	32	43
Europa Meridional	19	32	49
Europa Ocidental	26	34	53
Europa Central e de Leste	27	37	48
Média			
sem Europa Central e de Leste	25	31	45
Todos os países	25	33	46

Fonte: Latulippe (1996).

reformam mais cedo e têm uma esperança de vida maior. Em 1990, a diferença de género na duração da reforma foi de 5,8 anos em média, de 22,6 anos para as mulheres por oposição a 16,8 anos para os homens¹³.

Na outra extremidade da vida laboral, a idade média de ingresso no mercado de trabalho aumentou de 16,3 anos em 1950 para 19,7 em 1990. Nessa altura, ultrapassava ligeiramente os 20 anos no Japão e na Europa Ocidental. Não se registaram diferenças significativas nos valores médios agregados entre a Europa Central e de Leste e as outras regiões. Combinada com uma redução de seis anos na idade de reforma, este aumento de 3,4 anos na idade de ingresso implica que, entre 1950 e 1990, o período médio de actividade económica diminuiu quase dez anos. Consequentemente, durante o período homólogo, o rácio de inactividade (duração da reforma/número de anos de actividade) quase duplicou, passando de 25% em 1950 para 46% em 1990. No Japão, esse rácio foi significativamente menor (39% em 1990), embora na Europa Ocidental tenha atingido 53%. O quadro 2.8 apresenta elementos detalhados¹⁴.

O rácio de inactividade continuará a aumentar nas próximas décadas, a não ser que a tendência de reforma se altere no sentido de uma entrada mais tardia na reforma em consequência de actos de governação decisivos. Ajustar a idade da reforma para garantir um rácio de inactividade constante até 2050 ao nível de 1990 implica atrasar a idade de reforma cerca de 3,5 anos ao longo do período de projecção de 60 anos. Os ganhos de esperança de vida seriam então afectados, por uma boa governação, em parte aos anos de trabalho e em parte à reforma.

A alteração do rácio de inactividade influencia directamente o rácio global de dependência do sistema no sistema de prestações por velhice que, por sua vez, é um dos factores determinantes principais da situação financeira do sistema. O rácio de

Caixa 2.3 Existe uma crise de envelhecimento na Europa?

Para evitar distorcer a análise e o debate com recurso a disposições nacionais de protecção social específicas e atípicas, foi criado um país hipotético denominado Eurolândia para servir de “laboratório” neste exercício. Em 1995, o ponto de partida desta análise, a Eurolândia tem a estrutura demográfica dos Países Baixos. A população é então projectada para 120 anos (de 1995 a 2115), com base na evolução da mortalidade e da fertilidade assumida, de novo para os Países Baixos, pelas Nações Unidas¹, bem como no modelo geral dos quadros etários padronizados das Nações Unidas. Para simplificar as projecções, assumiu-se que a população activa da Eurolândia se reforma com 60 anos, o que constitui uma aproximação correcta da actual baixa idade média de reforma na Europa Ocidental.²

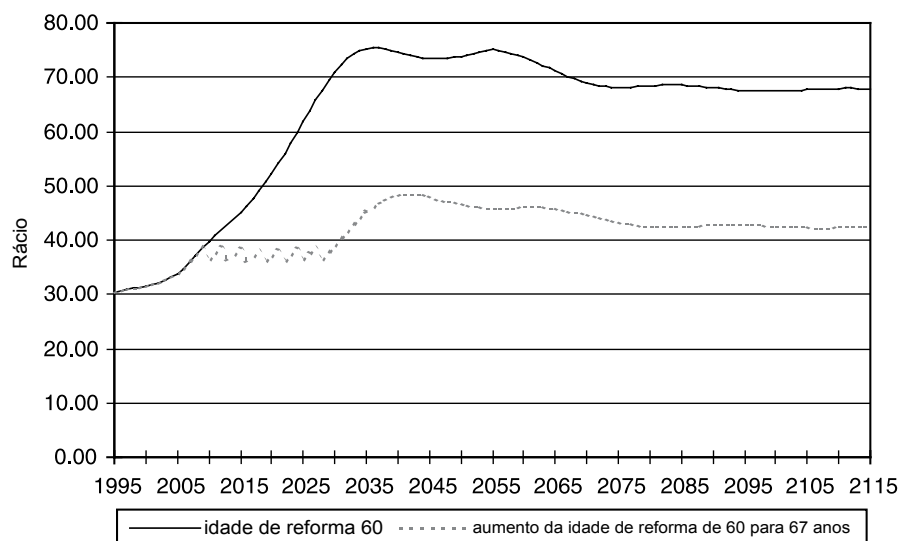
Dependência demográfica

A figura de caixa 2.3.1 demonstra a evolução do rácio demográfico clássico de dependência da velhice, isto é, do rácio entre o número de pessoas com 60 e mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 59 anos. A curva, familiar e dramática, indica que o rácio mais que duplicará nos próximos 35 a 40 anos. As curvas desta categoria frequentemente fornecem a justificação para prever uma duplicação das taxas de contribuição do sistema de repartição em sistemas nacionais de pensões nas próximas quatro décadas. Aqui, a segunda linha no gráfico já indica a solução para o problema demográfico: o diferimento da idade de reforma efectiva de 60 para cerca de 67 anos, introduzido gradualmente, após um período de prévio aviso adequado, ao longo de 21 anos, com início em 2010. O efeito é substancial. A idade de 67 anos foi escolhida de modo a definir um limite máximo provável para idades médias de reforma nacionais no futuro.

Dependência do sistema

No entanto, a situação financeira de um sistema de pensões de velhice não é determinada pelo rácio de dependência demográfica apenas, mas pelo rácio entre o número de pensionistas e o número de pessoas que efectivamente contribuem. Numa primeira aproximação, neste exemplo, o rácio de dependência do sistema foi calculado dividindo a população total com mais de 60 anos pelo número de pessoas economicamente activas do grupo entre os 25 e os 59 anos. A curva (n.º 1) na figura de caixa 2.3.2 traça este rácio e revela o padrão dramático familiar que conhecemos do cenário puramente demográfico apresentado na figura de caixa 2.3.1. A curva (n.º 2) revela de novo a queda nos rácios de dependência do sistema devido ao aumento da idade de reforma.

Contudo, o efeito mais interessante é demonstrado pela curva (n.º 3), que assume a possibilidade de elevar as taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho ao nível das dos homens, excepto nos grupos entre os 25 e os 39 anos, que estão ocupados com a educação dos filhos. Este pressuposto baixa de novo os rácios de dependência do sistema³. De facto, se for possível aumentar as taxas de participação feminina e diferir a idade de reforma para 67 ou até mesmo 65 anos de forma gradual ao longo das próximas três décadas, os rácios de dependência do sistema poderão manter-se quase constantes ao longo das próximas décadas. O problema do envelhecimento na Eurolândia, por muito dramático que se afigure numa primeira abordagem, desapareceria em consequência de uma idade de reforma mais elevada e de uma maior participação da população em idade activa.

Caixa 2.3 (continuação)**Figura 2.3.1** Evolução dos rácios de dependência demográfica no longo prazo, Eurolândia, 1995-2115

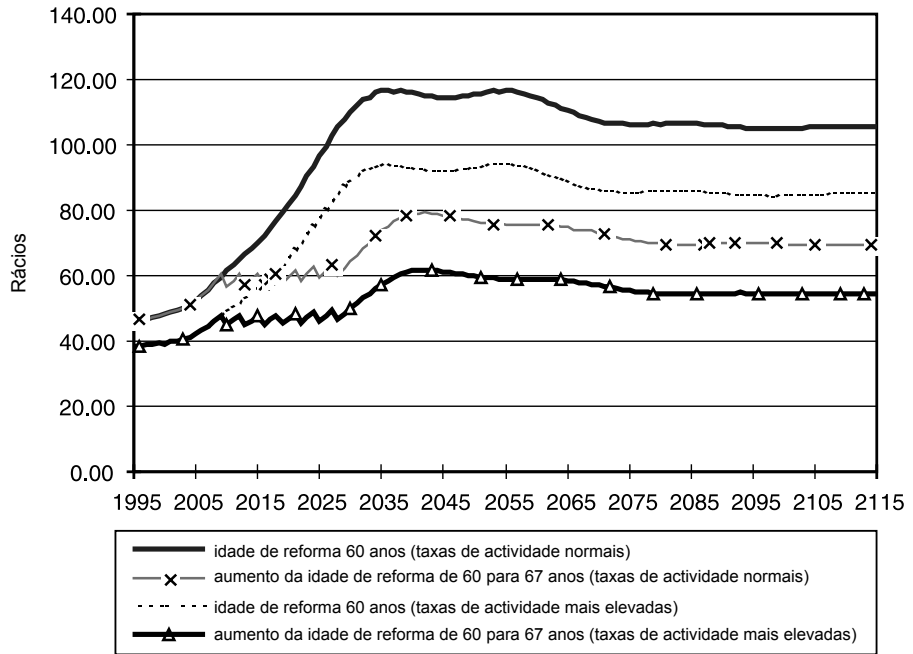
Fonte: OIT.

Aumentar a idade de reforma em sete anos ao longo das próximas três décadas poderá parecer demasiado drástica mas não se prefigura irrazoável esperar que sejam estas gerações, que decidiram ter tão poucos filhos que a substituição deixou de estar garantida, a compensar pela quebra da oferta de trabalho trabalhando mais tempo. Aliás, é necessário que estas gerações se mantenham “jovens” e se preparem para ter uma vida de trabalho mais longa.

A ligação com o emprego

Os resultados anteriores poderiam ser ainda melhorados se o actual nível de desemprego fosse eliminado (na altura da simulação situava-se em cerca de 10% da população activa) e se pudesse adicionar os desempregados ao grupo de contribuintes. Isto revela a incerteza fundamental do exercício anterior.

A pergunta fundamental é: poderá o mercado de trabalho absorver a oferta adicional de mão-de-obra resultante do aumento da idade de reforma, e do potencial crescimento das taxas de participação no mercado de trabalho? O alegado problema do envelhecimento passa a ser um problema de emprego, um facto que não se deve esquecer quando se debate o tema.

Caixa 2.3 (continuação)**Figura 2.3.2** Evolução dos rácios de dependência do sistema da velhice no longo prazo, Eurolândia, 1995-2115

Fonte: OIT.

Notas

¹ Ver Nações Unidas (1993)

² A idade de reforma efectiva relativamente baixa é uma consequência de disposições de reforma antecipada e de mecanismos de pré-reforma ou do recurso à opção de invalidez para sair do mercado de trabalho. No total, estes mecanismos possibilitaram uma idade de reforma real substancialmente mais baixa que o limite legal.

³ Para efeitos desta análise assumiu-se que todas as pessoas com mais de 60 anos recebem uma pensão do regime público. Deste modo, o aumento da participação no mercado de trabalho, isto é, o aumento implícito do futuro número de contribuintes, neste caso não afecta o número de futuros beneficiários.

dependência do sistema aumentou em média de 12% em 1950 para 30% em 1990 para todas as regiões. Como já foi referido, a parte principal do aumento provém da evolução do rácio de inactividade, sendo atribuído um peso menor à estrutura da população. Assumindo uma idade de reforma constante ao nível de 1990, o rácio de dependência duplicará entre 1990 e 2050, onde se prevê que atinja 64%. Por outro lado, se a idade de reforma for aumentada para manter um rácio de inactividade constante, o valor derradeiro do rácio de dependência em 2050 será de 50%.

Cichon (1996) analisou a potencial evolução futura dos rácios demográfico e de dependência do sistema na despesa social de um país europeu típico. Os resultados são resumidos na caixa 2.3. O estudo procurava saber se existia uma crise de envelhecimento na protecção social de um país típico representativo da Europa, a região mais afectada pelo envelhecimento. Concluiu que, embora o envelhecimento constitua de facto um problema, não existirá crise de envelhecimento se as políticas sociais e de emprego (isto é, medidas de boa governação) conseguirem elevar as taxas de actividade e de emprego dos grupos de população em idade activa.

As figuras na caixa 2.3 revelam que a importância da governação é muitas vezes subestimada. Podem encontrar-se mais provas desta afirmação noutras fontes. Um estudo OCDE conduzido em meados da década de 80 estimava que cerca de 60% do aumento da despesa social global nos sete principais países OCDE entre 1960 e 1981 podiam ser atribuídos ao aumento nos níveis reais das prestações, que são um factor de governação (OCDE, 1985). Equipas de assistência técnica da OIT calcularam que na Europa Central e de Leste, entre 20 e 30% do rendimento total com contribuições não foram cobrados (OIT, 1995; OIT/Comissão Europeia, 1994). Isto significa que as taxas de contribuição do sistema de repartição poderiam ser reduzidas nessa mesma ordem de grandeza se a governação do sistema pudesse garantir a cobrança total das contribuições, o que poderia resolver uma parte importante dos problemas financeiros enfrentados pelos sistemas de pensões de países da Europa Central e de Leste.

Nas actuais circunstâncias, dificilmente se conseguirá que a introdução de novas prestações ou de novos direitos de elegibilidade produza aumentos líquidos dos níveis reais das prestações nos países OCDE e nos países da Europa Central e de Leste. Não obstante, alterações nas disposições em matéria de prestações poderiam ter impacto na evolução da despesa social ou da sua atribuição a diferentes beneficiários. Por exemplo, o método de ajustamento das prestações tem uma influência enorme sobre as taxas médias de substituição de prestações no longo prazo. O ajustamento discricionário ou parcial das prestações foi utilizado como forma de limitar o aumento da despesa social na Europa Central e de Leste na década de 90. Nos países em desenvolvimento, o ajustamento, melhor, o não ajustamento das pensões em pagamento tem sido frequentemente utilizado para compensar os custos decorrentes do aumento abrupto do número de beneficiários,

evitando desse modo aumentos das taxas das contribuições, uma consequência sistémica do processo de maturação que se revelaria necessária face a pressões políticas¹⁵. É interessante verificar que, embora essa decisão possa ter evitado pressões políticas no curto prazo, os baixos níveis de prestações e a sua deterioração acabaram por minar a confiança do público nos regimes.

2.4.3 Impacto do ambiente económico

Como já foi mencionado, o ambiente económico em que os sistemas nacionais de protecção social operam tem um impacto relevante na despesa social. Pode agravar efeitos demográficos negativos quando, por exemplo, os rácios de dependência demográfica em deterioração têm uma forte componente de desemprego, o que conduz a rácios de dependência do sistema ainda mais elevados. Rácios de dependência elevados serão traduzidos de imediato em despesa social elevada se as prestações não forem reduzidas. As taxas de inflação, por outro lado, embora possam aumentar a despesa social nominal, podem não ter impacto no SER desde que se verifiquem desenvolvimentos paralelos no Índice de Preços no Consumidor (CPI), que determina com frequência aumentos anuais dos níveis de prestações, e no índice de deflação do PIB, que descreve a inflação agregada de todos os bens e serviços produzidos num país.

Por outro lado, uma evolução positiva do ambiente económico, que se traduza em mais emprego, por exemplo, pode anular grande parte dos dispendiosos efeitos negativos do envelhecimento. Num contexto de trabalhadores mais velhos cada vez mais saudáveis, o aumento da procura de mão-de-obra tornaria possível aumentar a idade da reforma e, mesmo numa Europa em rápido envelhecimento, os rácios de dependência dos regimes de pensões do sistema, os principais componentes de custo dos regimes nacionais de protecção social, poderiam ser mantidos em níveis apenas marginalmente mais elevados que as actuais taxas (Cichon, 1996).

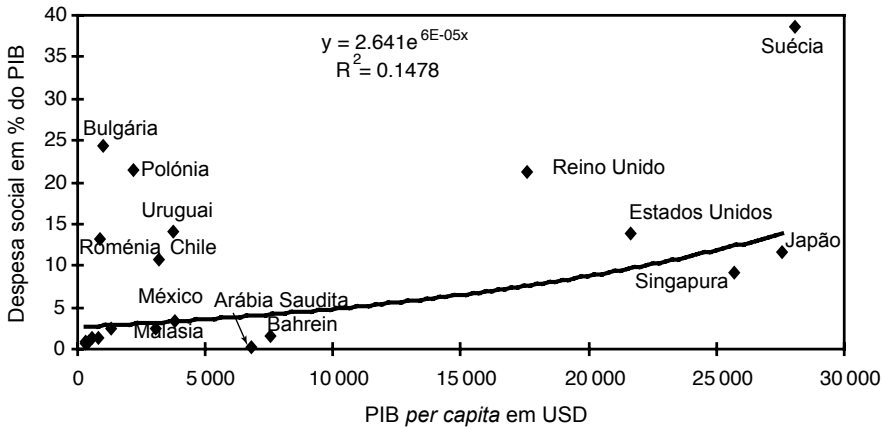
Projeções da OIT (Latulippe, 1996) para os países da OCDE, realizadas em meados da década de 90, revelaram que, apesar das diferenças significativas existentes entre os países, é provável que o desemprego atinja um nível mínimo médio assumido de 2% por volta de 2030 em praticamente todos os países, se for assumido um crescimento médio de 1% da mão-de-obra. Se o emprego crescesse no futuro a uma taxa igual à da década de 80, registar-se-ia escassez de mão-de-obra em 2030. Seria necessário, então, um aumento da idade de reforma superior a 3,5 anos para preencher todos os postos de trabalho.

Existe uma percepção generalizada, no entanto, que o desenvolvimento económico também influencia o nível de despesa social formal de forma mais subtil. Relativamente a uma correlação frequentemente observada entre os níveis do PIB

Caixa 2.4. O PIB e a despesa social: É preciso ser rico para partilhar?

Analizamos aqui se existe uma correlação vinculativa entre o nível do PIB e a despesa social. Embora simples do ponto de vista da metodologia, o exercício apresenta resultados interessantes.

Figura 2.4.1 Relação entre a despesa social, enquanto % do PIB e o PIB *per capita*, países seleccionados, 1992



Fonte: OIT e ONU.

A figura de caixa 2.4.1 apresenta a relação entre os níveis de rendimento *per capita* de países seleccionados dentro das diferentes regiões e a sua despesa com protecção social em percentagem do PIB. Indica que a correlação matemática entre o PIB *per capita* e a percentagem do PIB na despesa social é efectivamente muito reduzida (mesmo no caso de uma regressão não linear, isto é, de uma linha de regressão exponencial). No entanto, também revela um cenário mais complexo: os países OCDE possuem claramente um nível mais elevado de redistribuição através do sistema de protecção social que os países com menos rendimento, e situam-se acima da linha de regressão. Os países com rendimento mais elevado e os países com rendimento menos elevado formam na verdade dois grupos junto da linha de regressão, embora nem um nem outro sejam muito densos. Isto significa que a variação no nível de despesa social entre países com PIB *per capita* semelhante é significativa. Estas observações levaram a uma conclusão: o nível de despesa social (medido em percentagem do PIB) não depende, pelo menos, não exclusivamente, do nível do PIB. Assim sendo, existem sociedades mais pobres que decidem atribuir à despesa social uma percentagem do seu PIB igual à de sociedades mais desafogadas. Por outras palavras, não é preciso ser rico para partilhar rendimento através da protecção social.

Veja-se o caso de exemplos extremos, a Bulgária, um país com um baixo rendimento *per capita*, registou em 1992 uma despesa social em percentagem do PIB que representa (em termos relativos) o dobro do nível japonês. Em contrapartida, certos países com níveis de rendimento *per capita* médios superiores, como a Arábia Saudita e o Bahrein, atribuem uma percentagem muito reduzida do PIB ao financiamento da despesa social. Isto pode ser explicado em parte pelos baixos níveis de cobertura dos regimes de segurança social obrigatórios nestes países.

per capita e a despesa social, infere-se muitas vezes que a despesa social apresenta uma elasticidade elevada face aos níveis do PIB *per capita*. Isto significa que, à medida que os países enriquecem, tendem a despende mais com a protecção social, simplesmente porque podem permitir-se níveis de redistribuição mais elevados. A caixa 2.4 analisa esta relação de forma mais pormenorizada. A análise parece refutar a teoria simples da elasticidade da despesa social face ao PIB. Crê-se antes que a despesa social formal pode estar ligada por uma ligação de causalidade mais à capacidade de governação nacional do que aos níveis do PIB. Contudo, o nível do PIB *per capita* pode ser de facto, em muitos casos, um representante da capacidade de governação nacional. Diferentes países com um nível de PIB *per capita* semelhante apresentam níveis de despesa social diversificados (medida pelo SER), o que significa que decidiram estabelecer sistemas de transferências sociais com coberturas distintas. Isto, por seu turno, significa que o nível de transferências sociais, pelo menos em parte, depende de decisões políticas e da capacidade de aplicar com êxito essas decisões, e não é uma consequência quase automática do nível de desenvolvimento económico. Estas conclusões estão igualmente em consonância com as observações tecidas no capítulo 1 designadamente que o grau de formalização das transferências sociais e, consequentemente, de tradução nas estatísticas de despesa pública, reflecte o nível de capacidade de governação.

2.4.4 Ponderação dos factores

A importância relativa exacta das três categorias de factores determinantes do nível da despesa social depende, como é evidente, da situação nacional específica e do estado de maturidade do sistema de protecção social do país. Com base no caso dos países da OCDE, apresentados aqui como exemplos de regimes de protecção social maduros, pode afirmar-se com clareza que, nas últimas décadas, se registaram alterações politicamente motivadas nos factores de governação, designadamente alterações que permitiram generosamente uma saída precoce e um ingresso tardio da população activa no mercado de trabalho. Na altura tiveram uma influência ainda mais significativa na despesa social nacional que o envelhecimento da população. Se, por um lado, os desenvolvimentos económicos positivos podem ajudar a compensar alguns dos efeitos do envelhecimento, por outro lado, os desenvolvimentos negativos tendem a agravar a evolução adversa do equilíbrio financeiro dos sistemas nacionais de protecção social. A alteração das condições macro-demográficas e macroeconómicas em mutação poderão ter efeitos menos acentuados nos países em desenvolvimento, ou seja, em regimes em processo de amadurecimento, que ainda não alcançaram uma cobertura total da população. Os factores demográficos dos seus sistemas e a evolução económica

dos sectores que cobrem podem ser protegidos em parte contra mudanças no macro-ambiente. Por outro lado, e muitos regimes de pensões são disso testemunho, podem ficar mais vulneráveis a uma má governação, uma vez que o seu quadro regulamentar poderá não ser suficientemente robusto para resistir a interferências políticas indevidas como endividamento excessivo ou desvio de reservas.

No cômputo geral, a governação afigura-se ser o principal factor determinante da despesa social, o que, de certa forma, é uma boa notícia. Significa que os sistemas não estão impotentes perante desenvolvimentos económicos e demográficos negativos.

Se a governação pode aumentar a despesa, também pode, pelo menos em teoria, consolidar e convergir os regimes de forma socialmente responsável em tempos de crise. Os analistas financeiros têm de compreender o impacto de factores económicos e demográficos de forma a prestar um contributo útil para a concepção de medidas de governação destinadas a contrariar desenvolvimentos adversos nestes dois conjuntos de factores determinantes.

2.5 RESUMO

A despesa social nacional segue em regra um modelo quase (entendido como “nem sempre perfeito”) de maturação logística. Um novo sistema de protecção social poderá levar cerca de sete décadas a atingir o estado estacionário ou maduro, por causa, em larga medida, do processo de maturação, normalmente lento, dos regimes nacionais de pensões. Por conseguinte, os aumentos de despesa social são, em larga medida, fenómenos normais e naturais.

As nossas projecções indicam que, impulsionados por desenvolvimentos demográficos, os níveis de despesa com sistemas nacionais de protecção social formais aumentarão nas próximas cinco a seis décadas em todo o mundo. O grau, o ritmo e a natureza deste aumento serão afectados pelo modelo de futuro desenvolvimento económico assumido, bem como pelo estágio inicial de desenvolvimento económico. As projecções também indicam que o aumento da despesa social é normal, devido aos processos de maturação esperados e pretendidos (no caso de regimes em processo de maturação), ou modesto (no caso de sistemas maduros). Nos países em desenvolvimento pode demorar entre três a seis décadas até que os regimes nacionais de protecção social alcancem níveis de despesa social comparáveis com os níveis mais baixos actualmente praticados na OCDE. Nos países OCDE e nos países da Europa Central e de Leste, o futuro aumento da despesa social não absorverá completamente a taxa de crescimento real prevista para o rendimento disponível da população activa. Mesmo tendo em conta a rapidez do envelhecimento, em algumas regiões, e a obrigação imposta à população

activa de financiar o aumento da despesa social em conformidade, continuarão a registar-se ganhos líquidos no nível de vida da população activa.

As nossas análises dos factores revelam que os parâmetros de governação têm uma forte influência na despesa social. É uma conclusão estimulante, por demonstrar que os futuros desenvolvimentos negativos projectados podem ser corrigidos por uma governação sensível. As nossas simulações revelam que a aplicação de estratégias de reforma relativamente simples do ponto de vista administrativo como alteração das indexações das pensões e o aumento da idade de reforma (uma medida que poderá ser difícil de aprovar politicamente) poderiam manter a despesa social global de sistemas de protecção social maduros em níveis sensivelmente iguais à média actual, ou seja, igual ou abaixo dos 25% do PIB. Será necessário, para esse efeito, implementar políticas que garantam a adopção de medidas de contenção de custos e introduzam a reafecção de recursos entre as diferentes categorias de despesa social numa fase precoce, o que implicará, designadamente, a deslocação de recursos de outras categorias de prestações para a categoria das pensões. Não se trata de modo algum de uma questão menor, porque envolverá a nível nacional processos difíceis como, por exemplo, o encerramento de infantários, escolas e universidades por forma a permitir canalizar os recursos assim libertados para a manutenção dos idosos. Muitas destas reformas também necessitarão de décadas para atingirem plena eficácia.

Por conseguinte, se for assumido que o presente nível empírico de despesa social global é mais ou menos aceitável, não há grandes motivos para acreditar que a evolução da despesa esperada no futuro se vá tornar quase automaticamente impossível de gerir, não obstante se entender que será preciso uma capacidade política considerável para manter a aceitação política das deslocações estruturais que terão de ser efectuadas no seio da despesa social global com transferências formais.

Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros e analistas de política social

Quando examina o nível de despesa social global de um país e o compara com o de outros países, o analista financeiro deve responder às seguintes perguntas:

1. Com base na definição nacional de protecção social: É possível estabelecer uma série cronológica do SER do país? Há interrupções na série quando prestações são introduzidas pela primeira vez ou canceladas? Verificam-se mudanças súbitas no denominador do PIB que explicam as mudanças na curva do SER?
2. Verificam-se mudanças na composição da despesa social total? Como podem ser explicadas? (Por exemplo, pelo envelhecimento?) Todos os subsistemas da despesa social nacional de um país estão maduros? Os subsistemas e o sistema globalmente cobrem a população inteira?
3. O sistema de protecção social é suficientemente maduro para justificar a projecção da despesa futura com um modelo de projecção baseado num simples "impulsionador"?
4. Quando se compara o SER com países que têm um nível de PIB semelhante, como podem ser explicadas as diferenças e as semelhanças? As definições de protecção social nos países de comparação são semelhantes/compatíveis com o país em análise?
5. É possível identificar o impacto relativo dos factores demográfico, económico e de governação na evolução do SER ao longo das últimas décadas?
6. Que medidas de governação poderiam ser utilizadas para estabilizar ou reduzir a despesa social durante as próximas décadas?

Leitura complementar

Para saber mais sobre a dimensão e a estrutura de sistemas nacionais de protecção social e sobre metodologias de projecção básicas, poderá consultar a Informação 3, bem como os seguintes títulos:

- EUROSTAT (2000)
- Scholz *et al.* (2000, capítulo 1).

Notas

¹ Ver Cichon *et al.* (1999); Scholz *et al.* (2000); Plamondon *et al.* (2002).

² Outro importante indicador agregado, que deveria ser tomado em consideração na medição da despesa pública, é o rácio entre a despesa pública com a protecção social e a despesa pública total. A dimensão do sector público (medido como rendimento total ou despesa em percentagem do PIB) pode diferir significativamente de país para país. Os países com um SER relativamente baixo podem ter mesmo assim um rácio elevado entre a despesa com a protecção social e a despesa pú-

blica global. De igual modo, quando se compara internacionalmente a dimensão das transferências sociais, não se devem esquecer as diferenças que existem nos níveis de tributação, em particular as diferenças nas taxas fiscais aplicadas às prestações sociais; ver a análise da despesa social líquida em Adema (2001).

³ Ver BIT: O custo da segurança social. Quadros básicos e comparativos, várias edições. Os dados mais recentes estão disponíveis no *website* da OIT (www.ilo.org).

⁴ Os dados relativos à despesa com a segurança social podem ser descarregados do Sistema das Contas Nacionais (SNA), que pode incluir determinadas rubricas de despesa sob diferentes títulos. Os sistemas das contas nacionais e as directrizes da OCDE, EUROSTAT e ILO para a compilação da despesa com a segurança social diferem, por exemplo, no que diz respeito à inclusão da despesa com a solidariedade social, fundos de providência de pensões, a atribuição de custos a acidentes de trabalho e cuidados prestados a pessoas inválidas.

⁵ São excepções a Argélia (1994), o Egipto (1959), a Líbia (1973), a África do Sul (1937), a Tunísia (1982) e, também, a Nigéria e a Tanzânia, que concedem o pagamento de uma indemnização por despedimento.

⁶ Com excepção do Líbano (1963), da Arábia Saudita (1962) e da Síria (1959).

⁷ Bangladesh, Fiji, Índia, República Islâmica do Irão, Malásia, Paquistão, Filipinas, Singapura, Sri Lanka, Tailândia.

⁸ O modelo é uma simplificação do modelo do orçamento social aplicado pela OIT em vários países desde o início da década de 90.

⁹ Vincular a taxa de crescimento da despesa com a saúde ao PIB possibilita tomar implicitamente em consideração que parte da despesa com a saúde é impulsionada pela oferta, ou seja, baseada na nossa capacidade de pagar. De facto, os custos unitários com os cuidados de saúde irão aumentar a uma taxa sensivelmente igual à do PIB total, considerando o aumento da população empregada no cenário de base.

¹⁰ Os dados relativos ao PIB foram obtidos do Banco Mundial (1996). No cenário que prevê um crescimento de 5%, a fase de recuperação terá de ser prolongada em cerca de 15 anos se a Grécia continuar a registar uma taxa de crescimento real de 1%.

¹¹ Foi assumida uma idade de reforma mínima de 45 anos para não considerar as pessoas que se retiram precocemente do mercado de trabalho e que têm direito a prestações limitadas. Costumava ser um fenómeno relevante entre as mulheres.

¹² A duração da reforma é calculada com base na idade de reforma média e na esperança de vida na data da reforma.

¹³ Em 1990, a idade prevista para a morte dos reformados era de 77,9 anos nos países da Europa Central e de Leste.

¹⁴ O rácio de inactividade é muito sensível a mudanças na idade de reforma, uma vez que tanto o numerador (duração da reforma) como o denominador (número de anos de actividade) dependem desse número. Uma alteração na esperança de vida ou na idade de ingresso no mercado de trabalho também tem impacto, embora o rácio de inactividade, ao contrário do rácio de dependência, não dependa do número de pessoas dos diferentes grupos etários.

¹⁵ Trindade e Tobago são um caso ilustrativo.

¹⁶ Mas nem sempre, como foi o caso de alguns países da Europa Central e de Leste na década de 90.

ANEXO ESTATÍSTICO 2-A1

Quadro 2.A1.1 Despesa social total por função principal (em % do PIB), meados da década de 70 a meados da década de 90

País	Ano	Despesa social total ¹	Pensões	Cuidados de saúde	Outras funções de segurança social	Regimes especiais para funcionários públicos e vítimas de guerra
África						
Benin	1975	1,18	0,19	0,00	0,78	0,00
	1980	1,58	0,23	0,00	0,45	0,77
	1985	0,75	0,33	0,00	0,22	0,00
	1990	0,84	0,43	0,00	0,13	0,00
	1992	1,00	0,17	0,00	0,76	0,00
Níger	1975	0,41	0,02	0,00	0,33	0,00
	1980	0,30	0,01	0,00	0,24	0,00
	1985	1,63	0,06	0,01	0,21	0,38
	1992	0,66	0,10	0,07	0,22	0,00
Tanzânia	1980	0,20	0,13	0,00	0,00	0,00
	1985	0,24	0,16	0,00	0,00	0,00
	1989	1,74	0,09	0,00	0,01	0,06
Togo	1975	0,81	0,11	0,00	0,41	0,00
	1980	0,98	0,18	0,00	0,59	0,00
	1985	1,21	0,37	0,00	0,54	0,00
	1990	1,28	0,53	0,00	0,57	0,00
	1992	1,40	0,49	0,00	0,59	0,00
Estados Árabes						
Bahrein	1975	0,39	0,08	0,00	0,02	0,21
	1980	0,31	0,05	0,00	0,02	0,15
	1985	0,43	0,27	0,00	0,05	0,00
	1990	1,60	0,43	0,01	0,11	0,00
	1992	1,60	0,43	0,01	0,11	0,00
Kuwait	1980	0,55	0,37	0,00	0,14	0,00
	1985	2,55	1,32	0,00	0,00	0,00
	1990	3,66	3,55	0,00	0,00	0,00
Arábia Saudita	1987	0,15	0,13	0,00	0,03	0,00
	1990	0,15	0,12	0,00	0,02	0,00
	1992	0,20	0,18	0,00	0,02	0,00
Ásia						
Índia	1975	1,46	0,36	0,04	0,05	0,96
	1980	1,59	0,35	0,06	0,11	1,03
	1985	1,54	0,33	0,04	0,07	1,04
	1992	0,85	0,29	0,03	0,03	0,48

Quadro 2-A1.1 (continuação)

Pais	Ano	Despesa social total ¹	Pensões	Cuidados de saúde	Outras funções de segurança social	Regimes especiais para funcionários públicos e vítimas de guerra
Malásia	1975	1,63	0,55	0,00	0,05	0,79
	1980	0,96	0,45	0,00	0,04	0,33
	1985	1,96	0,79	0,00	0,07	1,00
	1990	2,67	1,52	0,00	0,06	1,00
	1992	2,40	1,27	0,00	0,00	1,03
Filipinas	1978	0,81	0,17	0,00	0,12	0,39
	1980	0,71	0,18	0,00	0,10	0,30
	1985	0,65	0,18	0,05	0,04	0,29
	1990	0,97	0,41	0,00	0,14	0,32
	1992	1,44	0,59	0,09	0,08	0,47
Singapura	1975	1,67	1,61	0,00	0,05	0,21
	1980	3,67	2,51	0,00	0,07	0,21
	1985	13,01	8,53	0,00	0,20	0,38
	1990	8,01	5,49	0,31	0,04	0,00
	1991	9,26	6,46	0,30	0,07	0,00
América Latina						
Colômbia	1975	2,21	0,13	0,51	0,29	1,03
	1980	2,80	0,29	0,52	0,48	0,88
	1985	2,00	0,47	0,00	0,10	0,47
	1990	2,57	0,68	0,80	0,10	0,70
	1992	2,49	1,38	0,98	0,13	0,00
Chile	1975	11,22	2,01	1,08	2,83	4,37
	1980	11,43	2,52	1,00	2,22	4,68
	1985	13,46	8,42	1,51	1,97	0,00
	1990	10,73	6,01	1,58	1,55	0,00
	1992	10,64	5,57	1,69	1,45	0,00
México	1974	2,72	0,31	1,08	0,25	0,61
	1980	2,61	0,27	0,88	0,25	0,50
	1985	2,51	0,38	0,71	0,23	0,63
	1990	2,61	0,55	0,84	0,39	0,44
	1992	3,27	0,74	1,05	0,49	0,48
Uruguai	1975	10,01	4,34	0,13	1,43	1,92
	1980	8,64	6,32	0,38	1,21	0,00
	1985	9,83	7,34	0,71	0,96	0,00
	1990	6,13	4,61	0,52	0,60	0,00
	1992	14,11	11,15	1,21	1,05	0,00
Europa Central e de Leste						
Bulgária	1975	12,87	5,79	0,00	2,95	0,08
	1980	9,72	6,19	2,28	3,36	0,07
	1985	9,88	6,80	0,00	3,09	0,00

Financiamento da protecção social

Quadro 2-A1.1 (continuação)

País	Ano	Despesa social total ¹	Pensões	Cuidados de saúde	Outras funções de segurança social	Regimes especiais para funcionários públicos e vítimas de guerra
Bulgária	1990	16,07	8,66	3,69	3,66	0,00
	1992	24,36	10,09	7,45	6,75	0,00
Polónia	1985	14,42	6,78	3,83	3,23	0,47
	1991	21,53	11,89	4,55	3,65	1,02
	1992	21,35	13,11	3,20	5,45	1,29
Roménia	1975	6,27	0,00	0,00	6,26	0,00
	1980	8,39	0,00	2,30	6,09	0,00
	1987	9,63	3,76	2,07	3,54	0,07
	1990	9,73	5,75	0,48	2,63	0,71
	1992	13,18	5,52	0,53	5,20	1,64
Ucrânia	1975	13,97	7,51	0,00	2,16	0,00
	1980	15,52	8,81	4,28	2,18	0,00
	1985	16,66	10,16	4,16	2,33	0,00
	1989	18,69	11,12	4,99	2,60	0,00
OCDE						
Japão	1975	8,67	1,33	2,77	1,94	1,58
	1980	11,21	2,55	3,35	2,08	2,06
	1985	11,60	3,34	3,66	1,77	2,16
	1990	11,42	3,72	3,66	1,43	1,97
	1992	11,65	3,81	3,70	1,43	1,94
Suécia	1975	24,88	6,92	1,31	8,85	1,24
	1980	31,67	9,58	7,34	11,41	1,90
	1985	30,57	12,25	7,66	9,41	0,00
	1991	37,06	14,46	7,48	12,98	0,00
	1992	39,86	18,67	7,33	11,86	0,01
Reino Unido	1975	17,13	5,48	0,00	4,33	1,48
	1980	18,03	5,52	4,81	5,24	1,19
	1985	20,05	5,73	4,51	7,04	1,22
	1990	17,42	5,07	4,71	4,96	1,66
	1992	21,19	5,80	5,52	6,61	2,16
Estados Unidos	1975	11,65	4,15	0,89	4,13	1,99
	1980	12,27	3,75	1,98	3,99	2,07
	1985	12,58	4,31	1,75	3,77	2,19
	1992	13,89	4,81	2,03	4,35	2,19

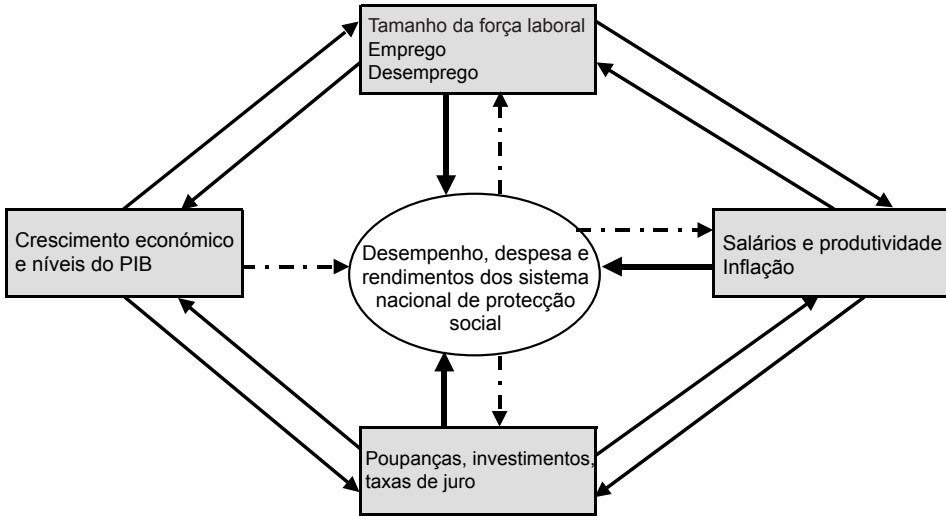
¹ Inclui custos administrativos.

Fonte: BIT, O custo da segurança social.

Como vimos no capítulo 2, os sistemas de protecção social são importantes mecanismos redistributivos do PIB. São, por isso, também, importantes actores económicos em todos os países. Nenhum autor ou gestor de projectos na área da protecção social deve conceber ou gerir um sistema nacional de protecção social (SNPS) ou partes do mesmo sem estar ciente das inter-relações potenciais entre a protecção social e a economia. Este capítulo debate a natureza e as dimensões da sua interacção. Contudo, as indicações aqui dadas não podem ser numericamente tão precisas como os analistas financeiros desejariam, uma vez que a dimensão e o impacto destas inter-relações dependem da natureza da economia, do comportamento específico de cada país e das características do estado-providência em si. Não obstante, o debate deverá fornecer pistas suficientes para permitir que os autores de projectos, os analistas e os responsáveis pela elaboração de modelos de protecção social consigam conceber cenários de financiamento que reflectam hipóteses específicas para cada país no que respeita à natureza quantitativa da interacção entre a economia e o estado-providência. Estes cenários económicos constituem, em conjunto com os cenários demográficos, a base para testar os mecanismos de financiamento da protecção social através da elaboração de modelos económicos e actuariais.

A figura 3.1 descreve a natureza das inter-relações entre a protecção social, por um lado, e a economia e as suas principais variáveis (o mercado de trabalho, a inflação, os salários, a produtividade, os investimentos e poupanças e o crescimento global), por outro lado. É óbvio que quase todas as variáveis principais têm um impacto directo no desempenho da protecção social, em termos de eficácia e de eficiência, bem como na estrutura e nos níveis da despesa social. (Estes factores, que determinam directamente a despesa social, foram analisados no capítulo 2).

Figura 3.1 Principais inter-relações entre a economia e os NSPS



Fonte: OIT.

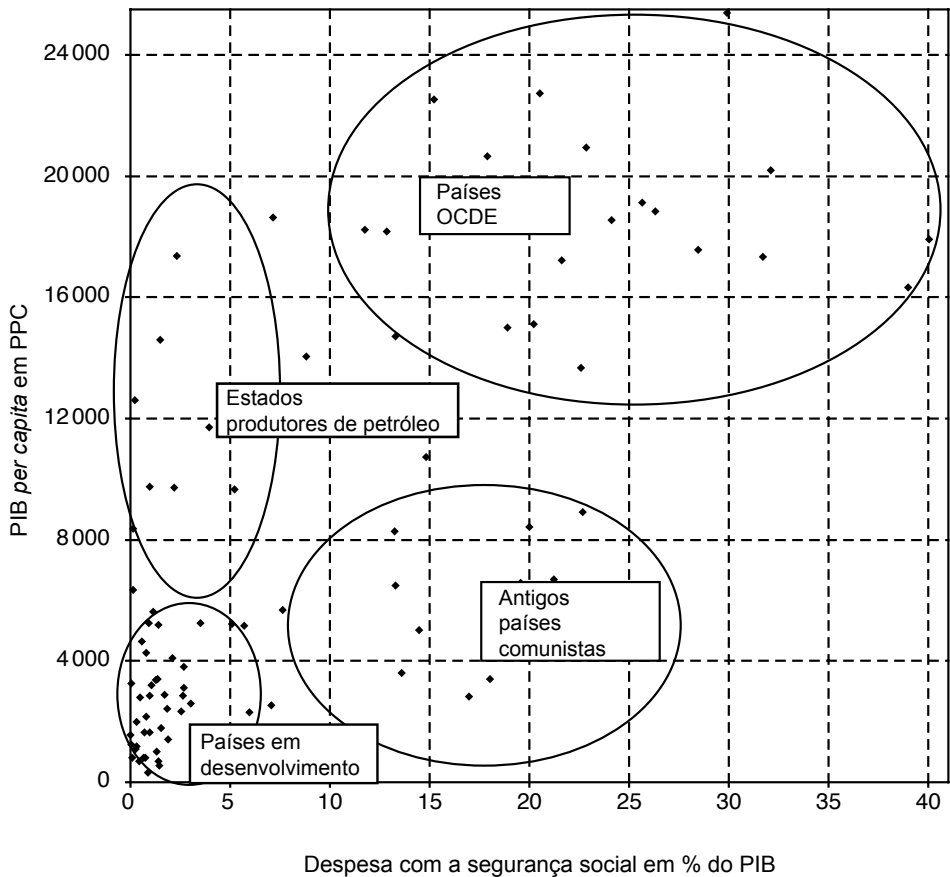
O desemprego, por exemplo, tem impacto nos níveis de despesa, o emprego nos níveis de rendimento e os salários nos níveis de prestações e de rendimento. As únicas excepções podem ser o crescimento global e os níveis do PIB. Em regra, eles influenciam directamente a margem de manobra fiscal para transferências sociais e, por conseguinte, a generosidade potencial do sistema, mas não necessariamente a sua generosidade efectiva. Como vimos na caixa 2.4, a relação entre o PIB e os níveis de despesa social não é directa.

O impacto dos níveis do PIB no desempenho e na despesa do sistema de protecção social também depende em larga medida das preferências da política nacional.

As relações entre a protecção social e a economia e as suas principais variáveis são regra geral mais indirectas. Não são directamente mensuráveis, uma vez que são determinadas em larga medida por factores comportamentais, eles próprios influenciados pelas disposições que regem as transferências nacionais. Por exemplo, o desemprego e a reforma antecipada podem ser influenciados pelos sistemas de transferências, que assim exercem impacto no desempenho económico global. Por outro lado, serviços de saúde eficazes podem exercer um impacto directo na produtividade. Mesmo que essas influências sejam mensuráveis de forma menos exacta, o seu impacto pode ser substancial, pelo que a concepção de um sistema de financiamento nacional não ficaria completa sem essa avaliação. Estas relações menos directas do ponto de vista do responsável pela elaboração do modelo, por outras palavras, os *feedbacks* do sistema de protecção social sobre a economia nacional, são o tema central deste capítulo.

A protecção social pode ser encarada como um instrumento destinado a polir as asperezas da máquina económica. Nesta perspectiva, a protecção social pública apenas preenche a lacuna quando a sociedade não produziu iniciativas informais espontâneas, ou seja, quando o “interesse próprio esclarecido” não consegue proporcionar a algumas pessoas ou a alguns agregados familiares os meios básicos de subsistência. Esta perspectiva, no entanto, subestima as ambições mais abrangentes do governo, isto é, o desejo de conduzir a economia¹. De facto, os governos podem usar deliberadamente alguns dos *feedbacks* do sistema de protecção social para influenciar o comportamento macroeconómico.

Figura 3.2 Prosperidade e protecção social



Fonte: SZW.

Em meados do século XX, os governos começaram a perceber que a protecção social pode e, de facto, deve ser uma das ferramentas utilizadas pela política económica para aumentar a produção e o rendimento nacional. J. M. Keynes forneceu o argumento: aumentar a despesa do governo compensa. A despesa também é rendimento e o governo pode utilizar as receitas fiscais para fornecer bens e serviços que as forças do mercado não poderiam gerar por si próprias. Eichengreen (1994) descreveu como os esquemas institucionais (incluindo a expansão do estado-providência) nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial resolveram um conjunto de inconsistências através de acção concertada, quer entre os países, quer entre o capital e o trabalho a nível nacional, e criaram o compromisso e a confiança, contribuindo dessa forma para uma rápida recuperação pós-guerra numa série de países europeus.

Como mencionámos, as economias avançadas tendem a possuir sistemas de protecção social mais abrangentes (ver figura 3.2). Quanto maior o estado-providência, maior a influência dos *feedbacks* previstos ou fortuitos do sistema de protecção social sobre a economia.

Este capítulo não fornece uma análise exaustiva da bibliografia relevante. Pretende-se dar uma perspectiva geral dos argumentos económicos relacionados com o impacto do estado-providência e dos seus vários esquemas e mecanismos no desempenho económico. A secção 3.1 fornece uma breve introdução a algumas das classificações retiradas da bibliografia económica sobre o estado-providência. As secções subsequentes examinam três dimensões do debate sobre o estado-providência: a secção 3.2 analisa o debate teórico sobre os efeitos económicos do estado-providência, a secção 3.3 examina dados relativos a estes efeitos, e a secção 3.4 debate se a eficiência das transferências e os possíveis efeitos económicos negativos do estado-providência podem ser alterados por procedimentos de governação alternativos (designadamente através da modificação do *mix* público-privado das transferências). A secção 5 aborda a questão derradeira de saber se os estados-providência continuam a ser economicamente viáveis. A secção 3.6 retira conclusões que, embora não tão claras como se poderia esperar, fornecem alguma orientação sobre formas como os autores de projectos de protecção social e os analistas neste domínio devem tomar em consideração potenciais efeitos económicos na concepção de novos sistemas ou regimes de transferências sociais ou na reforma de sistemas ou regimes em vigor.

Embora as principais conclusões aqui retiradas sejam relevantes para o mundo em geral, a maior parte dos exemplos concretos provém de economias desenvolvidas simplesmente porque ainda proporcionam melhores dados e informações e uma base teórica mais adequada.

Consequentemente, embora possa parecer que o capítulo se centra apenas na Europa ou na OCDE, crê-se que os principais argumentos económicos apresentados serão aplicáveis à maioria das economias de mercado.

3.1 TAXONOMIAS ECONÓMICAS DOS SISTEMAS NACIONAIS DE PROTECÇÃO SOCIAL

Um sistema nacional de protecção social ou um estado-providência, mais do que um conjunto de regimes de protecção social, é a soma das suas partes. De facto, o estado-providência é um conceito de coordenação: um meio que permite ao governo participar na economia e conduzir os seus resultados. Ao longo do século XX, diferentes países desenvolveram tipos distintos de estados-providência.

A distinção clássica entre os estados-providência residuais, industriais e institucionais é da autoria de R. M. Titmuss (1958). Na mesma linha, Esping-Andersen (1990) classificou os regimes dos estados-providência em três categorias:

- o regime *liberal*;
- o regime *conservador* ou *corporativista*; e
- o regime *social-democrata*.

Esping-Andersen argumenta que o indicador significativo da abrangência do estado-providência não é o nível de despesa social pública, mas a sua estrutura e instituições (por outras palavras, a concepção dos programas, a sua interacção com o mercado e os esquemas privados alternativos). Os estados-providência liberais tendem a conceder prestações fixas e com duração limitada, sendo comum estabelecerem objectivos direccionados (teste de meios, teste de activos). Os dois outros regimes de estado-providência geralmente concedem prestações relacionadas com os salários (ainda que estabelecendo um limite máximo). Os estados-providência liberais e social-democratas (nórdicos) asseguram cobertura universal, enquanto que os países corporativistas cobrem principalmente quem esteja ou tenha estado empregado. Os modelos liberais e nórdicos tendem a ser financiados por impostos, ao passo que, no modelo corporativista, são comuns as contribuições para a segurança social. Enquanto o modelo corporativista se baseia na solidariedade dos trabalhadores empregados como grupo, os estados-providência nórdicos e liberais “compram” o compromisso de grupos de rendimento médio por outros meios (por exemplo, isenções fiscais relativas a medidas de protecção social adicionais para cidadãos mais abastados que podem pagar essa protecção). Os estados-providência corporativistas tendem a oferecer disposições menos generosas a quem não possui emprego registado oficialmente.

Van Waarden (1997) desenvolveu outra classificação usando o mecanismo de coordenação (ou de governação) como critério central. Distinguiu três categorias de coordenação em economias avançadas. A primeira é a economia liberal de mercado. A coordenação de transacções económicas e a afectação dos recursos produtivos são definidos em primeiro lugar e prioritariamente através do mercado, fornecendo o governo apenas o quadro institucional que permita ao

mecanismo do mercado operar com os menores constrangimentos possíveis. A Austrália, o Canadá, o Reino Unido e os Estados Unidos são economias liberais de mercado. Na segunda categoria, a ênfase é colocada no planeamento central pela burocracia do governo. A França destaca-se como exemplo desta tradição “estatista”. Na terceira categoria, nas economias conhecidas por concertadas ou neocorporativistas, uma rede elaborada, institucionalizada, de organizações intermediárias que participam na governação económica desempenha um papel importante. Uma das suas características fundamentais é o facto de terem evoluído de simples organizações com interesses específicos para entidades com agenda políticas muito mais abrangentes.

Van Waarden (1997, p. 72) descreve-o da seguinte forma: “... as associações abrangentes podem com menos facilidade procurar receitas para interesses especiais à custa de outros. Como estas organizações têm de agregar uma maior variedade de interesses, as suas políticas tendem a tornar-se mais moderadas e a aproximar-se do centro do espectro político, como é usualmente o caso de partidos políticos à medida que ganham dimensão.” A Áustria, a Alemanha, os Países Baixos e os países escandinavos, entre outros, inserem-se na categoria de economias concertadas.

Na opinião de Esping-Andersen e de Van Waarden, o estado-providência é um conjunto de instituições que inclui a estrutura fiscal, os regimes de segurança social e de assistência social, disposições públicas, regulamentações do mercado de trabalho e a infra-estrutura de relações industriais que, reunidas, permitem aos governos (e às organizações intermediárias, nas economias concertadas) influenciar o ritmo e a direcção do desenvolvimento económico e a distribuição do rendimento e da riqueza. Esta definição do estado-providência ultrapassa claramente a definição de um sistema nacional de protecção social, que nós descrevemos como um sistema de transferências sociais. Para efeitos deste capítulo, contudo, adoptaremos esta definição mais abrangente, uma vez que a dimensão e a estrutura das transferências sociais nos diferentes tipos de estados-providência têm uma relação complementar directa com os elementos de não-transferência do estado-providência, tal como definidos por Esping-Andersen e por Van Waarden, e que os efeitos económicos são desencadeados por elementos de transferência e de não-transferência em conjunto. Os efeitos económicos de certos tipos de prestações de desemprego, por exemplo, não podem ser analisados correctamente sem abordar as correspondentes regulamentações do mercado de trabalho e os mecanismos de formação de salários de um país.

Os governos correm o risco de direccionar erradamente as suas ambições quando utilizam os instrumentos do estado-providência para influenciar a economia. Numa economia planeada, pode resultar em pouca motivação por parte dos sujeitos económicos para oferecer trabalho ou capital, uma vez que a recompensa pode ser inferior à que consideram valer a pena. A despesa e as activida-

des do governo podem “afugentar” os investimentos e iniciativas privadas. Para parafrasear Okun (1975), a procura de equidade pode prejudicar a eficiência.

3.2 ANÁLISE DA TEORIA: OS ESTADOS-PROVIDÊNCIA DESENVOLVIDOS AFECTAM O DESEMPENHO ECONÓMICO?

Nas décadas de 80 e de 90, o estado-providência esteve sob forte fogo político. O debate político e económico nos países mais industrializados centrou-se no sobredimensionamento do estado-providência, isto é, no estado-providência como encargo para a economia, como entrave ao crescimento económico. Os opositores de prestações sociais generosas avançaram com argumentos neoclássicos claros, colocando inicialmente na defensiva políticos e peritos em ciências sociais que eram genericamente a favor do estado-providência (ver, por exemplo, Korpi, 1985). Embora tenham sido concebidas políticas destinadas a reduzir a despesa social, o seu impacto no desempenho económico permanece duvidoso em muitos países. A caixa 3.1 descreve alguns aspectos político-económicos das medidas de redução do estado-providência.

Caixa 3.1 A economia política das reformas do estado-providência

Em regra, a redução do estado-providência como programa político depara-se com resistências e os políticos que a defendem vêem diminuídas as suas oportunidades de vencer eleições. Um bom exemplo é dado pela estratégia adoptada pelos governos conservadores nos Estados Unidos e no Reino Unido durante a década de 80 (Pierson, 1994). Pierson distingue entre medidas concretas (“redução programática”) e modificações nos parâmetros institucionais (“redução sistémica”). Ambas as estratégias foram aplicadas nos dois países. Por fim, o governo britânico aboliu o plano de pensões universal do segundo pilar (instituído apenas alguns anos antes, em 1975), mas outros programas acabaram por não ser praticamente afectados. Quando tomou posse, o governo defendeu inicialmente uma reforma do serviço nacional de saúde britânico que visava substituir as prestações públicas por um seguro de saúde privado. Estes planos não tardaram a ser rejeitados, em 1982, quando se verificou que o seguro privado não era um instrumento de contenção de custos. Como Pierson (1994, p. 133) observa: “Por muito pouco atractivo que fosse para a ideologia conservadora, a concentração do controlo sobre a prestação de cuidados de saúde demonstrara ser uma poderosa técnica de contenção de custos. O problema com cortes nos regimes de protecção do rendimento residia no facto de ambos os países se apoiarem (o que ainda acontece) em programas de estado-providência direccionados que fornecem níveis de prestações próximos dos meios básicos de subsistência. Estes programas não podiam ser atacados, porque constituíam o núcleo das políticas “residuais” conservadoras do estado-providência. A administração norte-americana, no entanto, conseguiu ter êxito de uma forma importante e indirecta, ao reformar os impostos em duas fases, em 1981 e em 1986. Conseguiu deste modo restringir com eficácia o âmbito de financiamento da redistribuição através de programas de estado-providência, revelando que o sistema de financiamento, por exemplo, através da “descapitalização” pode ser utilizado para influenciar os níveis de prestações do estado-providência.

No entanto, cada vez mais economistas (a começar por Anthony Atkinson e Nicholas Barr) contrariam os argumentos económicos clássicos, fazendo notar que a concepção de um regime de segurança social pode ser determinante e que esses regimes podem fornecer soluções eficientes onde os mercados, se deixados sozinhos, fracassariam. As duas secções seguintes analisam as vantagens e as desvantagens económicas teóricas do estado-providência relativamente, quer aos seus efeitos macroeconómicos, quer ao seu impacto no comportamento dos sujeitos microeconómicos. A secção 3.2.1 analisa os efeitos negativos que os estados-providência desenvolvidos podem ter sobre o desempenho económico. Alguns dos argumentos dizem respeito aos efeitos negativos sentidos pela mera existência de transferências sociais, enquanto outros se referem apenas à alegada dimensão excessiva dessas transferências. Os potenciais efeitos positivos do estado-providência são apresentados na secção 3.2.2. Os argumentos adiantados de modo algum defendem estados-providência excessivos, antes confirmam os efeitos positivos de transferências bem concebidas e razoavelmente dimensionadas.

Em termos gerais, nem ninguém é completamente contra as transferências sociais, nem ninguém defende transferências incorrectamente concebidas, sobre-dimensionadas e mal direccionadas. Por conseguinte, é importante que o leitor saiba distinguir em qualquer debate as principais desvantagens das transferências e as desvantagens de transferências incorrectamente aplicadas. Em última análise, afigura-se que uma concepção inteligente do estado-providência é mais importante que a sua dimensão.

3.2.1 Os estados-providência desenvolvidos têm um impacto negativo no desempenho económico?

Os principais argumentos de quem acredita que um estado-providência desenvolvido prejudica o crescimento económico e representa, por conseguinte, um obstáculo à própria providência, são os seguintes:

Os estados-providência desenvolvidos criam custos administrativos excessivos

Pode parecer uma questão marginal, mas é de facto um aspecto decisivo. Se aceitarmos a opinião expressa no capítulo 1, nomeadamente que se deve esperar que todas as sociedades mantenham um determinado nível global de transferências formais e informais, o custo com a sua aplicação torna-se uma questão crítica. Os custos administrativos são sempre uma fonte potencial de ineficiências produtivas e distributivas. Se a administração de uma prestação custar mais do que o necessário, a sociedade enfrenta um custo de oportunidade excessivo, isto é, outras coisas poderiam ser financiadas com o dinheiro desperdiçado numa ad-

ministração desnecessária. Contudo, alguns custos administrativos são inevitáveis na gestão das transferências formais, visto que representam uma componente iniludível do fornecimento das prestações. O fornecimento de transferências formais privadas através de entidades privadas (como prestadores de cuidados de saúde do sector privado) ou de regimes de financiamento privados ou não governamentais, também implica custos administrativos. Não há razão para crer que os custos administrativos dos regimes privados sejam mais baixos que os dos regimes públicos. Na verdade, os dados disponíveis em países industrializados apontam no sentido contrário. Considerando as economias de escala envolvidas em qualquer administração, os custos administrativos de regimes privados geralmente mais reduzidos são inevitavelmente mais elevados do que os públicos. O rácio de custos administrativos do regime privado de pensões no Chile é um múltiplo do rácio dos sistemas públicos, por exemplo, na Áustria e no Canadá². Similarmente, muitos regimes de seguro de saúde privados nos Estados Unidos têm custos administrativos muito mais elevados que os regimes de segurança social na Europa.

No caso de sistemas de protecção social maduros, o problema reside não tanto nos custos administrativos em si, mas na percepção generalizada de que as administrações públicas não possuem um estímulo inerente para reduzir os custos de operação, ao passo que os prestadores privados são mais eficientes. Nos países em desenvolvimento, entretanto, muitos regimes de segurança social enfrentam custos administrativos excessivos³. Se os países em desenvolvimento não formalizarem os seus sistemas de transferências informais, esses custos poderão ser amplamente reduzidos, mas nunca completamente evitados. Essa redução, porém, seria obtida à custa de uma maior desconfiança e desigualdade, que são características das transferências informais.

Os estados-providência desenvolvidos geram custos de cumprimento e de risco moral

Os custos de cumprimento são recursos utilizados no processo de cobrança das receitas fiscais, de monitorização e de vigilância e de aplicação das normas. Muitos consideram-nos inerentes ao sector público (para impedir a evasão fiscal) e, por conseguinte, esperam que sejam mais elevados em estados-providência desenvolvidos do que em estados-providência residuais. No entanto, a monitorização e a vigilância também são comuns nos esquemas privados (como nos contratos de seguros). Muitas vezes, evitar custos de cumprimento traduz-se simplesmente numa cobertura menos abrangente que, por seu turno, é sinónimo de risco moral ou de problemas de selecção adversa e pode, em última análise, gerar despesa governamental mais elevada com assistência social a pessoas necessitadas sem seguro. Se as pessoas que constituem “bons riscos” não cumprirem (empre-

gados por conta própria com rendimentos relativamente elevados, por exemplo), esse incumprimento poderá levar simplesmente ao aumento da percentagem *per capita* dos impostos ou contribuições das pessoas que não podem evitar pagar. Trata-se com frequência de empregados do sector formal, cujos custos salariais aumentam desnecessariamente em resultado desse incumprimento.

O risco moral *per se* não é um argumento contra o estado-providência (Teulings *et al.*, 1997). Ocorre nos planos de seguros privados, tal como nos regimes públicos. A fonte do risco moral é a informação assimétrica, ou seja, o caso em que o agente/segurado sabe mais que o mandante/segurador. Há formas de lidar com o risco moral (por exemplo, classificação da experiência, exclusões, co-pagamentos), só que tendem a ser aplicadas com menos frequência nos regimes públicos que nas apólices de seguro privadas. Aarts e de Jong (1997) citaram este caso para fundamentar o seu argumento segundo o qual, uma vez que o risco moral se verifica com maior probabilidade em regimes de seguro de invalidez do que em regimes de pensões de velhice (individuais), existe uma margem maior para o seguro privado de invalidez e uma margem menor para o seguro privado de pensões de velhice. Os custos administrativos deste último são tão mais elevados que os dos regimes públicos (ou profissionais privados) que é menos eficiente operar planos de seguros privados individuais para as pensões de velhice.

Lindbeck (1995, 1997b) argumentou que o efeito de longo prazo dos estados-providência desenvolvidos tende para o risco moral. No cerne deste argumento da “dinâmica de risco” está o ajustamento dos padrões de comportamento ao longo de um período de tempo mais alargado. A resposta comportamental a novas transferências sociais tende a ser desfasada devido a esquemas colectivos (que criam obstáculos a uma resposta individual rápida), a custos de informação e de ajustamento e a regras morais que restringem a influência dos incentivos económicos sobre o comportamento (idem, 1995, p. 10). É necessário esperar que uma “massa crítica” de pessoas cumpra as novas regras ou tome partido das novas possibilidades para que as pessoas individualmente se decidam a seguir esse comportamento. Uma vez que os efeitos de desincentivo dos regimes do estado-providência surgem com um desfasamento temporal considerável, os políticos têm tendência a não prever a sua chegada, pelo que, de acordo com Lindbeck, as políticas do estado-providência tendem a falhar os seus objectivos⁴.

Os estados-providência desenvolvidos afectam a oferta de recursos produtivos

Estudos microeconómicos revelam que os sistemas fiscais e os sistemas de prestações em geral e, por consequência, os impostos e as contribuições cobrados para financiar o estado-providência em particular, afectam a oferta de mão-de-obra. A tributação reduz o rendimento das pessoas e dos agregados familiares. Este é

o efeito de rendimento. Um segundo efeito decorre do facto de nem todas as actividades serem tributadas pela mesma taxa. Com menos rendimento disponível, os sujeitos económicos reagirão deslocando-se para actividades menos tributadas como consumo de lazer e produção no sector informal. Este é o efeito de substituição. Há diferentes dimensões de oferta de mão-de-obra (esforço, horas de trabalho, participação). E o aumento do lazer pode assumir diversas formas como diminuição do esforço no posto de trabalho, menos horas de trabalho, reforma antecipada, etc. Os efeitos de rendimento e de substituição de um imposto sobre o rendimento operam em diferentes direcções e o resultado líquido é teoricamente indeterminado. Em contrapartida, os efeitos de rendimento e substituição de uma prestação recebida operam na mesma direcção, ou seja, a concessão da prestação leva a uma redução da oferta de mão-de-obra (Moffit, 1992). A disponibilidade das prestações (rendimento de substituição) enfraquece o incentivo para procurar trabalho, supostamente reduzindo a oferta de mão-de-obra total e, consequentemente, o emprego (assumindo que a procura de mão-de-obra é adequada).

Várias teorias económicas, contudo, lançaram dúvidas sobre o argumento de que a simples existência de uma prestação reduz os níveis de emprego. A teoria da procura de trabalho, por exemplo, aponta para dois efeitos opostos: (i) o salário de reserva⁵ diminui à medida que se aproxima a data de expiração da prestação, e assim a probabilidade de ficar de fora das listas de pagamento de prestações aumenta durante o desemprego abrangido por seguro; e (ii) um aumento do nível da prestação dá lugar a uma maior oferta de mão-de-obra por parte de trabalhadores actualmente não elegíveis que desejam “comprar” essa protecção. Regra geral, portanto, o efeito de prestações mais elevadas sobre a duração do desemprego é ambíguo (Holmlund, 1997). A primeira proposta tem sido objecto de exaustivos estudos empíricos (Layard *et al.*, 1991). O efeito de vencimento da prestação é suportado por dados empíricos.⁶

Também se costuma alegar que a segurança social afecta as poupanças e, consequentemente, os investimentos. Na bibliografia sobre pensões, em particular, este é um argumento frequentemente reiterado para os regimes de pensões de repartição (PAYG) públicos. Num modelo de ciclo de vida tradicional, em que as pessoas baseiam as suas decisões de poupança na riqueza que prevêem acumular durante a vida e na taxa de retorno sobre as poupanças, um sistema de pensões de repartição desincentiva as poupanças privadas (Aaron, 1982). Impõe-se, contudo, algumas advertências. Os agregados familiares com baixo rendimento geralmente poupam pouco; por conseguinte, a introdução de um sistema de pensões de repartição público não reduziria as suas poupanças, uma vez que eles não teriam poupado. Kohl e O’Brien (1998, p. 35), numa análise da bibliografia empírica, consideram que os sistemas de pensões de repartição públicos exercem um efeito redutor mínimo nas poupanças dos agregados familiares privados (efeito mar-

ginal equivalente a 0,05). Após analisarem os dados estatísticos, Gillion *et al.* (2000, p. 361) concluem: “Não obstante inúmeras tentativas de medir os efeitos estatisticamente, não se obtiveram dados consistentes que associem a criação de regimes de pensões de repartição a reduções nas taxas de poupança pessoais. Crê-se, por conseguinte, que o efeito negativo destes regimes sobre as poupanças pessoais, a existir, seria provavelmente modesto.”

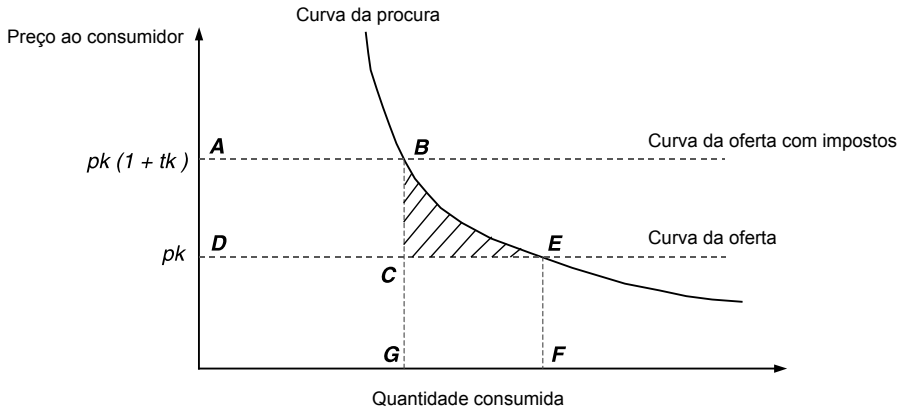
O efeito negativo de planos de pensões privados (planos de poupanças contratuais) sobre as poupanças dos agregados familiares privados é bastante mais significativo (0,75-0,8). Kohl e O’Brien (1998, pp. 36–40) concluíram pela análise de estudos empíricos centrados no Canadá, na Dinamarca, no Reino Unido e nos Estados Unidos, que as poupanças privadas adicionais resultantes destes planos são anuladas por despesas fiscais adicionais. Neste caso, o efeito líquido sobre o rácio entre as poupanças e o PIB seria nulo. Adema (1999, p. 2) calculou que as despesas fiscais com pensões privadas, num caso extremo como o Reino Unido, podem totalizar 2,4% do PIB.

Os estados-providência desenvolvidos geram “perdas de eficiência”

A “carga excessiva” ou “perda de eficiência” é a diferença entre os custos directos e indirectos totais de um imposto lançado sobre o contribuinte (a que se chama o excedente do consumidor) e um imposto único fictício que gera o mesmo rendimento. As cargas excessivas devem-se a efeitos de substituição. Ou seja, as pessoas alteram o seu comportamento por causa do imposto (por exemplo, trabalhando menos horas por causa de uma redução no preço relativo do lazer; o PIB global baixaria em consequência).

A figura 3.3 ajudar a clarificar este ponto⁸. Assumamos que a oferta de bens k é perfeitamente elástica a um preço pk , pelo que o equilíbrio na ausência de tributação está no ponto E . O efeito de um imposto a uma taxa de t_k é de elevar o preço do consumidor de p_k para $p_k(1+t_k)$. O equilíbrio depois de impostos está no ponto B . Neste quadro de equilíbrio parcial, a distorção causada pelo imposto poderia ser medida pela perda do excedente do consumidor acima do rendimento colectado, a “carga excessiva”. A área $ABECD$ pode ser tomada como medida da perda do excedente do consumidor; a carga excessiva é representada pela área sombreada BCE .

Feldstein (1997) calculou uma carga excessiva marginal por dólar de receita fiscal equivalente a 1,65 USD (por conseguinte, o custo total para o contribuinte médio, em termos de rendimento disponível reduzido, poderia ser 2,65 USD). No entanto, Siemrod (1998) calcula que a carga excessiva marginal será mais da ordem dos 0,20 a 0,25 USD, argumentando que grande parte da reacção a um aumento de impostos é o resultado de uma reorganização do tempo de trabalho mais do que de uma diminuição do esforço de trabalho.

Figura 3.3 Perda de eficiência da tributação

Fonte: OIT, adaptado de Atkinson e Stiglitz (1980).

Os estados-providência desenvolvidos criam situações de rigidez

As situações de rigidez podem provir de: (i) regulamentação do mercado de trabalho, (ii) sistemas de segurança social ou (iii) processo de formação de salários (OCDE, 1994, capítulo 5). Estreitamente relacionado com o último ponto está um quarto factor, os níveis do salário mínimo. Alguns destes aspectos pertencem aos componentes não transferíveis do conceito mais alargado de estado-providência. Dado que frequentemente complementam ou substituem transferências (por exemplo, a legislação protectora reduzindo a liberdade das entidades patronais despedirem trabalhadores contra o pagamento de indemnizações é um substituto parcial do subsídio de desemprego⁹), vamos analisá-los em conjunto com os efeitos das transferências de rendimento.

A regulamentação de protecção do emprego reduz o desemprego de curta duração, uma vez que cria obstáculos ao despedimento de trabalhadores excedentários contra o pagamento de indemnizações. Mas dado que as empresas serão mais prudentes em recrutar mão-de-obra em tempos de retoma económica, a legislação de protecção do emprego tende a reduzir o fluxo de saída do desemprego para o trabalho e tem um efeito ascendente no desemprego de longa duração (Nickell, 1997; OCDE, 1999a).

Subsídios de desemprego generosos afectam o mercado de trabalho de duas formas: (i) os trabalhadores que recebem indemnizações por despedimento estão menos dispostos a procurar um novo emprego; e (ii) existe uma pressão as-

cedente sobre os salários, porque os trabalhadores estão menos preocupados em perder os seus empregos. Ljungqvist e Sargent (1998) argumentam que os estados-providência estão vulneráveis em tempos de maior turbulência económica. Um elevado número de trabalhadores com direito a generosas prestações de compensação verifica que as suas competências sofrem uma depreciação considerável ao passo que a turbulência económica torna muito incerta a aquisição de novas competências. “O facto de as prestações de providência se basearem em remunerações passadas leva a que estes trabalhadores cujas competências sofreram depreciação “fujam” literalmente do mercado de trabalho através da escolha de baixas intensidades de procura e de elevados salários de reserva” (*idem*, 1998, p. 547). O segundo efeito (pressão ascendente sobre os salários) é macroeconómico. A procura de mão-de-obra será reduzida quando os impostos e as prestações fizerem subir os salários.

A formação de salários é outro factor. Os custos salariais só podem subir em resultado de impostos ou de pagamentos de contribuições mais elevados se os níveis forem rígidos e os aumentos dos impostos e das contribuições não puderem ser absorvidos pela redução do rendimento disponível dos trabalhadores. Justifica-se por conseguinte uma análise dos processos de definição dos salários.

Na primeira metade da década de 90, alguns economistas perceberam o nível de desemprego como um efeito da “teoria dentro-fora”, segundo a qual os custos de renovação de mão-de-obra dão aos empregados (os que estão dentro) poder de mercado, permitindo-lhes impedir os salários (reais) de diminuir apesar do crescente elevado número de desempregados (os que estão de fora). Este efeito é percebido como agravado quando os sindicatos são poderosos¹⁰. Calmfors e Driffill (1988) argumentam que o impacto da crescente centralização na negociação sindical dos salários depende de duas forças que operam em direcções opostas: poder negocial e o efeito dos salários sobre os preços. Os sindicatos mais centralizados obtêm maior poder negocial e estarão em condições de conseguir salários mais elevados. Quando o âmbito da negociação se estende para além do nível industrial, no entanto, o efeito dos salários nominais sobre o nível do preço agregado será mais significativo. Os ganhos salariais reais de um dado aumento do salário nominal são, por conseguinte, limitados. Outros autores têm utilizado uma linha de pensamento semelhante (Summers *et al.*, 1993; Alesina e Perotti, 1997): o grau de centralização no processo de definição salarial no mercado de trabalho tem um efeito sobre a competitividade (medida como custos salariais unitários). As transferências são financiadas a partir dos impostos e estes afectam os custos salariais sindicais nos países em que os sindicatos estão envolvidos na negociação de salários em níveis intermédios. Contudo, quando operam a uma escala nacional, “os sindicatos conseguem internalizar a ligação positiva entre maior tributação e prestações de segurança social e previdência...” (Alesina e Perotti, 1997, p. 922).

Calmfors lançou várias advertências relativamente a este argumento. É necessário ter em conta tradições históricas e características estruturais: “diferentes instituições de definição de salários podem contribuir para um bom desempenho macroeconómico em diferentes locais” (1993, p. 182). Por outro lado, a abertura das economias a concorrentes estrangeiros forçará a contenções salariais na negociação, quer a nível industrial, quer a nível da empresa. Calmfors argumenta ainda que a definição cooperativa e coordenada dos salários pode assumir diferentes formas. Pode incluir ou não uma negociação multinível. Por fim, mas não menos importante, a negociação padronizada (em que certas indústrias actuam como líderes salariais) pode ser encarada como um método de cooperação informal (*ibid.*, p. 171).

A legislação em matéria de salários mínimos trunca a distribuição remunerativa a um determinado nível e, de acordo com a teoria económica neoclássica padronizada, levará a uma perda de emprego no lado pouco qualificado do mercado de trabalho. Manning (1995) verificou que em determinadas circunstâncias aumentos do salário mínimo podem traduzir-se, não em perdas, mas em ganhos líquidos de emprego. Por outro lado, o argumento segundo o qual o emprego elevado e persistente pode ser atribuído a limite máximos efectivos na distribuição das remunerações não é consistente com os dados empíricos (OCDE, 1998a). Quando examinaram as diferenças nos níveis de educação e de competências na Alemanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos, Nickell e Bell (1996) verificaram que os níveis relativamente elevados de competências atingidos por operadores médios na Alemanha lhes permitem sustentar um elevado nível de produtividade.

Deste modo a mão-de-obra alemã pode acompanhar as necessidades de competências resultantes da mutação tecnológica e, conseqüentemente, o nível relativamente elevado do salário mínimo é menos prejudicial do que seria um nível semelhante noutros países.

Os estados-providência desenvolvidos abrandam o crescimento da produtividade

Os estados-providência desenvolvidos redistribuem recursos para actividades que apresentam uma taxa de crescimento da produtividade inerentemente baixa. Esta é uma função do “mecanismo Baumol”. Actividades de serviços como a educação, as artes performativas e os cuidados de saúde não permitem aumentos constantes e cumulativos da produtividade através da acumulação de capital, da inovação ou de economias de operação em grande escala (Baumol, 1967, p. 420). Conseqüentemente, os custos destas actividades sobem e, quando a procura não apresenta flexibilidade em termos de preço, a percentagem destes serviços no total dos aumentos do PIB e a taxa de crescimento do PIB abrandam. Contudo, não existem factos empíricos que demonstrem inequivocamente este mecanismo. A expansão dos sectores dos cuidados de saúde e da educação durante as décadas

de 60 e de 70 tem sido em larga medida o resultado de processos políticos. A qualidade da educação e dos cuidados de saúde tem melhorado espantosamente nas últimas décadas. Os professores aplicam métodos de aprendizagem personalizados e as tecnologias da medicina aumentaram a eficácia dos tratamentos médicos. Finalmente, a bibliografia sobre crescimento endógeno publicada no fim da década de 80 (nomeadamente Romer, 1986, 1990; e Lucas, 1988) abriu caminho à análise da contribuição da educação para a produtividade e para o crescimento económico (este tema é analisado na secção 3.2.2).

3.2.2 Os estados-providência desenvolvidos têm um impacto positivo no desempenho económico?

Os esquemas dos estados-providência (em particular as transferências sociais) mitigam a pobreza

Aparte um pequeno grupo de teóricos políticos dos “direitos naturais”, parece reinar o consenso de que o estado-providência desempenha uma tarefa básica de mitigação da pobreza. O debate não se centra tanto em saber se o governo tem essa responsabilidade como na extensão da rede de segurança.

Os estados-providência desenvolvidos são mais eficientes na prestação de segurança

Devido aos efeitos de uma selecção adversa e do risco moral sobre as pessoas seguradas, o segurador não obtém todas as informações de que necessita para calcular um prémio adequado em termos actuariais. A selecção adversa (em que o abandono dos riscos mais baixos aumenta a média do prémio de seguro, aumentando desse modo o incentivo para deixar de lado os próximos riscos mais baixos, e assim sucessivamente¹¹) traduz-se em eficiência reduzida na perspectiva do indivíduo (ou do grupo de indivíduos que partilham um perfil de risco comum), por um lado, e da sociedade ou da comunidade em geral, por outro lado. O risco moral ocorre tanto no domínio público como no domínio privado.

Barr (1989, 1992) argumentou que os mercados de seguros privados não conseguem resolver de forma adequada o problema da selecção adversa. Para além das deficiências de informação (e das falhas de mercado mais convencionais), a probabilidade de alguns eventos pode ser imprevisível (por exemplo, a futura inflação em planos de pensões), interdependente (desemprego no ciclo económico) ou perto da unidade (no caso dos doentes crónicos).

Um seguro puramente privado é inexequível nestes casos. Estas questões impõem um “seguro social”: a reunião de esquemas que não são actuarialmente sólidos.

dos e que portanto requerem apoio da tributação obrigatória (*idem*, 1992, p. 754). Barr sublinha ainda que “se as preferências forem suficientemente semelhantes, a perda de providência decorrente da obrigatoriedade pode ser mínima (*ibid.*, p. 752). Uma comparação de percentagens agregadas de despesa social líquida, públicas e privadas, indica que assim acontece, como veremos na secção 3.4.2. Isto significa que uma redução da despesa social pública, proposta no âmbito das reformas do estado-providência em todo o mundo industrializado, não reduzirá a despesa social total proporcionalmente, devendo contar-se com efeitos de substituição.

Os estados-providência desenvolvidos permitem que os sujeitos económicos assumam riscos

Gruber (1997) argumentou que a partilha *ex ante* dos riscos das perdas de rendimento do trabalho, independentemente de se deverem a flutuações nos salários reais ou a desemprego, reduz a desigualdade de rendimento *ex post*. O seguro contra a perda de rendimento induz a assumir riscos (Sinn, 1995). Nesta perspectiva poderá não haver qualquer troca entre equidade e eficiência¹². A equidade, de acordo com Sinn, pode de facto ser um aspecto da eficiência, embora os programas de redistribuição de rendimento tenham de ser bem concebidos para evitar exceder o nível ideal de assunção de risco, conhecido por risco moral. Se o governo oferece segurança pública, a necessidade de um seguro individual é reduzida. De acordo com Sinn, isto torna socialmente ideal tolerar mais risco e desigualdade em troca de um nível mais elevado de rendimento médio. “Sob a protecção do estado-providência é possível ousar mais” (*ibid.*, p. 12). Em qualquer caso, os modernos sistemas de transferências sociais podem explorar essa relação para apoiar o comportamento empreendedor, mesmo que o não façam no presente.

Os estados-providência desenvolvidos permitem acesso a equipamentos escolares, o que valoriza o capital humano

O argumento aqui utilizado é de que as imperfeições do mercado de capitais negam o acesso dos membros menos privilegiados à educação privada, criando desse modo um nível de competências subideal na economia. Os custos com a educação dividem a população em duas classes que diferem não só no seu actual estatuto profissional e rendimento, como também na sua capacidade para acumular capital humano (Brandolini e Rossi, 1996). Isto, por sua vez, leva a uma subutilização do potencial produtivo da economia e a uma taxa de crescimento do PIB inferior. Estas imperfeições do mercado de capitais não têm de ser contenções explícitas ao crédito, podendo o mecanismo ser bem mais subtil (Aghion e Bolton, 1992, Galor e Zeira, 1993). Mesmo assim, o resultado é sensivelmente o mesmo, isto é, os pobres não podem pedir ou não pedem crédito para financiar a sua educação.

Os estados-providência desenvolvidos facilitam a reestruturação económica

Segundo Rodrik (1998), existe uma forte correlação entre a abertura (renovação do comércio) e a percentagem de despesa governamental no PIB. A explicação, segundo este autor, reside no papel do governo que “isola” o emprego e a procura agregada nas economias que, por causa da sua integração em mercados regionais ou globais, desenvolveram modelos de produção altamente especializados e são, consequentemente, vulneráveis a choques externos. Além do mais, a causalidade decorre da exposição internacional (risco externo) à despesa governamental. A abertura no início da década de 60 acabou por se tornar um importante factor de previsão da expansão do consumo estatal nas três décadas subsequentes (*ibid.*, p. 1.004). A despesa governamental com a protecção social é a variável crucial nas economias mais avançadas, que têm instituições administrativas consolidadas. Os países em desenvolvimento, segundo Rodrik, tendem a recorrer a um conjunto mais alargado de instrumentos, incluindo o emprego público, para conseguir reduzir os riscos (*ibid.*, p. 1012). Este conjunto de instrumentos surge nas estatísticas sob o título “consumo governamental”.

Os estados-providência desenvolvidos criam confiança e previnem o mal-estar social

Vários economistas chamaram a atenção para o equilíbrio de poder na política e para o impacto de pressões redistributivas que se considera que desencorajam o investimento e o crescimento económico (Alesina e Rodrik, 1994; Persson e Tabellini, 1994). Considera-se que, ao baixar o rendimento dos eleitores medianos (da classe média) em relação à média nacional, o aumento da desigualdade (antes de impostos) pressiona à distribuição. Este mal-estar social desencoraja o investimento. Knack e Keefer (1997), por exemplo, encontraram uma ligação empírica muito forte entre confiança e investimento no período entre 1960 e 1992. Bénabou (1996) alega que o importante não é a desigualdade de rendimento mas a desigualdade na distribuição relativa das remunerações e do poder político: “o que interessa para o crescimento não é apenas o grau de afastamento entre o sistema política e a democracia... mas também quem vê os seus direitos políticos ou influência coarctados”. Borjas (1995) destaca a ligação estreita entre segregação social (e racial) e imobilidade intergeracional dos estados-providência residuais, e alguns estudos concluíram pela existência de uma relação com o crime (por exemplo, Freeman, 1996).

3.2.3 Conclusão teórica preliminar

Uma vez apresentados todos os argumentos, o debate teórico sobre os efeitos económicos positivos versus negativos do estado-providência parece terminar num empate, pelo menos em nosso entender, embora outros possam retirar conclusões diferentes.

Para o analista político e para o decisor político, um debate inconclusivo pouco ajuda. É necessário um apoio mais pragmático para processos de decisão nacionais sobre a dimensão e a estrutura do estado-providência. Nesse sentido, a próxima secção analisará em maior profundidade os dados empíricos e os mecanismos que ligam o estado-providência ao desempenho económico. A ligação crucial entre as disposições de protecção social e o desempenho económico é o mercado de trabalho, sendo outras ligações o sistema fiscal e a participação da mão-de-obra. Veremos primeiro as indicações relativas ao impacto destes mecanismos e, seguidamente, efectuaremos uma análise *input-output* do desempenho do estado-providência para verificar que diferentes resultados se correlacionam com a prevalência de um determinado tipo de estado-providência.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS: OS MECANISMOS DE INTERACÇÃO ENTRE O ESTADO-PROVIDÊNCIA E O DESEMPENHO ECONÓMICO¹³

Em que medida o desempenho económico é determinado pelas instituições do estado-providência? As economias liberais de mercado com estados-providência residuais são mais competitivas que os países com estados-providência desenvolvidos? Nesta secção iremos analisar algumas estatísticas de desempenho, recolhidas principalmente a partir de um conjunto limitado de cinco países industriais avançados. Esta limitação é inevitável porque escasseiam os dados relativos a outros países. O Reino Unido e os Estados Unidos são exemplos de economias liberais de mercado com estados-providência residuais, ao passo que a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia serão quase sempre citados ao longo do debate como exemplos de economias com estados-providência desenvolvidos. Ocasionalmente referir-nos-emos a um conjunto alargado de países que inclui a Austrália, o Canadá, a Dinamarca, a Finlândia e a França. Concluiremos que estas economias reagem de forma diferente às mutações do ambiente económico: embora os dois grupos (economias liberais de mercado e estados-providência desenvolvidos) utilizem canais diferentes para se ajustarem, o grau ou intensidade de ajustamento efectivo é semelhante. Também se verificam enormes diferenças intragrupos, entre os estados-providência mais desenvolvidos, como é demonstrado na caixa 3.2.

Caixa 3.2 O estado-providência na Alemanha, nos Países Baixos e na Suécia: Trajectórias diferentes¹

A Alemanha e os Países Baixos são economias neocorporativistas e concertadas. Constituem o núcleo do designado “modelo do Reno” (Albert, 1993). O modelo de segurança social alemão, criado no século XIX, foi explicitamente concebido para dedicar o movimento laboral e os fabricantes aos interesses do estado-nação. Nos Países Baixos, a criação de um quadro abrangente de segurança social pública e de regimes de assistência demorou cerca de meio século mais; em resultado, o estado-providência desenvolvido do país emergiu com algum atraso, perto do fim da década de 60. Na Suécia, o estado-providência desenvolvido foi estabelecido ao longo de várias décadas de governação social-democrata. Lindbeck (1997a) mostra como a expansão do estado-providência na Suécia não foi planeada de acordo com um grande desígnio, sendo antes o resultado de inúmeras decisões avulsas reflectindo uma percepção comum. A certa altura durante a década de 70 as “ambições passaram da equidade para a igualdade” (*ibid.*, p. 1282). Os estados-providência neerlandês e sueco expandiram-se rapidamente na década e meia que se seguiu a 1967.

A Alemanha, os Países Baixos e a Suécia sofreram a mesma redução da competitividade internacional a partir da década de 70. Contudo, os Países Baixos sentiram o seu impacto em pleno uma década antes da Suécia. Tal como o governo sueco na década de 80, na década de 70 o governo neerlandês tentou “gastar” a economia a partir da crise que se seguiu à crise petrolífera. As figuras nos quadros de caixa 3.2.1 e 3.2.2 apresentam uma visão geral das diferentes trajectórias. Os registos de crescimento económico eram bastante semelhantes até 1983, mas desde então têm-se verificado disparidades. O grande aumento do emprego nos Países Baixos reflecte-se nos números mais reduzidos do desemprego. Em 1982, os governos da Alemanha e dos Países Baixos decidiram cortar na despesa pública e reduzir o défice do orçamento.

Quadro 3.2.1 Estatísticas seleccionadas de crescimento económico e de desempenho do mercado de trabalho

	Taxas médias de crescimento anual do PIB (%)			Taxas médias de crescimento anual do emprego (%)			Taxas de desemprego (%)		
	1973–83	1983–93	1993–2000	1983–91	1991–95	1995–2000	1983	1990	2000
Alemanha	1,6	2,8	1,3	1,3	0,7	0,6	6,9	4,8	7,9
Países Baixos	1,7	2,7	2,4	1,9	1,1	2,8	9,7	6,2	2,7
Suécia	1,5	1,4	2,2	0,5	2,4	0,8	3,7	1,7	5,9

Fonte: OCDE (2001a).

Quadro 3.2.2 Estatísticas seleccionadas sobre finanças públicas (em % do PIB), 1984–2000

	Défice (-), superávit (+) dos saldos financeiros da administração pública			Gastos totais da administração pública			Passivos financeiros brutos da administração pública		
	1984	1992	2000	1984	1992	2000	1984	1992	2000
Alemanha	- 1,9	-2,5	1,5	46,1	45,0	42,9	40,6	41,8	59,7
Países Baixos	- 6,2	-4,4	2,2	53,8	50,0	41,5	64,2	76,4	56,3
Suécia	- 3,0	-7,8	4,1	59,1	64,3	52,7	65,1	69,0	62,3

Fonte: OCDE (2001a).

Caixa 3.2 (continuação)

A moderação salarial, sustentada ao longo da década de 80, melhorou a taxa de rentabilidade do investimento e contribuiu para uma recuperação económica na segunda metade da década. Os Países Baixos enfrentaram uma contracção económica no início da década de 90, enquanto a Alemanha (Alemanha Ocidental) conseguiu evitar a recessão que atingiu outros países europeus, graças ao ímpeto prolongado da reunificação. A recuperação, contudo, não foi duradoura. O crescimento do PIB alemão baixou de mais de 5% entre 1990 e 1991 para menos de 1,5% em média desde então. O desempenho do mercado de trabalho deteriorou-se na sequência da reunificação, resultando num elevado número de transferências públicas para o Leste que sobrecarregou a infra-estrutura de protecção social em vigor na Alemanha Ocidental. A reunificação foi concebida e executada como um gigantesco exercício de transferência de instituições (*Institutionentransfer*): o conjunto das instituições alemãs ocidentais foi reproduzido em bloco na antiga Alemanha Oriental (Streeck, 1995).

O colapso dos mercados que escoavam os produtos alemães orientais provocou perdas maciças de empregos nos novos Länder, registando-se uma quebra de 9,8 milhões em 1990 para 6,2 milhões de postos de trabalho em 1993. A moderação salarial das rondas negociais de 1993–94 não se manteve em 1995, contribuindo para um novo agravamento da economia. Após um crescimento significativo em 1990 e 1991, registou-se uma diminuição de mais de 1% em média no emprego, que persistiu durante algum tempo.

O governo que tomou posse nos Países Baixos em 1994 e foi reeleito em 1998 fixou um limite máximo em termos reais para a despesa pública e utilizou, deliberadamente, uma previsão de crescimento do PIB muito modesta no cálculo das receitas fiscais e das contribuições para a segurança social. Estas duas medidas tiveram por objectivo tornar a política fiscal menos dependente do ciclo económico. O governo adoptou ainda várias medidas de reforma da segurança social, quer ao nível de programas, quer ao nível da administração (procurando em ambos os casos melhorar os incentivos).

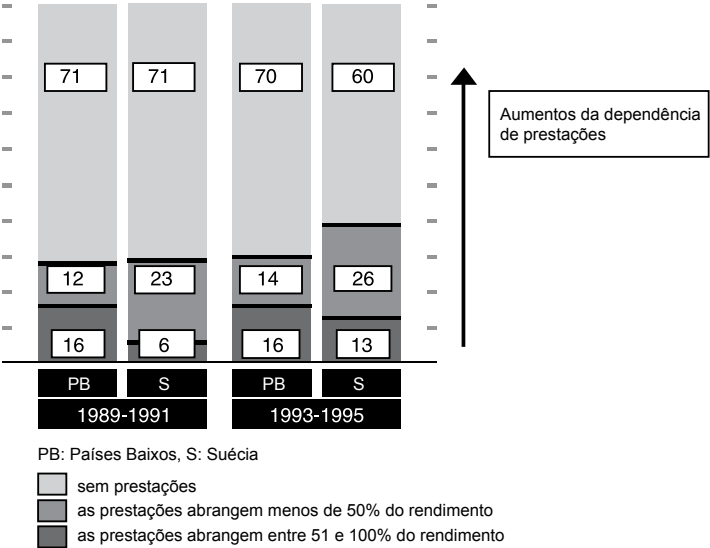
A Suécia tinha optado por responder ao agravamento da competitividade internacional, não com moderação salarial, mas com várias rondas de desvalorização da coroa sueca. Estas medidas fizeram disparar a inflação, que resultou em novas exigências de aumentos salariais, uma vez que os sindicatos estavam acostumados a definir as suas metas em termos reais. O pleno emprego tinha sido uma das pedras angulares da abordagem sueca, o que resultou num sector público alargado que funcionou como “último recurso” no conjunto das políticas de mercado de trabalho activas do governo (Lindbeck, 1997a). Na primeira metade da década de 90, a Suécia enfrentou uma grave crise económica. Desta vez, o governo não respondeu com medidas fiscais de compensação. A figura de caixa 3.2.1 revela que o número de beneficiários da protecção social na Suécia aumentou rapidamente num curto período.

Na segunda metade da década de 90, os Países Baixos e a Suécia recuperaram das respectivas crises. Em ambos os casos, a aplicação de políticas fiscais restritivas prestou um contributo significativo para essa retoma. O governo sueco, contudo, reduziu o défice orçamental com recurso a aumentos de impostos em vez de cortes na despesa social. Em contrapartida, nos Países Baixos o governo reduziu os impostos para apoiar a moderação salarial. O mercado de trabalho foi liberalizado e, simultaneamente, foram adoptadas medidas para melhorar a situação do elevado número de trabalhadores com contratos a termo fixo. Várias disposições melhoraram as perspectivas de colocação de trabalhadores pouco qualificados (no sector público e no sector privado) e foram redesenhados incentivos nos regimes de segurança social sem afectar significativamente os direitos dos beneficiários.

E a Alemanha? A estrutura institucional da sua economia nas décadas do pós-guerra foi orientada para o apoio a um forte sector produtivo em busca de mais-valias elevadas. A internacionalização a partir da década de 70 colocou desafios a esta situação. A crise persistente desde a reunificação é atribuível a causas internas e externas. Culpar a internacionalização, como fazem alguns comentadores, reflecte uma preocupação generalizada de quem entende já não haver lugar para o modelo de economia social de mercado do tipo alemão, que se

Caixa 3.2 (continuação)

Figura 3.2.1 Beneficiários de Prestações (%), Países Baixos e Suécia, 1989–95



protege a si próprio contra mecanismos de distorção exteriores. Esta perspectiva sustenta que a adaptação do quadro institucional põe em movimento uma “espiral de erosão institucional e de redução estrutural” (Streeck, 1995) e que, em última análise, o modelo alemão dará inevitavelmente lugar a um modelo de economia liberal de mercado. A internacionalização não é, contudo, uma explicação suficiente para a erosão do quadro corporativista alemão. Pelo menos, do ponto de vista neerlandês. De facto, na década de 70, o corporativismo nos Países Baixos estava paralisado devido a causas endémicas; a situação alterou-se quando o ambiente económico internacional sofreu uma mutação e exerceu pressão sobre o modelo. O caso dos Países Baixos ensina-nos que o corporativismo pode ser alterado e que as instituições do estado-providência podem ser reformadas de modo a contribuírem para o potencial de ajustamento da economia.

Nota

¹ Os casos e a sua interpretação também são analisados por de Neubourg (1998).

Alguns leitores poderão questionar-se por que motivo nos centramos num conjunto tão limitado de países. A resposta é simples. Esta secção tem por objectivo, entre outros, demonstrar que existem mais do que dois ou três tipos de estados-providência. Como afirmou Popper (1963), se alguém se propuser refutar o postulado de que todos os cisnes são brancos, não precisa de esperar até ter

visto todos os cisnes. Assim que encontrar um cisne que não é branco, a tese fica demonstrada. Se, através de cinco países, nos for possível demonstrar que existem, no mínimo, cinco modelos distintos, poderemos limitar-nos a esses cinco exemplos.

3.3.1 O estado-providência e as consequências no mercado de trabalho

Até há poucos anos, as taxas de desemprego persistentemente elevadas na Europa continental eram, em geral, encaradas como prova suficiente de que os sistemas dos estados-providência desenvolvidos provocavam perdas de desempenho económico. Desde meados da década de 90, no entanto, esta perspectiva unidimensional deixou de ser validada pelos factos. Alguns estados-providência conseguiram reduzir o seu desemprego estrutural, enquanto outros pareceram navegar um pouco ao sabor do imprevisto. A comparação entre a Alemanha e os Países Baixos apresentada no quadro 3.1 é eloquente.

Quadro 3.1 Desemprego e desemprego de longa duração, países seleccionados, 1990–2000

	Taxas de desemprego padronizadas (%)				Incidência do desemprego de longa duração (%)			
	1990	1994	1998	2000	1990	1995	1998	2000
Alemanha	4,8	8,4	9,3	8,1	46,8	45,9	52,6	51,5
Países Baixos	6,2	7,1	4,1	2,8	49,3	51,6	47,9	32,7
Suécia	1,7	9,4	8,3	5,9	12,1	31,4	33,5	26,4
Reino Unido	7,1	9,6	6,3	5,5	34,4	49,6	32,7	28,8
Estados Unidos	5,6	6,1	4,5	4,0	5,5	11,0	8,0	6,0

Fonte: OCDE (2001b).

A OCDE atribuiu a persistência do desemprego em vários países europeus continentais ao facto de possuírem instituições próprias de um estado-providência desenvolvido (OCDE, 1994, capítulo 5). Esta afirmação não é sustentada por factos: vários países europeus continentais reformaram as instituições do seu estado-providência na década de 80. A OCDE reconhece que as mudanças introduzidas nas instituições a partir da década de 80 não agravaram as alegadas situações de rigidez; não obstante, considera que o aumento da taxa de desemprego estrutural pode ter estado relacionada com alterações efectuadas nos sistemas institucionais na década de 70. A OCDE sugere que existe um desfasamento temporal entre causa e efeito.

Assume-se em regra que a internacionalização do comércio (para evitar o termo mais em moda da “globalização”, o que implica, erroneamente, que o comércio é verdadeiramente global, quando não o é), as alterações económicas estruturais (o sector emergente dos serviços) e a mutação tecnológica determinam o aumento dos diferenciais salariais em vários países, como o Reino Unido e os Estados Unidos (Atkinson *et al.*, 1995, p. 83). Uns há que o atribuem à internacionalização, outros sublinham as alterações estruturais e a mutação tecnológica. Em qualquer dos casos, é difícil destrinçar estes factores (ver secção 3.5.2). No entanto, é possível observar um aumento dos diferenciais salariais nalguns países, designadamente no Reino Unido e nos Estados Unidos, enquanto noutros países, como, por exemplo, na Alemanha e na Suécia, não se verifica esse alargamento da margem salarial.

Começaremos por analisar as tendências de dispersão salarial nos cinco países. Como é apresentado no quadro 3.2, na Alemanha e na Suécia, o rácio D9/D5¹⁴ (a margem nas remunerações elevadas) tem-se mantido estável desde 1985; o rácio D5/D1 (a margem nas remunerações baixas) baixou, inclusivamente, entre 1985 e 1995. O quadro relativo aos Países Baixos apresenta um ligeiro aumento de ambos os rácios. Nos Estados Unidos, o alargamento da distribuição salarial foi acompanhado por uma queda dos salários reais dos trabalhadores com baixas remunerações (nomeadamente, o decil inferior). No Reino Unido, por outro lado, os salários reais do decil inferior subiram apesar de uma distribuição menos uniforme das remunerações (OCDE, 1996c, p. 67).

Numa amostra com mais países, Gottschalk e Smeeding (1997) resumem as tendências de desigualdade salarial da seguinte forma:

- Quase todas as economias industriais registaram um aumento da desigualdade salarial entre os homens no pico da idade activa durante a década de 80; a Alemanha é uma das excepções.
- O aumento máximo da desigualdade salarial registou-se no Reino Unido e nos Estados Unidos, e o mínimo nos países nórdicos.
- A maior procura de trabalhadores mais qualificados, em combinação com as diferenças registadas nos países em termos de aumento da oferta de trabalhadores qualificados, explica uma grande parte das tendências entre países a nível da rendibilidade da educação e da experiência.
- As restrições institucionais sobre os salários também desempenham um papel importante.

Para aprofundar este último ponto, a incidência do emprego pouco remunerado está inversamente relacionada com a ocorrência de práticas de concertação salarial colectiva e com a dimensão dos sistemas de segurança social (OCDE, 1996c, p. 71–76). A existência de uma estrutura central e/ou sectorial para

Quadro 3.2 Tendências na dispersão salarial, países seleccionados, 1985–95

	D9/D5		D5/D1	
	1985	1995	1985	1995
Alemanha ¹	1,65	1,61	1,59	1,44
Países Baixos ²	1,62	1,66	1,55	1,56
Suécia ¹	1,59	1,59	1,30	1,30
Reino Unido	1,77	1,87	1,73	1,81
Estados Unidos ³	1,84	2,04	2,03	2,13

¹ O último ano é 1993.
² O último ano é 1994.
³ Os dados referem-se a trabalhadores do sexo masculino.

Fonte: OCDE (1996c), p 61–62.

consulta e negociação a nível das relações laborais e de outras instituições, como o salário mínimo legal e prestações sociais relativamente generosas, parece instituir um limite mínimo salarial vinculativo e impedir o alargamento da distribuição salarial (*ibid.*, p. 60).

Agora que estabelecemos uma ligação entre o estado-providência e a distribuição salarial, subsiste a seguinte questão: *Em que medida as instituições do estado-providência inibem o desempenho do mercado de trabalho?* O quadro 3.3 revela que, nos Países Baixos e na Suécia, o desemprego não está mais concentrado entre os trabalhadores pouco qualificados do que no Reino Unido e nos Estados Unidos. Segundo a OCDE, “não existem dados que suportem consistentemente a afirmação de que os países com menos prevalência de trabalho pouco remunerado conseguiram esses resultados à custa de taxas de desemprego mais elevadas e de taxas de emprego mais baixas nos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho...” (1996c, p. 76).

Como se observou anteriormente (quadro 3.1), não obstante o desemprego de longa duração ser elevado na Alemanha, o mesmo sucede no Reino Unido. Crê-se, por conseguinte, “que outros factores, para além dos salários relativos, como o nível de procura global agregada ou o âmbito de formação recebida, podem ser mais importantes para determinar os resultados de grupos [vulneráveis] no mercado de trabalho” (*ibid.*, p. 94). De facto, a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia, ao contrário do Reino Unido, revelam um desempenho bastante positivo a nível das habilitações escolares, tendo instituído sistemas de formação profissional sofisticados que não existem (pelo menos tão desenvolvidos) no Reino Unido e nos Estados Unidos. No entanto, este facto não exclui que o alargamento da margem salarial, em particular na Alemanha, possa ser uma medida

Quadro 3.3 Desemprego por habilitações das pessoas entre os 25 e os 64 anos, em países seleccionados, na década de 90

	Total (%)			Homens			Mulheres		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Alemanha	15,8	8,8	4,9	17,7	8,4	4,4	14,1	9,4	5,8
Países Baixos	4,9	2,4	1,7	3,6	1,4	1,4	6,7	3,6	2,1
Suécia	9,0	6,5	3,9	8,5	6,7	4,7	9,7	6,3	3,1
Reino Unido	10,0	4,7	2,7	12,7	5,3	3,0	7,3	4,1	2,4
Estados Unidos	7,7	3,7	2,1	7,0	3,9	2,1	8,8	3,6	2,1

Nota: I significa inferior ao ensino secundário superior, II significa ensino secundário superior e III significa ensino terciário
Fonte: OCDE (2001b).

política eficaz na redução da percentagem de desempregados no segmento dos trabalhadores pouco qualificados. Franzmeyer *et al.* (1996, p. 24) afluam esse aspecto: “Como a dispersão salarial crescente não se traduz por uma diminuição do desemprego global no Reino Unido e nos Estados Unidos, dado que a qualidade global da sua oferta de mão-de-obra é demasiado baixa, a estratégia de combate ao desemprego entre os trabalhadores pouco qualificados através da redução [dos seus custos salariais] poderá resultar em países com bons sistemas de formação profissional e em empresarial. Estes argumentos sustentam de algum modo as políticas (implementadas, por exemplo, nos Países Baixos nos finais da década de 90) que visam reduzir os custos não salariais do trabalho e são direccionadas para as franjas pouco qualificadas do mercado de trabalho.

Uma avaliação adequada do desempenho do mercado de trabalho impõe que consideremos ainda se a prevalência de um nível de desigualdade salarial é eficiente do ponto de vista microeconómico. Deveremos analisar se as pessoas nos decis de remunerações inferiores são, na sua maioria, indivíduos que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez e que progredirão subsequentemente para decis superiores, ou se integram um fundo estatístico comum de pessoas que ocupam postos de trabalho pouco qualificados e pouco remunerados e oscilam ciclicamente entre o emprego e o desemprego (OCDE, 1996c).

O quadro 3.4 fornece alguns dados sobre a mobilidade salarial na Alemanha, na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Os quatro países detêm um coeficiente de correlação (que mede a persistência das remunerações individuais ao longo de um período de cinco anos) que varia entre 0,68 (Estados Unidos) e 0,79 (Alemanha). Isto significa, por exemplo, que cerca de dois terços da desigualdade observada nos Estados Unidos num único ano é persistente. O quadro também revela as probabilidades de transição em termos de progressão ascendente (coluna 2). Indica, por exemplo, que probabilidades tem um trabalhador do quintil inferior

Quadro 3.4 Mobilidade salarial, países seleccionados, 1986–91

Painel A: Mobilidade salarial quinquenal para trabalhadores a tempo inteiro e para trabalhadores assalariados

	Correlação ¹ dos salários de 1986 e 1991	Mantiveram-se no mesmo quintil	Mantiveram-se na mesma banda salarial ²
Alemanha	0,793	53,0	55,3
Suécia	0,711	52,7	61,6
Reino Unido	0,705	48,1	48,2
Estados Unidos	0,680	48,8	47,8

Painel B: Mobilidade salarial quinquenal para trabalhadores pouco remunerados empregados a tempo inteiro entre 1986 e 1991

	Situação salarial em 1991 de trabalhadores pouco remunerados em 1986			
	no quintil inferior	passaram para o 2.º–5.º quintil	inferior à mediana de 0,65	passaram acima da mediana de 0,65
Alemanha	45,1	54,9	26,0	74,0
Suécia	49,1	50,9	—	—
Reino Unido	41,1	58,9	39,0	61,0
Estados Unidos	52,2	47,8	55,8	44,2

¹ Coeficiente de correlação de Pearson

² As cinco bandas salariais relativas à mediana são: inferior a 0,65; 0,65–0,95; 0,95–1,25; 1,25–1,55; e superior a 1,55.

Fonte: OCDE (1996c), p. 81, 95.

em 1986 de se manter ainda no quintil inferior cinco anos mais tarde. Para controlar o efeito do aumento da dispersão salarial em alguns países (Reino Unido, Estados Unidos) sobre a largura dos quintis (influenciando deste modo as probabilidades de transição para um ou mais quintis superiores), o quadro indica também as probabilidades de transição “em bandas salariais de largura igual” (coluna 3).¹⁵ Nos Estados Unidos, 49% permaneceram no mesmo quintil e, na Alemanha, 53%. Medida em bandas salariais, a diferença é ligeiramente mais pronunciada, mas ainda diminuta. A maior diferença entre os dois países reside na percentagem de trabalhadores que subiram duas bandas salariais: 17% nos Estados Unidos e 7% na Alemanha (não indicado no quadro). A OCDE (1996c, p. 84, gráfico 3.6A) considera que os dados provam a existência de uma relação positiva entre a desigualdade salarial num tempo preciso e a mobilidade entre as bandas salariais de proporções medianas. De facto, as remunerações individuais tendem a apresentar uma volatilidade mais elevada nos Estados Unidos do que, por exemplo, na Alemanha.

A questão fundamental, no entanto, reside em saber se o mesmo se passa com os trabalhadores pouco remunerados. Há provas de um compromisso entre

a desigualdade num tempo preciso e a desigualdade ao longo da vida? O Painel B do quadro 3.4 fornece algumas respostas. A probabilidade de permanecer no quintil inferior é mais elevada para os trabalhadores americanos do que para os trabalhadores alemães. Acresce que a probabilidade de subir em termos de bandas salariais de proporção mediana é muito mais elevada na Alemanha do que nos Estados Unidos: apenas 26% dos trabalhadores alemães que se encontravam abaixo de 0,65 das remunerações medianas em 1986 ainda estavam neste escalão em 1991, por oposição a 56% nos Estados Unidos. Em termos mais genéricos, a OCDE conclui que os trabalhadores pouco remunerados têm maiores dificuldades em progredir nos mercados de trabalho em que a desigualdade transversal é maior.

No que respeita, quer aos diferenciais salariais, quer à mobilidade salarial dos trabalhadores pouco remunerados, os mercados de trabalho liberalizados do Reino Unido e dos Estados Unidos não apresentam um desempenho superior aos mercados de trabalho da Alemanha, dos Países Baixos e da Suécia. A volatilidade das remunerações individuais, tal como a mobilidade salarial em termos globais, é maior nos países anglófonos. No entanto, o aspecto fundamental para a avaliação da eficiência microeconómica são os benefícios retirados pelos trabalhadores pouco remunerados, que parecem ser menores no mercados de trabalho britânico e norte-americano do que nos mercados de trabalho alemão e sueco.

As secções 3.3.2 e 3.3.3 abordam algumas características institucionais específicas dos diferentes tipos de estados-providência, nomeadamente a estrutura de incentivos que parece ter muita influência na forma como os grupos em idade activa se comportam no mercado de trabalho.

3.3.2 Características institucionais específicas: Sistemas fiscais/ sistemas de transferências e trabalho pouco remunerado

Quando as pessoas têm poucas habilitações escolares e pouca ou nenhuma experiência laboral, o salário inicial tende a ser baixo. As pessoas empregadas têm despesas relacionadas com o trabalho, como despesas com os transportes e com o vestuário profissional, e verificam que as suas prestações sociais diminuem com o rendimento auferido. O teste de meios para as prestações, os impostos sobre o rendimento e os impostos profissionais podem contribuir para tornar o emprego pago não rentável para quem beneficia de subsídio de desemprego de longa duração. O diferencial entre as remunerações líquidas do emprego e as prestações de segurança social pode tornar-se muito reduzido. Este problema agudiza-se para as famílias com filhos, visto que beneficiam das prestações com níveis mais elevados. Quanto mais baixo for o salário previsivelmente auferido no mercado de trabalho, maior probabilidade existe de os responsáveis pelo sustento das suas famílias se encontrarem numa situação designada por “armadilha do desemprego”.

Uma vez que os agregados familiares sem potencial para obter empregos bem pagos são os mais vulneráveis à armadilha do desemprego, concentrar-nos-emos nos agregados familiares que se encontram nos segmentos inferiores da distribuição salarial. Usaremos o *nível salarial do primeiro decil* (D1) como representante do rendimento baixo. Uma vez que as decisões individuais em matéria de oferta de mão-de-obra não são independentes da situação do agregado familiar, optámos por usar como unidade de análise o agregado familiar em vez do indivíduo. Os agregados familiares são definidos neste contexto como dois adultos casados e dois filhos¹⁶, e só tomamos em consideração os incentivos de ordem financeira.

Caixa 3.3 Inversão da abordagem convencional: Outra perspectiva da mecânica interactiva do estado-providência

Há outras perspectivas de encarar o mecanismo que o sistema de protecção social utiliza para interagir com a economia. Cichon (1997b) e Sala-i-Martin (1994) alegam que os estados-providência europeus continentais desenvolvidos também podem ser explicados pelos requisitos fixados por uma política económica que é (ou era, pelo menos) fundamentalmente diferente do modelo americano. O argumento assenta na observação de que a taxa de crescimento da produtividade americana por hora de trabalho é inferior à da maioria dos países europeus (a produtividade americana por trabalhador é superior devido ao número mais elevado de horas de trabalho por ano). Desde a crise petrolífera no início da década de 70, o modelo socioeconómico europeu tem-se caracterizado por quatro elementos essenciais: elevado crescimento da produtividade, salários relativamente elevados, desemprego elevado e persistente e níveis de transferências sociais relativamente elevados.¹

Cichon e Sala-i-Martin propõem a seguinte interpretação. O modelo europeu tem optado por retirar o trabalho excedente e não produtivo do mercado de trabalho mediante o pagamento de elevadas transferências sociais, um procedimento que tem permitido alcançar ou manter níveis de produtividade elevados.² Uma produtividade elevada sustenta a manutenção de níveis salariais elevados, o que, por seu turno, desencadeia novos ímpetus de produtividade.

Níveis elevados de produtividade por hora trabalhada indicam uma mão-de-obra empregada altamente eficiente e permitem um número médio de horas de trabalho relativamente baixo.

Níveis de emprego mais baixos em termos de número total de horas de trabalho podem ser interpretados como um sinal de sucesso. Só que o número de horas de trabalho não está igualmente distribuído, e a concentração crescente do trabalho em mão-de-obra com produtividade mais elevada leva a que um elevado número de trabalhadores seja excluído do mercado laboral. O "modelo americano", por outro lado, tem-se baseado num crescimento de produtividade (mais) baixo, em salários (mais) baixos e em níveis baixos de desemprego e de transferências. Mais uma vez, parece não restarem dúvidas de que os baixos níveis e a escassez de transferências de rendimento aumentam o nível de emprego. O pagamento de prestações abaixo dos níveis de pobreza forçará muitas pessoas a encontrar alguma forma de emprego, em particular postos de trabalho de baixa produtividade. Este emprego adicional repercute-se inevitavelmente no PIB. Pode assumir-se que a maior parte destes empregos serão no sector dos serviços e serão repercutidos no PIB pelo equivalente do seu baixo salário bruto.³ Segundo Cichon, isto explica, em parte, a diferença entre os Estados Unidos e a União Europeia em termos de percentagens salariais do PIB. Também explica o crescimento relativamente baixo da produtividade americana.

Caixa 3.3 (continuação)

Na Europa, cerca de 26% do PIB são redistribuídos através das transferências de protecção social financiadas pela tributação fiscal e pelas contribuições para a segurança social. Embora a economia dos Estados Unidos redistribua menos através dos impostos e das contribuições para a segurança social, o sistema socioeconómico compensa parte da diferença através de uma redistribuição indirecta causada pela baixa produtividade que induz a um emprego mais elevado do que seria teoricamente necessário.

Segundo Cichon, isto significa que cerca de 40% do sistema total de redistribuição social nos Estados Unidos provém da redistribuição do rendimento através do emprego, enquanto as economias europeias de rendimento elevado dependem quase exclusivamente de uma redistribuição directa do rendimento. Apesar de possuir níveis de redistribuição global praticamente iguais ou até superiores, o sistema norte-americano continua a ser menos bem sucedido na erradicação da pobreza, só que, nos Estados Unidos, os pobres antes de transferências tendem a trabalhar e, na Europa, tendem a estar desempregados.

No presente debate sobre a viabilidade económica do estado-providência, o modelo socioeconómico dos Estados Unidos parece ser considerado económica e financeiramente sustentável, por muito vaga que seja a definição. Os níveis globais de redistribuição na União Europeia e nos Estados Unidos, respectivamente, parecem ser da mesma ordem de grandeza; os agregados familiares que não são entidades patronais recebem ligeiramente menos rendimento disponível na Europa, mas também têm de trabalhar bastante menos. A pobreza mantém-se mais elevada nos Estados Unidos do que na Europa. Avaliando os prós e os contras, afigura-se que os europeus não viveriam melhor, numa perspectiva estrita de rendimento, se adoptassem um sistema de redistribuição de tipo americano. Nesse sentido, a julgar pela nossa definição estrita de viabilidade económica, os actuais estados-providência da União Europeia parecem ser (em média) tão economicamente viáveis como o sistema dos Estados Unidos. Se o modelo socioeconómico americano e o sistema de protecção social que engloba são economicamente viáveis, então o mesmo se aplica ao modelo europeu.

Notas

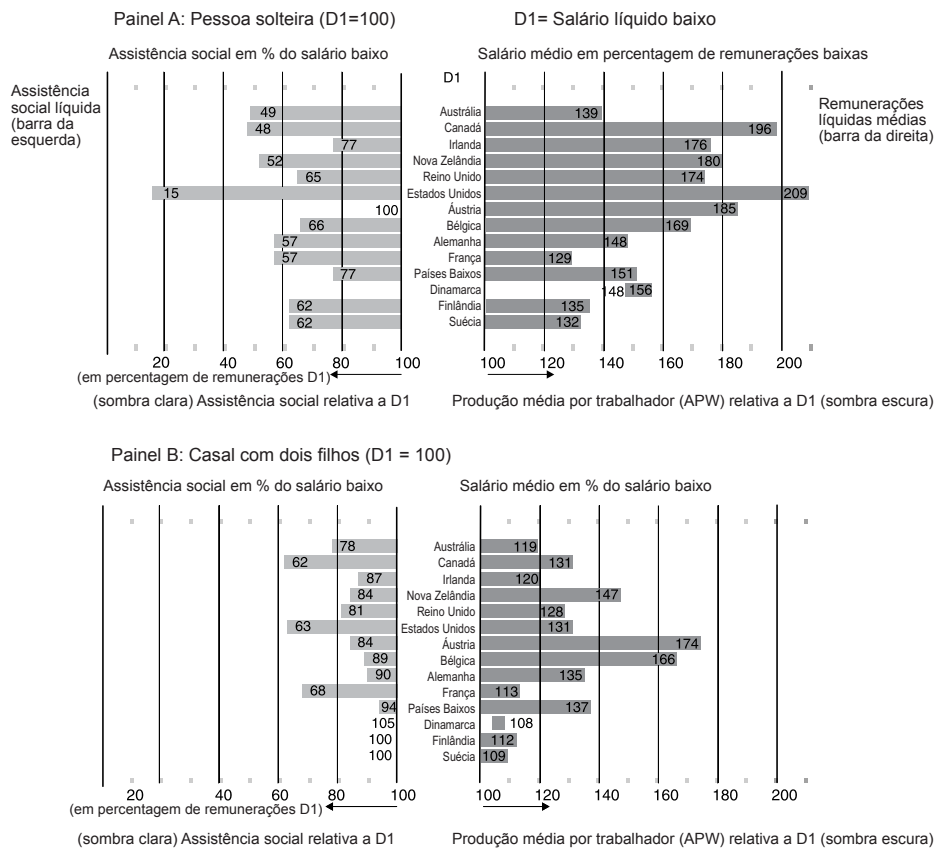
¹ Através de prestações de protecção social financiadas publicamente.

² Esta interpretação inverte de facto o argumento clássico de que prestações de desemprego elevadas (e outras prestações de protecção social, como as pensões de reforma antecipada) induzem à saída temporária ou permanente do mercado de trabalho de um número cada vez mais elevado de pessoas. Argumenta que as prestações têm de ser elevadas para se poder pagar a mão-de-obra excedente que se retira do mercado de trabalho. Ambas as direcções deste problema, em que parece ser impossível determinar se os factores em jogo são a causa ou são o efeito, são compatíveis com os dados econométricos (ainda que pouco sólidos) que estabelecem uma correlação entre a duração das prestações e o seu nível (como é citado, por exemplo, em Gillion (1996). Em termos matemáticos, as equações econométricas só determinam o grau de simultaneidade de dois ou mais fenómenos; nunca conseguem estabelecer uma ligação causal. É a teoria económica que estabelece a ligação e interpreta os dados estatísticos em suporte da teoria.

³ Isto significa que os seus salários são inscritos em ambos os lados das contas do PIB: a compensação dos trabalhadores é inscrita no lado dos custos e a despesa privada de consumo final no lado da despesa (cf. Nações Unidas, 1968).

A questão aqui abordada é a seguinte: *De que modo o facto de beneficiar de prestações testadas em termos de rendimento afecta os incentivos ao trabalho de um agregado familiar?* A questão está em trabalhar e simultaneamente receber prestações. Se o rendimento auferido por um indivíduo é recuperado através de direitos a prestações familiares por dependentes de rendimento, o trabalho poderá não ser financeiramente compensador. Em última análise, as prestações testadas por rendimentos criam uma armadilha de desemprego para as famílias de baixo rendimento.

Figura 3.4 Assistência social líquida e remunerações médias líquidas relativas a salários baixos líquidos, países seleccionados, 1995



Fonte: Doudeijns *et al.*, 2000 (base de dados impostos/transferências orig. OCDE)

O problema é ilustrado na figura 3.4. A barra da esquerda apresenta o rendimento líquido para cada país que resultaria da recepção de prestações de assistência líquidas relativas ao rendimento líquido do primeiro decil, e a barra da direita apresenta o rendimento depois de impostos de remunerações salariais médias, para os trabalhadores solteiros e para as famílias biparentais com dois filhos. Por exemplo, uma família que viva da assistência social no Canadá receberá apenas um pouco mais de 60% do rendimento líquido de uma família semelhante com remunerações de nível D1¹⁷. Uma família canadiana com remunerações ao nível

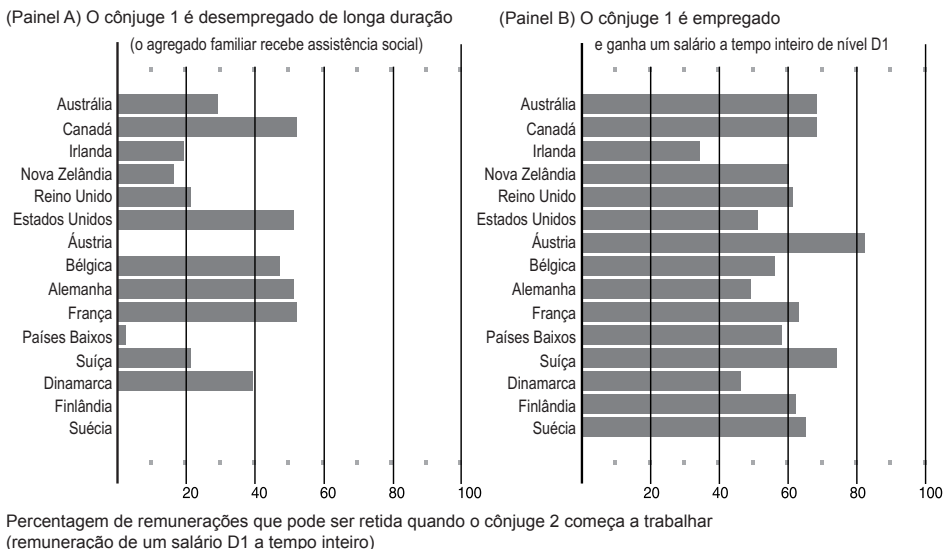
do salário médio receberia 130% das remunerações líquidas de nível D1 de uma família semelhante. As barras mais longas representam uma distribuição depois de impostos mais ampla que as barras mais curtas. A distribuição depois de impostos para trabalhadores solteiros nos países anglófonos é muito mais ampla que na Europa continental. No entanto, o padrão é muito menos pronunciado na distribuição salarial depois de impostos para as famílias. As remunerações salariais médias depois de impostos para um casal com dois filhos nos Estados Unidos são apenas 31% mais elevadas que as remunerações depois de impostos de nível D1, e 37% para um casal com dois filhos nos Países Baixos.

Na maioria dos países europeus continentais (bem como na Irlanda e no Reino Unido), as barras mais claras no painel da esquerda indicam níveis elevados de pagamento de assistência social. A maior parte dos países anglófonos paga prestações especificamente direccionadas para pessoas que ocupam postos de trabalho pouco remunerados. Quando se adiciona prestações complementares ao rendimento laboral aumenta-se o diferencial entre o rendimento das prestações e o rendimento do trabalho, o que melhora os incentivos ao trabalho.

O crédito fiscal por rendimento auferido (EITC) em vigor nos Estados Unidos é um caso pertinente. A assistência social para um casal com dois filhos é de 63% das remunerações de nível salarial D1 (depois de impostos e incluindo o crédito fiscal por rendimento auferido). Sem o crédito fiscal por rendimento auferido, a assistência social seria de 97% das remunerações depois de impostos de nível D1. A diferença aumenta porque montantes do crédito fiscal por rendimento auferido também são pagos aos pobres que trabalham. Paralelamente, o crédito fiscal por rendimento auferido aumenta o montante das remunerações líquidas de nível D1 relativas às remunerações salariais médias líquidas. Outros países que fornecem prestações condicionadas ao emprego apresentam efeitos semelhantes. Deste modo, as prestações condicionadas ao emprego aumentam os incentivos financeiros ao ingresso num trabalho com remuneração baixa, mas reduzem os incentivos fiscais a uma progressão para outros níveis remuneratórios.

A figura 3.5 aborda a questão dos incentivos ao ingresso num emprego com remuneração baixa de um outro ângulo. Ilustra o que acontece ao rendimento de um agregado familiar quando o cônjuge não activo aceita trabalho e recebe um salário de nível D1. A figura está dividida em dois painéis, cada um ilustrando os incentivos financeiros ao trabalho para o membro não activo do agregado familiar. As barras indicam o rendimento líquido retido (RLR). O rendimento líquido retido é definido como a percentagem das remunerações brutas (adicionais) que não é destinada para testes de rendimento, obrigações fiscais ou impostos sobre o rendimento do trabalho. Um rendimento líquido retido elevado indica, por conseguinte, uma compensação elevada pelo trabalho, enquanto um rendimento líquido retido baixo indica fortes desincentivos financeiros ao trabalho.¹⁸

Figura 3.5 Rendimento líquido retido para um casal com dois filhos, países seleccionados, 1995



Fonte: Base de dados OCDE sobre sistemas de prestações e incentivos ao trabalho.

O painel A revela os ganhos de rendimento de um casal com dois filhos em que o cônjuge 1 é desempregado de longa duração (e em que o agregado familiar recebe as correspondentes prestações de assistência) e o cônjuge 2 começa a trabalhar com remunerações de nível D1. O teste de rendimento para as prestações de assistência cria graves desincentivos ao trabalho. Na Suécia, por exemplo, o teste de rendimento para a assistência social aplica-se a 100% do rendimento auferido, sem excepções. Em consequência, a assistência social é reduzida em 100% do rendimento adicional auferido. Nos Países Baixos, os direitos à assistência social também são reduzidos em 100% do rendimento adicional auferido. Dado que o rendimento de nível D1 é mais elevado que o nível de assistência social concedido ao tipo de família aqui assumido, o rendimento líquido retido é positivo. Alguns países não possuem incentivos financeiros ao trabalho, a não ser que o rendimento total auferido exceda os montantes das prestações sociais (nos Países Baixos, por exemplo, isto significa que o trabalho a tempo parcial não será compensador). Na Alemanha, a taxa de recuperação é inferior a 100%, pelo que cerca de 50% das remunerações brutas de nível D1 podem ser retidas.

Nos Estados Unidos, o crédito fiscal por rendimento auferido anula parcialmente o teste de rendimento para senhas de alimentação e prestações familiares, conferindo um forte incentivo ao trabalho a um ou a ambos os cônjuges que se-

jam desempregados de longa duração. No Reino Unido, o crédito familiar (substituído em 1999 pelo crédito fiscal para as famílias trabalhadoras) compensa a quebra de rendimento líquido causada pela retirada do apoio ao rendimento quando o esforço de trabalho combinado do agregado familiar excede dois dias por semana. Um complemento proporciona um ímpeto extra se cada um dos cônjuges trabalhar um período igual ou superior a 30 horas. Se forem pagas prestações individuais, como é geralmente o caso na Austrália, o incentivo de cada membro do agregado familiar é determinado pelos respectivos direitos individuais. Os efeitos de desincentivo sobre o beneficiário não afectam outros membros do agregado familiar, ao contrário dos casos em que os procedimentos de teste de rendimento se baseiam no rendimento do agregado familiar.

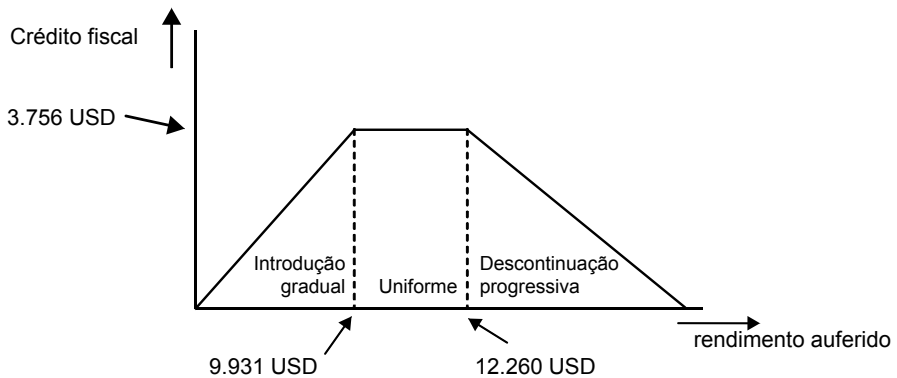
O Painel B apresenta os ganhos salariais no caso de um casal que vivesse anteriormente apenas com o salário de um cônjuge, em que o cônjuge 1 está empregado a tempo inteiro com remunerações de nível D1 e o cônjuge 2 começa a trabalhar a tempo inteiro com remunerações de nível D1. Nesta situação, o nível de rendimento baixo, visto que o rendimento auferido pelo agregado familiar se situa no nível D1, pode significar que a família recebe prestações com rendimento testado. A redução dos direitos às prestações associadas ao rendimento auferido prejudica os incentivos ao trabalho, em particular nos países anglófonos. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma família com remunerações de nível D1 tem direito a crédito fiscal por rendimento auferido. O teste de rendimento para esta prestação resulta em rendimentos líquidos retidos relativamente baixos (embora ainda comparáveis com os dos países europeus continentais), se o cônjuge não activo começar a trabalhar.

A caixa 3.4 apresenta dados relativos ao impacto do crédito fiscal por rendimento auferido nos Estados Unidos na oferta de mão-de-obra dos agregados familiares (em termos de participação e de número de horas de trabalho).

Caixa 3.4 Efeito do EITC sobre a participação da mão-de-obra nos Estados Unidos

O crédito fiscal por rendimento auferido (EITC) baixa a taxa de imposto média sobre as remunerações baixas. Nas famílias com filhos, o EITC é introduzido gradualmente desde remunerações zero até 9.930 USD, caso em que são creditados 40 centimos adicionais por cada dólar auferido. No escalão entre 9.931 e 12.260 USD, o crédito é de 3.756 USD. Entre 12.261 e 30.095 USD aplica-se o intervalo de descontinuação gradual, isto é, por cada dólar auferido são recuperados 21,06 centimos do crédito fiscal. A figura 3.4.1 é ilustrativa. Quem não integrava a população activa quando o EITC foi introduzido ou reforçado podia esperar um efeito positivo da sua participação. Quem já estava a trabalhar podia esperar dois efeitos. O efeito de rendimento (devido a uma redução da taxa de imposto média) causaria uma diminuição do número de horas trabalhadas. O efeito de substituição dependia da situação em que se encontravam as remunerações da pessoa em apreço, no escalão de introdução, no escalão uniforme, no escalão de descontinuação progressiva do EITC ou simplesmente numa situação de não elegibilidade a nível do EITC. No escalão de introdução gradual, por exemplo, a taxa marginal de imposto é reduzida, o que cria um incentivo para trabalhar mais horas (uma vez que a taxa salarial líquida por hora é mais elevada); no escalão de descontinuação progressiva verifica-se o oposto.

Figura 3.4.1 Crédito fiscal por rendimento auferido (EITC)



Fonte: OIT.

Caixa 3.4 (continuação)

Quadro 3.4.1 Efeitos do EITC sobre a participação e o número de horas de trabalho

	Global ¹	Inactivo	Activo			
			introdução gradual	uniforme	descontinuação progressiva	não elegível
Solteiros²						
Participação						
Horas					—	—
Progenitores solteiros						
Participação	++	++				
Horas	+		+	+/—	—	—
Responsáveis pelo sustento do agregado familiar						
Participação	+	+				
Horas	nada		nada	nada	nada	nada
Cônjuges						
Participação	+	+				
Horas	—		+	—	—	—

¹ A composição é tomada em consideração: muitas mães solteiras, por exemplo, estão desempregadas ou executam pequenos trabalhos a tempo parcial; consequentemente, o + no escalão de introdução gradual tem maior peso no resultado.

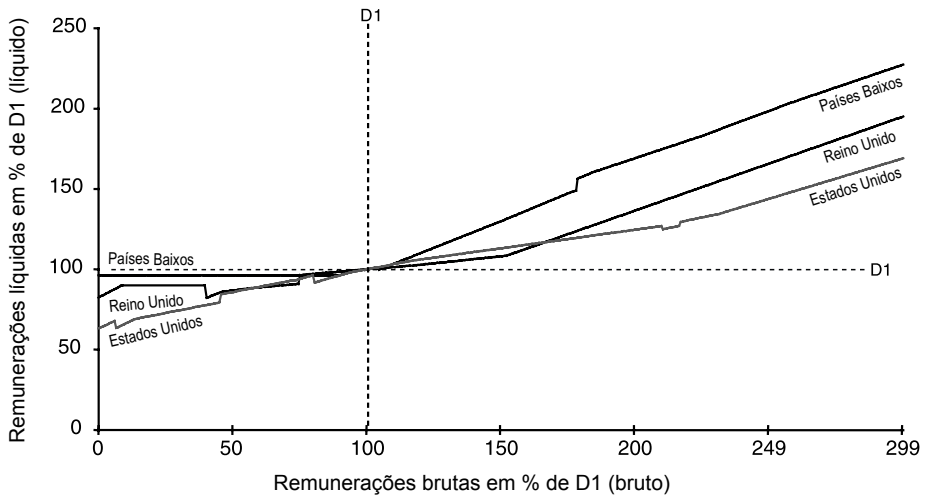
² Os solteiros são elegíveis para um crédito fiscal muito inferior; não existem dados relativos a este grupo.

Além do mais, o rendimento dos outros membros do agregado familiar é relevante em adição às remunerações do trabalhador individual. O quadro apresenta os efeitos de acordo com a bibliografia empírica. Os efeitos observados sobre a oferta de mão-de-obra (participação e horas de trabalho) diferem para os vários grupos, em função da flexibilidade dos rendimentos e dos salários.

Globalmente estima-se o efeito total sobre a oferta de mão-de-obra para um determinado grupo (como progenitores solteiros), tomando em consideração os números de indivíduos deste grupo nos diferentes escalões salariais. Quando uma percentagem significativa de progenitores solteiros realiza pequenos trabalhos a tempo parcial e se encontra, provavelmente, no escalão de introdução gradual do EITC, o “+” nesse escalão tem um impacto substancial no efeito total. No caso de progenitores solteiros, o efeito total traduz-se num aumento do número de horas trabalhadas.

Um dilema bem conhecido da política social é o facto de que tentativas de superar a armadilha do desemprego inevitavelmente conduzem a uma armadilha de pobreza. São necessárias prestações em situações de trabalho para criar incentivos suficientes à aceitação de trabalho, mesmo pouco remunerado. No entanto, enquanto a família receber prestações em situação de trabalho com meios testados, todos os aumentos salariais para além de determinados limiares resultam numa redução da prestação em situação de trabalho, limitando desse modo o aumento do rendimento líquido familiar.

Figura 3.6 Compromisso entre o incentivo à aceitação de um emprego pouco remunerado e o incentivo à progressão de um trabalho a tempo parcial para um trabalho a tempo inteiro, países seleccionados, 1997



Fonte: Base de dados da OCDE sobre impostos/transferências.

A figura 3.6 traça o rendimento líquido em função das remunerações brutas para os Países Baixos, o Reino Unido e os Estados Unidos. A figura aplica-se a um casal com dois filhos que beneficia de prestações de longa duração. O rendimento líquido é expresso como percentagem do rendimento líquido no nível remuneratório do primeiro decil. As remunerações brutas são redimensionadas para os três países como percentagem do nível de remunerações brutas do primeiro decil. No nível de remunerações 0, na extremidade esquerda do eixo X, o casal recebe prestações de assistência social de longa duração. Os gráficos para cada país indicam o rendimento líquido que o casal teria auferido se ganhasse uma determinada percentagem do nível de remunerações brutas do primeiro decil. A figura ilustra, por conseguinte, o ritmo a que aumenta o rendimento líquido quando aumentam as remunerações brutas de beneficiários de longa duração nos países considerados.

Os beneficiários de longa duração nos Estados Unidos têm um rendimento líquido muito inferior ao dos beneficiários nos Países Baixos e no Reino Unido. O regime de segurança social neerlandês concede subsídios de desemprego relativamente generosos. A linha recta do país indica que os beneficiários de longa duração que comecem a trabalhar não conseguirão aumentar o rendimento líqui-

do do seu agregado familiar até que as suas remunerações comecem a exceder o nível do primeiro decil. O teste de meios de assistência social, não reduzido, elimina qualquer incentivo ao trabalho para remunerações que, depois de impostos, pouco excedem as taxas de pagamento de assistência social. O gráfico também revela que os beneficiários de longa duração nos Estados Unidos vêem o seu rendimento líquido aumentar desde as primeiras horas em que começam a trabalhar. O gráfico revela uma linha muito mais abrupta para os Países Baixos, 100 a 200% das remunerações brutas de nível D1, do que para o Reino Unido e os Estados Unidos. As prestações com meios testados deixam de ser pagas (embora possa continuar a pagar-se prestações de apoio à habitação em determinadas circunstâncias, com estes níveis remuneratórios) e isso significa que as taxas de rendimento líquido retido são elevadas. Para os Estados Unidos, a figura revela apenas uma ligeira melhoria do rendimento líquido à medida que se avança na progressão de rendimentos brutos. Isto reflecte o escalão de descontinuação progressiva do EITC.

A figura revela alguns dos compromissos mais importantes inerentes à opção entre conceder incentivos financeiros ao trabalho e evitar a pobreza. O caso neerlandês revela que, no caso de prestações de assistência social elevadas, o beneficiário tem de encontrar um emprego a tempo inteiro para poder obter ganhos financeiros com o trabalho. Após aceitar esse emprego, qualquer esforço de trabalho adicional gerará aumentos razoáveis no seu rendimento líquido. O caso dos Estados Unidos revela que aceitar trabalho, nem que seja algumas horas por semana, resultará em ganhos de rendimento substanciais. O seu inconveniente reside em oferecer um incentivo limitado à progressão na escala de rendimentos por causa das elevadas taxas marginais de imposto efectivas.

3.3.3 Características institucionais específicas: regimes de reforma e outras saídas da vida activa

Nesta secção iremos examinar o grupo etário entre os 55 e os 65 anos. A participação no mercado de trabalho, em particular de homens mais velhos, sofreu uma queda abrupta durante as duas últimas décadas, mais agravada na Europa continental do que nos países escandinavos e nos países anglófonos. Considera-se que os regimes de pensões (regimes de reforma antecipada) e os planos de seguros de invalidez e desemprego são uma causa importante desta queda (Gruber e Wise, 1997; Blöndal e Scarpetta, 1998). Blöndal e Scarpetta (1998) consideram que os factores institucionais tiveram uma grande influência nestes casos, para além de outras causas como o abrandamento do mercado de trabalho e o enorme afluxo de jovens à procura de emprego.

Gruber e Wise (1997) mencionam dois elementos que influenciam em particular a decisão de reforma (antecipada): a idade mínima de reforma e a *taxa de acumulação*. A taxa de acumulação adiciona valor à pensão que uma pessoa auferi ao longo da sua carreira. Quando a pensão acumulada (em termos de *taxa de substituição*) deixa de aumentar a partir de uma determinada idade, e quando o trabalhador, ainda por cima, é elegível para receber prestações que substituam as remunerações (seja um regime de pensões ou qualquer outro sistema de segurança social), a taxa de acumulação *líquida* é negativa. O valor acumulado da pensão (a quantia anual correspondente à prestação vezes o número de anos de longevidade) diminui efectivamente a cada ano que o indivíduo continua a trabalhar sem receber prestações. Na maior parte dos países, a taxa de acumulação tende a ser negativa para os trabalhadores mais velhos, pelo que o incentivo à reforma antecipada é elevado. A taxa de imposto implícita tributada sobre o trabalho após os 55 anos tem aumentado nas últimas décadas em resultado do alargamento dos sistemas de pensões. Por outro lado, desde 1972, a introdução de regimes de reforma antecipada e o aumento de beneficiários de subsídio de desemprego e de planos de invalidez como vias alternativas de saída do mercado de trabalho reforçou os incentivos a uma reforma antecipada.

Nos Países Baixos, os regimes de reforma antecipada para os trabalhadores (VUT) desempenharam um papel importante nesta decisão; o recurso aos seguros de invalidez e de desemprego também tem sido generalizado (Kapteyn e de Vos, 1997; Lindeboom, 1998). No âmbito do pagamento de subsídio de desemprego, os trabalhadores com mais de 57 anos e meio têm de se candidatar a empregos. A Alemanha permite aos trabalhadores que tenham trabalhado 35 anos no mínimo que se reformem aos 63 anos (as mulheres podem reformar-se aos 60 anos) e as pessoas com deficiência podem requerer a reforma aos 60 anos.

Nos Estados Unidos, a opção pela reforma aos 62 anos existe desde 1961. No entanto, ao contrário do que se pratica em muitos países europeus continentais, no regime americano as prestações são calculadas numa base actuarial. Acresce que as taxas de substituição são relativamente modestas e que as prestações das pensões são calculadas com base nos “melhores” 35 anos de remunerações, ou seja, nos anos com remunerações mais elevadas, que tendem a ser os anos na recta final da carreira. Continuar a trabalhar permite às pessoas substituir os anos iniciais de emprego pouco remunerado por anos com remunerações elevadas.

Estudos empíricos ilustram que as “*taxas de risco*” são elevadas exactamente nessas idades em que os trabalhadores são elegíveis para planos de prestações (de reforma) (Gruber e Wise, 1997). Nos Países Baixos, o primeiro pico de saída do mercado de trabalho surge na idade em que o seguro de desemprego deixa de exigir uma procura activa de emprego (entre os 57 e os 58 anos). O pico seguinte ocorre aos 60 anos, quando os trabalhadores podem requerer a reforma anteci-

pada. Kapteyn e de Vos (1997) calcularam uma taxa de imposto implícita para os Países Baixos de 141% na idade de reforma antecipada (VUT). O pico final surge nos Países Baixos com a idade normal de reforma (65 anos). Na Alemanha existe um padrão bastante semelhante (neste país, os picos ocorrem aos 60, aos 63 e aos 65 anos).¹⁹

Na Suécia e nos Estados Unidos, o perfil de emprego associado à idade diminui de forma muito mais gradual, não obstante os regimes profissionais serem comuns (como os planos 401 [k], em que os empregados têm a opção de receber um pagamento único aos 59 anos e meio). Por outro lado, em mais de três quartos dos regimes profissionais de prestação definida nos Estados Unidos a elegibilidade tem início aos 55 anos, existindo outros regimes que fixam a elegibilidade nos 62 anos. Gruber e Wise (1997) explicam este padrão de saída gradual do mercado de trabalho nos Estados Unidos, chamando a atenção para o cálculo actuarial das prestações de reforma (a taxa implícita sobre quem continua a trabalhar é substancialmente menor, porque a taxa de substituição das prestações aumenta 8,3% por cada ano adicional trabalhado entre os 62 e os 65 anos) e para a opção tomada por muitos americanos que continuam a trabalhar em regime de tempo parcial, facilitada por um *teste das remunerações* reduzido.²⁰ O factor mais importante, contudo, talvez seja o seguro colectivo de saúde para idosos nos Estados Unidos, denominado Medicare. O seguro Medicare começa aos 65 anos. Como tal, existe um incentivo para continuar a trabalhar (pelo menos a tempo parcial) até aos 65 anos, visto que, nesse caso, continua em vigor a cobertura do seguro de grupo da entidade empregadora.²¹

Blöndal e Scarpetta (1998) destacam uma ligação adicional entre os padrões de reforma antecipada e as relações laborais. Os países europeus continentais dispõem do mecanismo de negociação colectiva sectorial, sendo nestes países que a taxa de emprego entre os trabalhadores mais velhos sofreu a maior quebra (*ibid.*, p. 38–39). Outros estudos demonstram que as entidades patronais e os empregados (nos Países Baixos, por exemplo) têm feito uso intensivo dos planos existentes como vias de saída do mercado de trabalho para os trabalhadores mais idosos (Aarts e de Jong, 1992; Hartog, 1999).

Blöndal e Scarpetta concluem que modificações nos parâmetros institucionais provocarão um aumento significativo da oferta de mão-de-obra a nível dos idosos. A taxa de acumulação e a relação transversal com outros regimes de segurança social, em particular, são elementos importantes.

3.3.4 Reanálise da despesa social total:
Medida dos contributos ou dos resultados

Como vimos no capítulo 2, a despesa social de diferentes países é frequentemente comparada com base no rácio de despesa social (SER) bruta pública. Nestas circunstâncias, o diferencial entre os países nórdicos, por um lado, e países como a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos, por outro lado, parece ser elevado. No entanto, como assinalámos, a despesa bruta pública está longe de ser uma medida perfeita do nível real de segurança social ou de protecção social. O quadro 3.5 indica algumas razões para que assim seja.

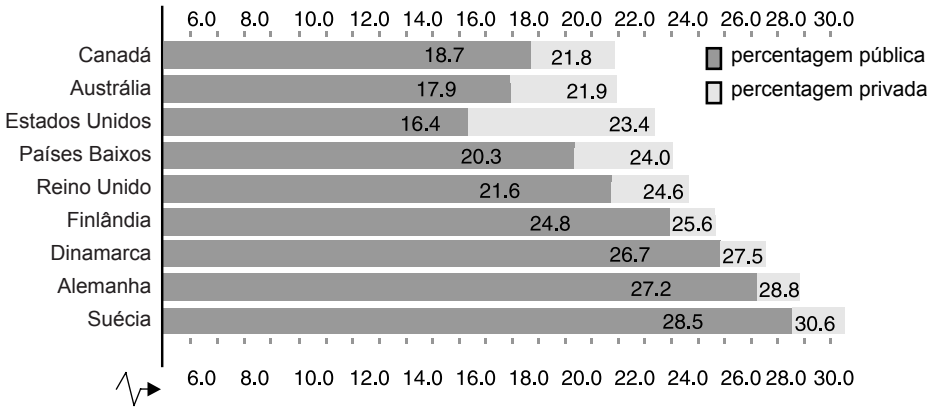
Em primeiro lugar, os países diferem no tratamento fiscal das transferências de rendimento. Os países nórdicos e os Países Baixos recuperam uma parte considerável da despesa bruta através da tributação. Nestes países, a redistribuição social dos recursos é inferior à que os indicadores de despesa bruta dão a entender. Adema (2001) calcula que, na Dinamarca e nos Países Baixos, cerca de 25% das prestações sociais pecuniárias brutas são recuperados pelo ministério das finanças e, na Suécia, esse número é ligeiramente superior a 22%. Em comparação, na Austrália, no Reino Unido e nos Estados Unidos é inferior a 5%.

Quadro 3.5 Despesa social pública bruta e líquida (em % do PIB),
países seleccionados, 1997

	Austrália	Canadá	Dinamarca	Alemanha	Finlândia	Países Baixos	Suécia	Reino Unido	Estados Unidos
Despesa social bruta pública (1)	18,7	20,7	35,9	29,2	33,3	27,1	35,7	23,8	15,8
Impostos e contribuições sociais (2)	0,8	2,0	9,2	2,0	8,5	6,8	7,2	2,2	0,6
Despesa líquida pública (3 = 1 – 2)	17,9	18,7	26,7	27,2	24,8	20,3	28,5	21,6	16,4

Fonte: Adema (2001).

Figura 3.7 Despesa social líquida total (em % do PIB), países seleccionados, 1997



Fonte: Adema (2001), pp. 27–28.

Alguns países proporcionam uma forma indirecta de prestações financiadas pelos impostos: isenções fiscais por razões sociais. O EITC dos Estados Unidos é um exemplo de uma isenção fiscal concedida a agregados familiares pouco remunerados.²² Também podem ser oferecidas isenções fiscais por razões sociais às entidades patronais, por exemplo, quando contratam trabalhadores com poucas qualificações, e a fundos privados, de que é exemplo o tratamento fiscal favorável de que goza o rendimento de capitais dos fundos de pensões privados. Em segundo lugar, como se viu no capítulo 1, as transferências sociais não são exclusivas do domínio público. A figura 3.7 descreve as transferências institucionais privadas e públicas formais (ou seja, as transferências através de instituições sectoriais privadas, mas não as transferências informais). As transferências privadas formais desempenham um papel importante (crescente, em vários países) na concessão de substitutos aproximados da despesa com a protecção social pública. Para avaliar o montante real dos recursos utilizados nas transferências sociais, devem ser tomadas em consideração as provisões líquidas, públicas e privadas.

A diferença entre os países em termos de despesa social líquida total é muito menos pronunciada do que dão a entender os números brutos públicos. Estes números sustentam a teoria de que, em certa medida, a despesa pública formal e a despesa privada formal se substituem mutuamente.

Por fim, também há diferença na forma de prestação da segurança social. Sabemos pelo trabalho de Adema (1999, 2001), por exemplo, que a diferença entre os países nórdicos e as economias liberais de mercado, como o Reino Unido, reside, não no montante despendido em prestações pecuniárias, mas na despesa com serviços, por exemplo formação, mediação de trabalho e cuidados infantis públicos. Alguns destes serviços poderiam ter um efeito muito mais pronunciado

sobre as taxas de participação da mão-de-obra e, consequentemente, um potencial de crescimento mais elevado que outros.

Em resumo, afigura-se que não é o volume de despesa, mas a forma como o dinheiro é afecto às diferentes prestações e a forma como são concebidas que determina o efeito do estado-providência sobre a economia e o bem-estar da população. De um modo geral, o facto de se despendem muito dinheiro com a protecção social não é uma garantia de sucesso, tal como ele é medido por indicadores de desempenho fundamentais. Os montantes da despesa são sobretudo indicadores de contributos e adiantam muito pouco sobre os efeitos sociais ou económicos do estado-providência.

3.3.5 Resultados sociais em diferentes tipos de estados-providência

Nas secções anteriores vimos que, dependendo do tipo e filosofia do estado-providência, há muitas formas de concretizar os seus principais resultados (designadamente, uma protecção social eficaz). Nesta secção tentaremos analisar se os resultados destes diferentes processos podem ou não ser comparados. Por outras palavras, avaliaremos a eficácia do estado-providência com recurso a dois indicadores: a medida em que os regimes de redistribuição de rendimento contribuem para reduzir a pobreza e a desigualdade em geral (regressando deste modo aos principais indicadores de desempenho desenvolvidos no capítulo 1) e a adequação da principal prestação social do estado-providência (as pensões de velhice).

3.3.5.1 *Transferências de rendimento e a dinâmica da pobreza*

Na secção 3.3.1, verificámos que a desigualdade salarial aumentou ao longo da década de 80 e do início da década de 90 em vários países e se manteve estável noutros. Quando se passa da desigualdade salarial para a desigualdade de rendimento dos *agregados familiares*, dois factores são relevantes: o primeiro é o efeito do emprego sobre a distribuição salarial; o segundo é o efeito dos programas de *redistribuição de rendimento*.

Uma vez que a taxa de participação líquida da mão-de-obra é relativamente baixa nos Países Baixos, por exemplo, a diferença entre os Estados Unidos e os Países Baixos na distribuição do rendimento dos agregados familiares proveniente do emprego reflectirá um efeito de salário e um efeito de emprego. Para avaliar o impacto das reformas do mercado de trabalho na desigualdade de rendimento dos trabalhadores, e para garantir que as políticas redistributivas do rendimento cumprem determinadas metas, impõe-se analisar a importância relativa dos dois efeitos. Tomando o registo de emprego dos Estados Unidos como exemplo, a OCDE concluiu que o efeito de emprego pode ser considerável.

Quadro 3.6 Taxas de pobreza, estatuto socioeconómico e situação do agregado familiar, países seleccionados, década de 90

	Austrália (1989)	Reino Unido (1995)	Estados Unidos (1994)	Alemanha (1994)	Países Baixos (1996)	Dinamarca (1992)	Suécia (1992)
Média para todos os grupos	20	27	24	12	8	7	13
<i>Estatuto socioeconómico</i>							
Empregados	5	7	15	7	4	4	8
Inactivos não reformados	69	78	72	33	31	18	19
Reformados	41	33	28	8	3	5	21
<i>Situação do agregado familiar</i>							
solteiro, idade <30	14	22	28	28	13	29	33
solteiro, 30<idade<64	27	28	23	15	5	5	5
progenitor solteiro, idade <64	44	68	50	47	41	12	10

Fonte: SCP (2000), calculado a partir de dados de LIS.

A distribuição salarial nos agregados familiares em idade activa é menos igual nos Países Baixos que nos Estados Unidos (OCDE 1996d, p. 40–41). Não nos compete julgar aqui se a distribuição salarial é equitativa. No entanto, as secções anteriores sugerem que a distribuição salarial nos Estados Unidos não é eficiente do ponto de vista dos trabalhadores pouco remunerados. A percentagem de desempregados com poucas qualificações é elevada e parece haver um movimento pendular significativo a nível do rendimento proveniente de trabalho pouco remunerado. A maior parte dos episódios de pobreza parece ser de pouca duração e estar associada a contratempos passageiros de pessoas cujo rendimento se revela adequado num horizonte temporal mais alargado. Determinados grupos, porém, estão em grande risco devido a uma pobreza mais prolongada (OCDE, 2001b, SCP, 2000). O risco é particularmente elevado para os agregados familiares em que o chefe de família é uma mulher, um jovem, um progenitor solteiro, uma pessoa que saiu da escola sem completar o ensino secundário e para os agregados familiares sem adultos empregados. As crianças também têm maior probabilidade de viver na pobreza (OCDE, 2001b; OIT, 2000a).

A OCDE (2001b) considera que as transições entre estados de pobreza e não pobreza tendem a coincidir mais com mudanças condicionadas pelo emprego do que com mudanças na estrutura do agregado familiar. O quadro 3.6 indica alguns números respeitantes aos riscos de pobreza relativa para vários grupos económicos e categorias de agregados familiares.

Quadro 3.7 Pobreza de curta duração e de longa duração (%), países seleccionados, meados da década de 90

	Dinamarca	Alemanha	Países Baixos	Reino Unido	Estados Unidos
Taxa de pobreza anual	4,7	12,1	7,8	12,1	16,0
Pobre no mínimo uma vez	9,1	19,2	12,9	19,5	23,5
Sempre pobre	0,8	4,3	1,6	2,4	9,5
Pobreza de rendimento permanente	1,8	8,1	4,5	6,5	14,5

Fonte: OCDE (2001b), calculado a partir de dados de um painel sobre agregados familiares.

Quadro 3.8 Redistribuição do rendimento, países seleccionados, década de 90

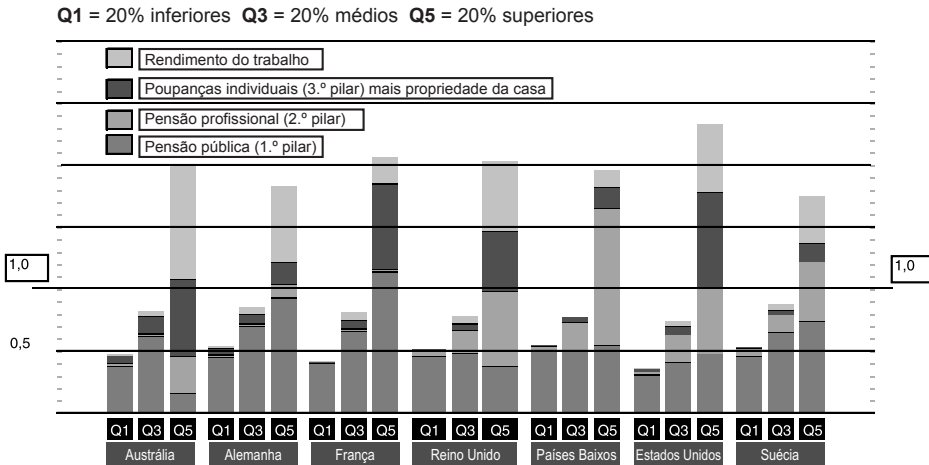
	Austrália (1989)	Reino Unido (1995)	Estados Unidos (1994)	Alemanha (1994)	Países Baixos (1996)	Dinamarca (1992)	Suécia (1992)
Coeficiente de Gini							
rendimento do mercado	0,490	0,595	0,528	0,550	0,484	0,546	0,550
rendimento disponível	0,347	0,379	0,382	0,319	0,295	0,328	0,320
Redução da desigualdade (%)	29	36	28	42	39	40	42

Fonte: SCP (2000), calculado a partir de dados de LIS.

As diferenças nos grupos inactivos revelam claramente que os estados-providência na Europa continental são muito mais bem sucedidos na contenção da pobreza entre os grupos inactivos que os modelos de estado-providência residual dos países anglófonos. A diferença nas taxas de pobreza para os empregados é menos acentuada, embora os Estados Unidos se distingam por ter uma taxa de pobreza entre os empregados superior às taxas nacionais globais dos estados-providência europeus clássicos.

O segundo factor que afecta a diferença entre a desigualdade salarial e a desigualdade de rendimento dos agregados familiares são os programas de redistribuição de rendimento do estado-providência. Nos Estados-Membros da União Europeia, as transições de pobreza estão relacionadas com mudanças nas transferências de rendimento públicas, o que não é o caso dos Estados Unidos. Os estados-providência mais desenvolvidos canalizam uma percentagem superior da despesa social para os agregados familiares de baixo rendimento. Esta medida não só reduz as taxas de pobreza num tempo preciso, mas também, o que talvez seja ainda mais importante, contribui para diminuir a persistência da pobreza (OCDE, 2001b). A OCDE considera que, em geral, os países com taxas de pobreza

Figura 3.8 Composição do rendimento bruto de casais reformados e os pilares de rendimento, países seleccionados, meados da década de 90



Notas: O chefe de família tem cerca de 67 anos; o rendimento médio do grupo com 67 anos é de 1,0; as colunas representam o rendimento médio de cada quintil; números de 1993–95 para a maioria dos países e de 1990 para os Países Baixos

Fonte: Calculado a partir de dados da OCDE (1996b).

mais elevadas num tempo preciso se caracterizam por uma maior persistência da pobreza. Conclui, por isso, que uma análise mais prolongada no tempo tende a acentuar, em vez de reduzir, as diferenças transversais na pobreza entre os países. O quadro 3.7 ilustra esta afirmação.

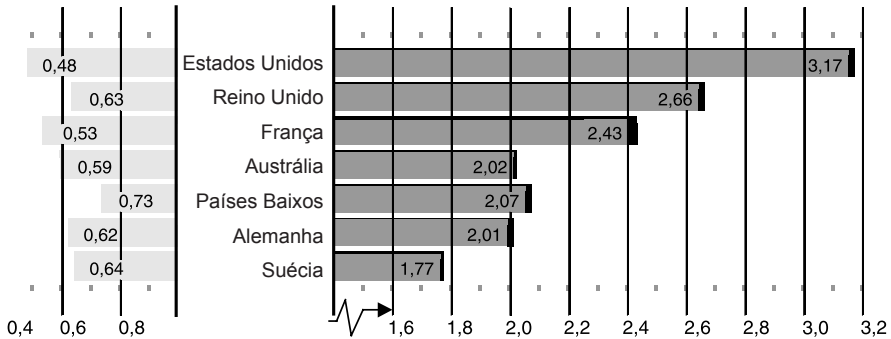
O quadro 3.8 indica alguns números relativos ao contributo da segurança social para a redução da pobreza (definindo-se pobreza como um rendimento familiar inferior a 50% do rendimento médio). O número de agregados familiares pobres antes de transferências sofre a menor redução nos Estados Unidos, seguidos pela Austrália. Os estados-providência europeus clássicos, designadamente a Dinamarca, a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia, têm muito mais êxito. O desempenho do Reino Unido situa-se algures a meio, embora o seu coeficiente de Gini relativo ao rendimento disponível seja pior que o de qualquer outro país do quadro. Tanto o rendimento do mercado como o rendimento disponível são quase iguais nos Países Baixos.

3.3.5.2 Adequação das pensões

O segundo indicador importante para medir a eficiência do estado-providência é a adequação do rendimento depois da reforma. Para a avaliar, temos de analisar mais dados que a mera cobertura dos regimes de pensões públicos.

Figura 3.9 Distribuição de rendimento de casais mais velhos, países seleccionados, média da década de 90

Rendimento disponível Q1/Q3 barra da esquerda (clara); Q5/Q3 barra da direita (escura)



Notas: O chefe de família tem cerca de 67 anos; números de 1993–95 para a maioria dos países, e de 1990 para os Países Baixos.

Fonte: OCDE (1996b).

Como vimos antes, os países podem facilitar de forma significativa os planos de pensões privados, e os idosos dispõem de outras fontes de rendimento para além das pensões públicas. Tem sido utilizada a imagem de um banco com três pernas para ilustrar a situação, servindo a pensão pública e a pensão privada complementar como duas pernas e o rendimento das poupanças como terceira perna.¹³ Ocasionalmente, postula-se uma “quarta perna”, o rendimento do trabalho

As pensões profissionais não representam uma componente importante do rendimento total da geração que se encontra actualmente na reforma nos países anglófonos. Nestes países, o rendimento derivado de activos (activos financeiros e propriedade da casa) constitui um componente significativo, como é demonstrado na figura 3.8. A figura revela a composição do rendimento (antes de impostos) dos casais em que o chefe de família tem cerca de 67 anos. São indicados os quintis inferior, médio e superior para cada um dos países. Os quatro componentes do rendimento (a começar de baixo) são: pensão pública, pensão profissional complementar, poupanças individuais (por exemplo, rendas vitalícias e rendimento imputado pelo arrendamento da casa) e rendimento do trabalho.

As características institucionais dos regimes de pensões são indicadas na figura 3.8. A França, a Alemanha e a Suécia têm programas públicos alargados que concedem pensões condicionadas às remunerações. A dimensão da parte inferior da barra (o componente público) aumenta com a altura da barra total. Os testes de meios e de activos australianos, pelo contrário, traduzem-se num componente público relativamente diminuto no quintil superior. Nos Países Baixos, por outro

lado, a pensão básica (AOW) constitui um “limite mínimo” uniforme do rendimento total por reforma. Na França e nos Países Baixos, e em menor grau na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a pensão profissional representa um pilar significativo, ainda que menor do que para os grupos de rendimento inferiores. Os países anglófonos têm um terceiro pilar relativamente elevado. Este pilar de *activos pessoais* concentra-se sobretudo no topo da distribuição de rendimentos.

Nos países com um pilar público menos abrangente, os idosos tendem a compensá-lo com fontes de rendimento alternativas. Simultaneamente, porém, é evidente que esta tática é muito mais difícil para os grupos com menor rendimento.

Isto explica por que motivo a distribuição do rendimento dos idosos é mais alargada nos países anglófonos do que, por exemplo, na Alemanha e na Suécia – os países com a percentagem mais elevada de transferências públicas do rendimento total da reforma. A figura 3.9 demonstra esta afirmação.

Na Austrália e nos Países Baixos, também, a margem de rendimento é relativamente modesta. Nestes dois países, este é uma função predominantemente do pilar das pensões públicas. Na Austrália, os meios das pensões públicas foram testados (também é aplicado um teste aos activos) e, nos Países Baixos, o pilar público concede uma pensão de taxa fixa. Além do mais, em ambos os países, o rendimento derivado da titularidade de activos está menos concentrado no topo do que, por exemplo, no Reino Unido e nos Estados Unidos. O Banco Mundial (1994, capítulo 4) considera que os regimes de pensões públicos tendem a apresentar um efeito de redistribuição regressivo. No entanto, não é o que indicam os dados da OCDE apresentados nas figuras 3.8 e 3.9. As pensões privadas estão concentradas nos grupos de rendimento de topo e parece provável que a cobertura das pensões privadas anule o impacto de *redução da desigualdade* produzido pelas pensões públicas.

O gráfico revela que, aparentemente, todos os regimes de pensões atingem um limite mínimo básico de segurança de rendimento para todas as idades, ainda que em níveis substancialmente diferentes. No cômputo geral, o argumento cada vez mais em voga de que os sistemas de pensões públicos e o seu impacto na pobreza e na substituição de rendimento não podem ser analisados de forma separada é factualmente questionável. O argumento é o seguinte: o que conta, em última análise, é o rendimento global da reforma. O rendimento da reforma é composto por várias fontes de rendimento distintas. Consequentemente, temos de tomar em consideração outros mecanismos comuns de geração de rendimento para os idosos quando avaliamos a adequação das pensões públicas. A figura 3.8 revela que em todos os tipos de estados-providência qualquer complemento razoável do rendimento facultado pela pensão pública, proveniente de outras fontes, é em grande parte um privilégio dos ricos, pelo menos até à data.

3.3.6 Confrontação entre teoria e prática: o quebra-cabeças mantém-se

Podemos concluir do exposto, que, com maior ou menor dificuldade, os diferentes sistemas de protecção social estão a conseguir atingir os objectivos de protecção social que lhes competem. Só que os atingem com diferentes níveis de recursos. Quanto mais dinheiro é despendido, melhores são os resultados. Isso não significa, no entanto, que todas as verbas sejam despendidas com eficiência. Vimos no capítulo 2 que uma ampla gama de níveis de despesa pode coincidir com o mesmo nível de PIB. Também vimos que a interacção entre alguns dos elementos de não transferência dos estados-providência clássicos e os recursos das transferências tem impacto nos resultados da protecção social. Vimos ainda que os mecanismos de incentivo concretos têm um impacto significativo no comportamento microeconómico e, por conseguinte, com toda a probabilidade, no crescimento macroeconómico.

Verificámos, até agora, que alguns dos argumentos económicos teóricos não são sustentados por factos concretos. Inversamente, alguns dos factos concretos e o funcionamento dos mecanismos de relação óbvios não estão bem explicados pelas teorias prevalentes. Atkinson, por exemplo, alega que grande parte da bibliografia empírica agregada sobre a temática dos sistemas do estado-providência e o crescimento económico é mera “medição sem teoria” e desafia os economistas a definir o seu enquadramento teórico de forma mais explícita.²⁴

Os problemas fulcrais são os seguintes:

(i) *A causalidade pode ocorrer em sentido contrário ao das teorias económicas convencionais*

Na interacção entre a economia e o estado-providência, designadamente no que diz respeito a aspectos determinados pela dimensão do estado-providência, a causa e o efeito são difíceis de destrinçar. Como vimos no capítulo 2, o sentido da causalidade pode perfeitamente fluir do desempenho económico para o nível de despesa social. Na década de 60, uma das explicações consagradas para os estados-providência de maior dimensão era a prosperidade. Os países mais prósperos podiam despende mais com a protecção social. Considerava-se que a flexibilidade de rendimento da procura de despesa social era superior a 1. No entanto, poderia haver uma outra explicação para este sentido da causalidade: por exemplo, um crescimento lento conduz a mais desemprego e, por conseguinte, a mais transferências de rendimento.

(ii) O conjunto de medidas utilizadas para fundamentar os factos tem limitações claras

Vimos que o SER tem limitações como meio de descrever o actual nível de protecção social. O montante de despesa social depende da taxa de substituição média e do rácio de dependência total das prestações; dois países podem ter uma percentagem semelhante de despesa social no PIB, e um ter uma população relativamente mais velha e outros regimes de protecção social mais generosos.

O SER também tem um poder explicativo limitado quando utilizado como variável independente ou variável dependente em análises econométricas. Em vez de interpretar um nível baixo do PIB combinado com uma despesa social elevada como prova de causalidade entre uma despesa social elevada e um mau desempenho económico, poderíamos concluir que um aumento da despesa social poderia ser um fenómeno meramente temporário que persiste até que o PIB alcance o seu novo nível de equilíbrio. Uma elevada despesa social, encarada como uma variável dependente de um mau desempenho económico, também poderia ser interpretada simplesmente como um fenómeno transitório.

Acresce que, em muitos casos, o SER nem sequer mede correctamente a despesa social. Os impostos e as isenções fiscais para fins sociais, por exemplo, também são cruciais neste domínio. A maior parte dos estudos não toma em consideração que os países diferem na forma como tributam o rendimento das transferências. Negligencia-se com frequência o factor das receitas de impostos não cobradas em resultado de isenções fiscais concedidas por razões sociais.

(iii) Os custos económicos indirectos são frequentemente ignorados

É importante, segundo Atkinson, tratar o impacto financeiro directo da inter-relação entre a dimensão do estado-providência e a economia separadamente dos efeitos económicos. Embora os regimes de transferências sociais possam ter efeitos orçamentais pouco expressivos, os seus efeitos económicos, quando medidos em taxas de crescimento diferencial, podem ser significativos. Analogamente, os custos de oportunidade em termos orçamentais são frequentemente negligenciados, isto é, os analistas raramente se questionam sobre que uso alternativo poderia ser dado aos recursos canalizados para o sistema de transferências sociais.

(iv) As características específicas da concepção das transferências e o os seus efeitos de incentivo são de facto importantes

Os modelos neoclássicos simples, que tentam traçar o impacto económico do estado-providência, nem sempre distinguem entre os vários tipos de transferências existentes. Para além do emprego e do desemprego, é possível distinguir outras situações do mercado de trabalho. As pessoas que não estão emprega-

das ou inscritas num fundo de desemprego podem estar a frequentar a escola a tempo inteiro ou a participar num programa de formação; podem estar inscritas num regime de doença, invalidez ou reforma antecipada; ou podem ter deixado de integrar a população activa sem receber qualquer compensação (Atkinson e Micklewright, 1991)

Os modelos económicos padronizados tendem a assumir um tipo de regime de transferências muito estrito (unidimensional). No entanto, a assistência social não aplica o mesmo conjunto de condições que o seguro de desemprego. Existem ainda diferenças na cobertura da segurança social entre o emprego regular e o emprego marginal ou “atípico”. Estas diferenças institucionais afectam o comportamento. O seguro de desemprego, de facto, pode proporcionar um incentivo à aceitação de um emprego, uma vez que isso permitiria ao candidato preencher os requisitos de elegibilidade (*ibid.*). Os limites máximos na duração dessa elegibilidade podem levar a aumentos das taxas de risco (Katz e Meyer, 1990; Layard *et al.*, 1991). O seguro de desemprego pode facilitar a adaptação da procura de mão-de-obra a flutuações sazonais através de uma prática de despedimento-reintegração como a que é utilizada nos Estados Unidos (Feldstein, 1976). O teste de meios, aplicado na assistência social, pode traduzir-se por significativas armadilhas de desemprego, na sequência de elevadas taxas marginais de imposto efectivas que podem afectar consideravelmente o chefe do agregado familiar (Doudeijns *et al.*, 2000). Em termos mais gerais, os defensores de programas de protecção social residuais tendem a ignorar o facto de que os regimes de segurança social vinculam a elegibilidade aos registos contributivos.

Voltando à tributação, a avaliação da base fiscal fundamentada sobre o indivíduo traduz-se em diferentes efeitos de incentivo resultantes da tributação do rendimento familiar conjunto (Lindbeck, 1997, p. 1300). Outro exemplo relativo à concepção dos impostos foi avançado por Pissarides (1998), que retira as seguintes conclusões: em primeiro lugar, o impacto de uma redução fiscal na oferta de mão-de-obra depende da estrutura do imposto sobre o salário; aumentar o limite mínimo abaixo do qual o rendimento fica simultaneamente isento de tributação e da taxa marginal de imposto, dessa forma continuando a gerar o mesmo montante de receitas, pode reduzir o desemprego, dependendo do modelo usado. Em segundo lugar, o efeito de uma redução fiscal sobre o desemprego é muito menor quando os níveis de prestações são ajustados de acordo com os aumentos salariais líquidos e não de acordo com os aumentos dos preços.

Pelo exposto, parece lícito concluir que a teoria económica e os factos, por si só, não dão uma resposta clara acerca do efeito líquido dos diferentes tipos de estados-providência sobre o desempenho económico e, consequentemente, sobre o bem-estar social da população. Estas conclusões podem parecer desanimadoras. No entanto, confirmam os resultados anteriores, designadamente que as

medidas de protecção social podem atingir de facto objectivos sociais positivos e não estrangulam o desenvolvimento económico. Estes resultados são encorajadores. Passaremos agora a outros aspectos importantes do debate em torno do estado-providência.

3.4 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS NA GOVERNAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS

Nos primeiros capítulos deste livro vimos que os países podem dispor de recursos que lhes permitam tornar-se estados-providência consideravelmente desenvolvidos e, desse modo, obter resultados sociais positivos. Mesmo assim, nem sempre é certo que um determinado *mix* de políticas sociais e económicas garantirá os melhores resultados possíveis em termos de protecção social. No entanto, o que a sociedade não se pode permitir em nenhuma circunstância é o desperdício, sendo que o desperdício é frequentemente associado à prestação de protecção social através de regimes públicos. Importa saber se os regimes e os sistemas podem ser concebidos de modo a minimizar o desperdício, através da utilização, nos sistemas de concessão de transferências públicas e, se possível, nos privados, dos incentivos económicos certos para as instituições e os indivíduos.

Os governos não têm de administrar eles próprios os regimes. Podem delegar a sua prestação concreta em outras entidades públicas ou privadas, como acontece na França e nos Países Baixos, por exemplo, onde as entidades patronais e os trabalhadores assumem a responsabilidade pela dotação das pensões profissionais. Outra opção será o governo definir um conjunto de condições básicas (em matéria de elegibilidade, taxas contributivas, etc.) e utilizar mecanismos de mercado para prestar os serviços no âmbito desse quadro regulamentar.

A bibliografia sobre os mecanismos de mercado como veículo de protecção social espelha o debate em torno do estado-providência. Nas décadas de 60 e de 70, que marcaram a expansão do estado-providência, a questão da falência do mercado era central no debate académico. Com o aparecimento da economia da oferta, no final da década de 70, o conceito de falência do mercado converteu-se em tema de discussão. Por vezes, parecia que as administrações públicas perseguiram objectivos que não coincidiam necessariamente com o interesse público, dando razão a quem insistia na necessidade de reduzir o peso do estado-providência. No final da década de 80 e, com maior incidência na década de 90, tornou-se crucial saber de que forma o mecanismo do mercado poderia ser usado para melhorar a prestação de bens e serviços em contextos em que os objectivos públicos ainda eram relevantes. Verificou-se que a falência do mercado e a falência do governo pareciam derivar do mesmo conjunto de deficiências, em particular de informação incompleta.

Esta secção procura analisar mecanismos económicos para uma governação eficiente no sector público. A secção 3.4.1 fornece os antecedentes económicos teóricos que podem ser utilizados na concepção de um enquadramento lógico para a prestação eficiente de transferências sociais, enquanto a secção 3.4.2 analisa um conjunto de alternativas para a prestação de transferências sociais, desde a prestação governamental directa até mercados regulados de bens e serviços públicos.

Neste sentido, as páginas seguintes apresentam um enquadramento económico para a concepção de um sistema de governação eficiente através da fixação dos incentivos certos para os vários actores que participam na prestação das transferências. Em seguida, impõe-se verificar e monitorizar constantemente, através de indicadores de desempenho (que serão debatidos no capítulo 7), se as transferências são de facto prestadas com eficácia e eficiência.

3.4.1 Antecedentes teóricos

Duas linhas teóricas são particularmente relevantes para o tema da governação no sector público: a *economia da informação* e a *nova economia institucional*. Uma e outra foram reconhecidas assaz tardiamente na história da economia: R.H. Coase, em 1991, e D.C. North e R.W. Fogel, em 1993, ganharam o Prémio Nobel da Economia pelos seus contributos pioneiros para a teoria das instituições, e G.A. Akerlof, A.M. Spence e J.E. Stiglitz receberam o Prémio em 2001 pela sua análise dos mercados com informação assimétrica.

3.4.1.1 *Economia da informação*

A economia da informação revisita a afirmação de Keynes segundo a qual as condições em que os mercados operam de forma eficiente são extremamente restritivas. O modelo neoclássico tradicional negligenciou as deficiências de informação. No mundo real, porém, essas deficiências estão generalizadas. Diz-se que existem deficiências de informação quando uma pessoa (ou uma das partes de uma transacção de mercado) sabe mais que a outra. Os trabalhadores sabem mais sobre as suas capacidades e esforço de trabalho que o proprietário ou gestor da empresa, a pessoa que adquire um seguro sabe mais sobre a sua saúde e comportamento que a empresa de seguros. Consequentemente, estas assimetrias de informação dizem respeito a características ocultas (selecção adversa) e a acções ocultas (risco moral).

A *selecção adversa* é o problema *ex ante* em que o mandante desconhece as características do mandatário. A solução para o mandante (uma empresa de seguro de saúde, por exemplo) reside numa triagem dos candidatos ou na oferta de

um conjunto de prestações opcionais; os mandatários também podem *dar sinal* da sua informação excessiva, por exemplo, adquirindo prestações com grande percentagem de dedutibilidade (ou seja, assumindo um grande risco) para dar a entender ao segurador que não têm problemas de saúde. Quando a qualidade não pode ser observada e quando o vendedor não consegue convencer o seu cliente que está a oferecer um produto de alta qualidade, os produtos e serviços de qualidade inferior expulsarão do mercado os produtos e serviços de maior qualidade. O exemplo de Akerlof (1970) relativo ao mercado das viaturas usadas, em que as pessoas têm dificuldade em avaliar a qualidade dos carros expostos para venda, ilustra bem esta situação. A solução neste caso seria licenciar os vendedores de viaturas ou instituir um certificado de qualidade.

O *risco moral* é o problema *ex post* do mandatário que, uma vez segurado, pode comportar-se de modo a afectar o seu risco. Se a empresa de seguros tivesse tido conhecimento antecipado, teria cobrado um prémio mais elevado. A solução no caso da seguradora pode ser um co-pagamento ou a fiscalização do comportamento do mandatário.

É aqui que o sistema mandante-mandatário entra em cena. A teoria mandante-mandatário lida com situações de informação assimétrica, ou seja, situações em que um dos parceiros da transacção (o mandatário) sabe mais que o outro (o mandante). Os contratos, ou mais genericamente, os mecanismos de compensação, servem a função dupla de fornecerem um incentivo (recompensando o esforço) e de atribuírem um risco. Existe uma tensão óbvia entre estes dois objectivos, em particular quando o mandatário tem aversão ao risco.

Holmstrom e Milgrom (1991) conceptualizaram um outro aspecto importante do sistema mandante-mandatário, nomeadamente a situação em que a tarefa desempenhada pelo mandatário tem mais do que uma dimensão (ou seja, quando o mandatário é “multitarefa”) e o sistema de recompensa é unidimensional. O exemplo clássico é a tarefa do professor. O desempenho do professor não pode ser medido plenamente com base nos resultados dos testes dos seus alunos. Os resultados de testes padronizados muitas vezes não tomam em consideração qualidades importantes como o pensamento criativo e as competências de comunicação oral e escrita. Se o professor fosse pago de acordo com a medida observável dos resultados dos testes dos alunos, poderia decidir centrar-se inteiramente em procurar que eles melhorassem esses resultados, negligenciando as dimensões não mensuráveis da tarefa. Na prática, por conseguinte, os professores, como muitos outros profissionais, raramente são pagos de acordo com medidas de desempenho como resultados de testes, recebendo um salário fixo (por vezes com um componente adicional de desempenho).

O mesmo problema se coloca quando o governo contrata serviços a agências autónomas ou a empresas privadas no mercado. Por exemplo, não recompensará

uma instituição de segurança social apenas porque possui um número baixo de beneficiários de subsídio de desemprego. Não seria uma decisão sensata. Em primeiro lugar, a instituição não tem influência no afluxo. Em segundo lugar, dispõe de instrumentos limitados para controlar o afluxo. Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, não interessaria à instituição, pelo menos de um ponto de vista puramente financeiro, se os recursos pagos se devem ao facto de não existir incentivo à participação da mão-de-obra ou se resultam de retornos de emprego remunerado. Teria como único incentivo baixar os números para efeitos estatísticos, o que pode ser conseguido de várias formas, nem todas em prol do interesse público.

As instituições podem ser pagas de acordo com o número efectivo de beneficiários ou podem receber um orçamento, só que, na prática, esse orçamento nunca será totalmente fixo. Podem ser efectuados ajustamentos *ex post*, podendo o componente do volume ser ajustado ao número efectivo de beneficiários, ou o componente do preço ser ajustado por forma a compensar a inflação. Também podem ser efectuados *ex ante*: cobrando os custos esperados de um fundo de seguro de cuidados de saúde; por exemplo, tomar em consideração na fórmula orçamental a percentagem de idosos segurados, ou a percentagem de pessoas que vive em áreas menos prósperas, é um exemplo desse mecanismo de ajustamento. Nesse caso, um fundo de seguro com um número (desproporcionadamente) elevado de idosos receberia um orçamento (desproporcionadamente) mais elevado. Neste exemplo, o orçamento é concebido para dissuadir o fundo de seguro de optar pela selecção de riscos (“processo designado por *creaming*, ou seja, selecção dos beneficiários com menos riscos”). O governo poderia, claro, adoptar outras medidas, como impor aos fundos de seguros a obrigação legal de aceitar todos os candidatos, mas não é provável que esta medida funcionasse perfeitamente se os incentivos apontassem noutra direcção.

Outra implicação de um quadro mandante-mandatário multitarefas diz respeito às actividades “externas”. São actividades dos mandatários que não coincidem com os interesses do mandante. Um exemplo típico é o do funcionário público que se dedica a negócios privados durante o horário de expediente. Holmstrom e Milgrom (1991) consideram muito provável que o mandante proíba essas actividades externas quando não dispõe de meios suficientes para vigiar o desempenho do mandatário relativamente às actividades internas, o trabalho propriamente dito que lhe compete executar. Deste modo, os incentivos para uma tarefa podem ser concedidos de duas formas: “a tarefa (interna) pode ser ela própria recompensada ou o custo de oportunidade marginal da tarefa pode ser diminuído mediante a eliminação ou redução dos incentivos a tarefas (externas) concorrentes” (*idem*, p. 27).

3.4.1.2 A nova economia institucional

Esta linha teórica lida com o quadro institucional e com as instituições de governação. North (1991, p. 97) define as instituições como “restrições concebidas pelo ser humano que estruturam as interacções políticas, económicas e sociais [consistindo em] restrições informais (como os costumes, as tradições) e regras formais (constituições, leis, procedimentos).”

Williamson (1998) distingue um total de quatro níveis de características institucionais. O primeiro nível compreende os costumes, as tradições, a religião e as normas sociais. O ambiente institucional formal representa o segundo nível: aqui se integram a constituição, as leis e a organização do governo e do sector público. As alterações nestas instituições ocorrem gradualmente, ao longo de décadas ou mesmo de séculos. Depois surge o nível de governação, em que as alterações podem ocorrer em menos de uma década. A questão central neste nível consiste em assegurar as estruturas de governação adequadas. O quarto nível é o nível de afectação de recursos e do emprego. Nele os ajustamentos são contínuos, em resposta às condições do mercado em mutação. De acordo com Williamson, este é o nível estudado pela economia neoclássica e pela teoria mandante-mandatário. A nova economia institucional, como afirma, lida com os segundo e terceiro níveis e, em particular, com o terceiro (o quadro da governação).

Segundo a teoria neoclássica, as instituições não influenciam o funcionamento dos mercados. Contudo, num mundo com informação deficiente, os mercados podem não existir e a ausência de determinados mercados, por exemplo, para a cobertura de riscos, tem profundas implicações no funcionamento de outros mercados (Stiglitz, 2002). Alguns dos mecanismos previamente referidos para lidar com deficiências de informação (como o certificado de qualidade) são exemplos de instituições que permitem o funcionamento dos mercados.

Uma linha importante dentro do novo quadro institucional é a economia dos *custos de transacção*. Os custos de transacção são custos relacionados com a aquisição de informação, com a negociação e a celebração de contratos e com a monitorização e a vigilância do contrato. Os contratos complexos são inevitavelmente incompletos. Contêm lacunas, erros e omissões, em primeiro lugar porque os indivíduos não possuem capacidades de previsão perfeitas e, em segundo lugar, por causa do comportamento oportunista das partes contratuais. Por estes motivos, as transacções complexas não ocorrem sem que lhes seja integrado um mecanismo de seguro (“compromisso credível”). As instituições são uma forma de lidar com estes riscos.

A abordagem centrada nos custos de transacção teve origem no trabalho de Coase (1937) sobre integração vertical. As empresas operam num mercado e as transacções entre empresas e as transacções entre uma empresa e um cliente regem-se por sinais de preço. Contudo, no seio das empresas, as transacções não se

regem pelo mecanismo de preços mas por decisões hierárquicas. Coase verificou que se afigurava eficiente organizar algumas actividades, não como transacções no mercado (externas) mas como actividades restritas aos limites da empresa (internas). No cerne da economia dos custos de transacção está, por conseguinte, a decisão de “fazer ou comprar”.

A mesma questão pode ser recolocada a respeito do sector público. Que actividades deveria o sector público desempenhar, e que actividades podem ser subcontratadas ao sector privado? Que actividades podem e não podem ser privatizadas? Quais são, por outras palavras, “os limites do sector público”? (Bovenberg, 2000). Voltaremos em breve a este tema.

Outra linha dentro do quadro da nova economia institucional é a abordagem centrada nos direitos de propriedade. No cerne desta teoria está a ausência de contratos completos, o que a aproxima muito da abordagem centrada nos custos de transacção. O direito de propriedade é o direito de decidir o que acontece em contingências que não estão incluídas no contrato incompleto. É o que se designa por poder decisório residual: o poder discricionário que subsiste dentro dos limites definidos pelo contrato e pelo quadro regulamentar geral. A propriedade ou autoridade, é importante em decisões de investimento (Hart e Moore, 1990; Aghion e Tirole, 1997). No que diz respeito às actividades que têm lugar no sector público, o governo tem poder decisório residual em circunstâncias não cobertas pelo contrato. A propriedade confere controlo e poder negocial em situações que os contratos não descrevem explicitamente (Shleifer, 1998). Se o governo proceder à subcontratação de actividades junto do sector privado, o poder residual está nas mãos do sector privado e o governo tem de utilizar outros instrumentos personalizados, como regulamentos, subsídios ou incentivos fiscais, para influenciar o comportamento dos mandatários privados (Bovenberg, 2000, p. 299).

No âmbito desta abordagem, a privatização e a subcontratação de serviços públicos melhoram os incentivos para *innovar* e investir em medidas de redução de custos. No entanto, o fornecimento público é preferível se o governo não puder impedir o fornecedor privado de baixar a *qualidade*. Embora os fornecedores privados tenham um incentivo para manter os preços baixos e investir em técnicas inovadoras, o fornecimento privado pode afectar a qualidade. Hart *et al.* (1996) desenvolveram um modelo em que explicam por que motivo a subcontratação junto do sector privado é genericamente menos onerosa, mas fornece, em determinadas circunstâncias, um nível de qualidade inferior. Se o fornecedor for um funcionário governamental, pode não retirar vantagens por sugerir técnicas de qualidade inovadoras ou racionalização de custos, pelo que poderá não se sentir incentivado a fazê-lo. Se o fornecedor for privado, pode ter de renegociar o contrato para obter preços mais elevados de modo a garantir a introdução de uma inovação qualitativa, caso contrário não beneficiará dessa inovação. As inovações

tendentes a racionalizar os custos, por outro lado, serão sempre adoptadas pelos fornecedores do sector privado.

Blank (2000) enuncia quatro argumentos para não confiar no mecanismo do mercado:

- (i) as externalidades (que provocam um fornecimento insuficiente ou excessivo);
- (ii) as assimetrias de informação (*inputs/outputs* multifacetados, dificuldades de monitorização, resultados ou qualidade não passíveis de ser observados);
- (iii) os problemas de subcontratação (os decisores não são os beneficiários: “as opções tomadas pelo decisor segundo a lógica do mercado privado podem não produzir resultados otimizados para o beneficiário”; e se o decisor for o beneficiário, poderá nem sempre agir no seu melhor interesse de longo prazo); e
- (iv) as preocupações de distribuição (garantia de acesso *versus* fornecimento universal).

Outra abordagem, talvez menos económica e mais orientada para as ciências políticas, considera que, com frequência, os governos não são benevolentes. Os grupos de interesse organizados (grupos focados num único tema) podem promover com sucesso os seus objectivos à custa do contribuinte, não organizado e impotente para travar os acontecimentos. Na linha de aprofundamento deste raciocínio encontramos o modelo da “mão que agarra” (Schleifer e Vishny, 1998), ao abrigo da qual a privatização pode ser encarada como forma de disciplinar os burocratas e evitar que sigam interesses ocultos, angariem patrocínios políticos e cedam à corrupção. Este argumento, contudo, não é inteiramente convincente. A “auto-regulação”, a vinculação dos burocratas a um quadro de normas de procedimento, é de facto importante, mas não é claro por que não pode assumir a forma de uma estrutura de governação transparente com um claro conjunto de regras, com uma separação de poderes favorável a controlos e análises democráticos e um supervisor eficaz no seu desempenho (Bovenberg e Teulings, 1999).

3.4.2 Prestação de protecção social pública *versus* protecção social privada

É tempo agora de desenvolver, a partir da base teórica descrita, um quadro analítico mais estruturado com relevância directa para a prestação eficiente de transferências sociais. Começaremos por analisar as potenciais fontes de falência do mercado e dos governos que podem ser deduzidas da teoria económica e delinear as escolhas que resultam desse ambiente.

3.4.2.1 *Falência do mercado e falência do governo*

O mecanismo de mercado, a “mão invisível” de Adam Smith, tem fama de conseguir resultados eficientes. No entanto, os mercados falham. Falham quando mercados não regulados não geram suficientes resultados eficientes. A “mão invisível” precisa de uma mãozinha. Mas os governos também podem falhar. Examinaremos em seguida, sucintamente, os dois conceitos. Compreender os tipos de falência e as suas razões sistémicas é importante para uma concepção eficiente dos sistemas de transferências sociais.

As seguintes fontes de falência do mercado são frequentemente mencionadas na bibliografia: monopólios naturais e concentrações de poder do mercado, bens e serviços públicos, externalidades e deficiências de informação.

Monopólios naturais e concentrações

Os monopólios naturais são uma fonte de falência do mercado, mas os monopólios e patentes legais, um requisito para proteger os direitos de propriedade sobre o capital intelectual, podem provocar uma situação semelhante. A empresa monopolista detém o poder de fixar o preço. Não está sujeita a restrições, uma vez que não existem concorrentes para baixar o preço para o nível de custos marginais. Só a elasticidade dos preços da procura pode agir como controlo sobre o poder de formação de preços detido pelo monopolista. Quando os consumidores têm a opção de não adquirir o bem ou serviço em questão, o monopolista terá um incentivo para manter os preços baixos.

No entanto, os monopólios naturais e as concentrações não são um motivo para o fornecimento público. Os desenvolvimentos tecnológicos podem permitir a concorrência, por exemplo nas indústrias em rede (comunicações, energia, etc.) onde, devido à “dependência”, vários fornecedores podem utilizar a mesma rede ou um serviço semelhante, como a Internet, pode ser distribuído através de diferentes redes. Os governos podem atenuar as falhas do mercado através da aplicação de um conjunto de regras bem concebidas: os cartéis, por exemplo, são ilegais na maioria (senão na totalidade) dos países no mundo.

Bens e serviços públicos

Atkinson e Stiglitz (1980, capítulo 16) enunciaram os seguintes motivos de eficiência para o fornecimento de bens e serviços públicos. Em primeiro lugar, pode não ser possível (ou seria extremamente dispendioso) excluir os não contribuintes e a exequibilidade de cobrar o consumo de bens depende da existência de tecnologia disponível. Isto é referido como o princípio da *não exclusão*. Em segundo lugar, a aplicação do mecanismo de preços pode não ser eficiente, quer porque a procura não é elástica, quer porque o consumo por um indivíduo não

afecta o montante disponível para consumo por outros indivíduos (sendo este referido frequentemente como o princípio da *não rivalidade*). Convém assinalar que, para Atkinson e Stiglitz, as características distintivas não estão totalmente incorporadas nos próprios bens e que as circunstâncias também podem ser relevantes. Consequentemente, não existe uma escolha “definitiva” para o fornecimento público *versus* privado de um conjunto de bens ou serviços. A decisão relativa ao fornecimento público depende da tecnologia disponível e das condições da procura, bem como das características técnicas dos bens e serviços em si. Por exemplo, os instrumentos de financiamento modernos facilitam o seguro privado contra o risco de desemprego e cobrem o risco da inflação na prestação de pensões privadas.

Externalidades

As externalidades podem ser definidas como efeitos colaterais não previstos de cursos de acção calculados. Por exemplo, decisões tomadas pelo sujeito *A* podem afectar o bem-estar social do sujeito *B*, e as transacções entre *A* e *B* podem afectar o bem-estar social do sujeito *C*. As partes envolvidas na transacção não tomam suficientemente em conta o impacto social da sua transacção. No caso de efeitos externos negativos, a transacção teria lugar mesmo que outros indivíduos sofressem perdas de bem-estar social. Coase (1960) argumentou que estas externalidades podem ser anuladas por negociação, *A* e *B* poderiam acordar com *C* a sua compensação pelos efeitos externos, por exemplo. Esta negociação nem sempre é exequível, porém, em particular em situações contratuais complexas que envolvem um número elevado de interessados. Nestas situações ocorre o problema do *benefício gratuito*: não é possível “internalizar” as externalidades, ou seja, excluir os indivíduos que poderão beneficiar de um determinado serviço sem contribuir para ele. Bovenberg *et al.* (2003) caracterizam estas situações contratuais complexas, em que as partes que intervêm na transacção não conseguem internalizar as externalidades, como “interesses públicos”.

Deficiências de informação

São as deficiências enunciadas na secção 3.4.1.1, incluindo *inputs* e *outputs* multifacetados, dificuldades de monitorização, resultado ou qualidade não observável, características ocultas (selecção adversa) e problemas de subcontratação (risco moral).

Esta lista define as fontes de falência do mercado mais importantes. No entanto, os mercados, se abandonados a si próprios, falham não só porque não operam num ambiente ideal, mas também porque não produzem resultados ideais. As falhas redistributivas, outro motivo para a intervenção do governo, são particularmente relevantes para o sector das transferências sociais.

Falhas redistributivas

Os mercados raramente promoverão uma distribuição equitativa de bem-estar social. Acresce que o acesso ao mercado raramente é universal. Os mercados de seguros – por exemplo, os mercados de seguros de saúde privados – coarctam o acesso aos indivíduos ou aos grupos considerados de alto risco. As universidades privadas cobram propinas elevadas que actuam como entraves ao acesso de estudantes com rendimentos baixos. Poderíamos enumerar uma longa lista de exemplos desta natureza.

As falhas do mercado são encaradas habitualmente como um motivo que justifica a intervenção do governo. Os governos poderiam intervir de muitas formas para as corrigir: através do sistema fiscal, de subsídios aos fornecedores, de oferta de subsídios para grupos com baixo rendimento, de fixação de regulamentação; finalmente, o governo poderia fornecer directamente o serviço, que é a forma tradicional de conceder protecção social. Quando toca a seleccionar o melhor instrumento, o governo enfrenta algumas restrições sistémicas à eficiência. Estas restrições, embora sejam referidas frequentemente como “falhas de governo” não são, na verdade, diferentes das questões já discutidas no contexto das teorias da nova economia institucional e da economia da informação: deficiências de informação, contratos incompletos e compromisso credível.

No entanto, a intervenção do governo também suscita problemas sistémicos inerentes a toda a actividade governamental. Em primeiro lugar, os governos podem interferir com os direitos de propriedade individuais e a intervenção política distorce os mecanismos de incentivo existentes para atingir, por exemplo, metas de política social. Um exemplo seria exercer pressão política sobre o Banco Central para que aplique uma política menos restritiva. Isso poderia traduzir-se na perda de confiança dos mercados, forçando o aumento da taxa de juros, com consequente diminuição do investimento e, finalmente, numa taxa de desemprego mais elevada, exactamente o oposto do que o governo pretendia. Este problema de credibilidade é designado por “paradoxo da intervenção” (Bovenberg *et al.*, 2003).

Um segundo problema é o compromisso entre seguros e incentivos. Como já foi referido na secção 3.4.1.2, um contrato é uma forma de atribuir risco e de, simultaneamente, fornecer incentivos para a execução de determinadas tarefas. Uma forma de intervenção possível é a subcontratação. Neste caso, o governo tem de equilibrar os ganhos de eficiências decorrentes de incentivos poderosos centrados na obtenção de determinados resultados num acordo contratual, com os riscos impostos sobre os fornecedores privados (que, eventualmente, têm aversão ao risco). Um exemplo é o debate em curso nos Países Baixos relativo aos contratos de incentivos para fornecedores no mercado dos serviços de reinserção recentemente privatizados (van de Meerendonk, 2003). As vantagens de um maior

ênfase sobre os resultados e de uma menor monitorização do cumprimento contratual (através de obrigações de reporte de desempenho impostas aos prestadores dos serviços) têm de ser ponderadas contra o risco de insolvência acrescido dos fornecedores de serviços de colocação, caso um mercado laboral enfrente uma recessão económica grave e caso os resultados da colocação se revelem insuficientes, não devido a má gestão, mas simplesmente por causa do ambiente económico desfavorável.²⁵

Em terceiro lugar, existe o problema da tensão entre a especificidade dos activos e a concorrência. A concorrência gera informação para o mandante, o governo, relativamente ao desempenho e aos preços dos diferentes fornecedores no mercado. Contudo, quando são necessários investimentos, a concorrência é afectada pelo problema do “assalto” que pode surgir quando os investimentos são específicos da relação entre o mandante e o fornecedor (Malcolmson, 1997). Vejamos o exemplo de um fornecedor privado que decide construir um novo hospital com tecnologia de ponta. Uma vez efectuado o investimento, o fornecedor fica impotente, não poderá dar uma utilização alternativa aos activos sem sofrer uma perda significativa. O governo sabe-o e pode forçar o fornecedor a baixar o preço (mesmo abaixo do nível marginal de custo), ameaçando mudar de fornecedores. Este risco, em que o fornecedor pode sofrer um “assalto” do governo ou do fundo de seguros de saúde público, pode ser eliminado pela negociação de um contrato de serviços antes da realização do investimento.

Em quarto lugar, é frequente as organizações desempenharem várias tarefas: um fundo de desemprego, por exemplo, recebe contribuições, avalia pedidos de prestação e reinsere os beneficiários no mercado de trabalho. Numa situação “multitarefa” como esta, o governo tem de decidir se deseja ou não separar determinadas tarefas e atribuí-las a diferentes instituições por forma a separar os poderes e permitir procedimentos de controlo e de análise. Esta decisão, no entanto, tem um preço a pagar, a perda de coordenação. Regra geral, as vantagens da privatização são menos óbvias quanto mais uma determinada tarefa implica:

- resultados que não podem ser facilmente observados pelo governo, o que decorre do quadro mandante-mandatário multitarefa descrito na secção 3.4.1.1;
- externalidades para o orçamento público. Um exemplo seria a privatização do risco de desemprego ou de doença acima de um determinado limiar (isto é, permitindo um pilar privado para além do pilar público que presta o apoio básico ao rendimento). Suponhamos que o regime público concede uma prestação fixada em 70% das remunerações anteriores. Este benefício daria ao segurado um incentivo para retomar o seu trabalho logo que possível. Se, no entanto, o indivíduo adquiriu um seguro adicional que cobre na totalidade

o risco de desemprego ou de doença, não existem incentivos financeiros para retomar o trabalho. Mesmo assim, a maior parte dos custos é suportada pelo fundo de seguro público. A transacção privada entre o indivíduo e a empresa de seguros afecta o orçamento público (“externalidades negativas”).

3.4.2.2 Opções de governação

Deste modo, os dilemas e compromissos referidos tornam a escolha do governo entre o fornecimento directo do serviço ou a sua subcontratação junto de uma organização (semi) pública ou de uma empresa privada numa decisão multifacetada (Bovenberg *et al.*, 2003). Acresce que a escolha não reside em duas alternativas apenas, fornecimento público ou privado, visto que existe uma ampla gama de possibilidades: os fornecedores públicos podem ser sujeitos às condições de mercado, os mecanismos orçamentais podem ser personalizados de acordo com os resultados pretendidos pelas autoridades centrais, pode ser introduzida a concorrência entre fornecedores públicos e os clientes podem ver-lhes reconhecido um papel mais proeminente. Quando nos movemos da extremidade pública para a extremidade privada do espectro, encontramos as seguintes opções:

- (1) fornecimento governamental (total propriedade do governo) *com* controlo por uma autoridade (controlo hierárquico)
- (2) instituições/agências públicas semi-autónomas (propriedade pública) *com* a responsabilidade formal separada da responsabilidade operacional (executiva)
- (3) quase mercados (propriedade pública ou privada; financiamento público) *com*
 - mecanismo orçamental
 - concorrência por comparação
 - contratação de incentivo nas aquisições
- (4) mercados (propriedade privada; financiamento privado ou público) *com*
 - concursos públicos (concorrência *ex ante*)
 - concorrência normal (concorrência *ex post*), com/sem documentos comprovativos
 - mercados susceptíveis de concorrência
- (5) regulamentação e supervisão (também requeridas em todas as categorias anteriores) *com*

- regulamentação de mercados (definição do quadro; determinação do(s) preços(s) e/ou do(s) limite(s) máximo(s) dos preços; etc.)
- supervisão (da concorrência e do uso de fundos públicos)

Em primeiro lugar, há uma categoria de serviços que o governo presta melhor directamente. É o caso em que as externalidades ocorrem numa escala nacional. Exemplos são a defesa nacional e a política externa. O ministério das finanças seria outro exemplo, no entanto, é menos óbvio, uma vez que se pode conceber um sistema fiscal descentralizado com um mecanismo de compensação adicional que nivele as principais disparidades regionais a nível de encargos fiscais. Esse mecanismo poderia ser incorporado na Constituição e não necessitaria de uma agência governamental *ad hoc*. Nesta categoria, o governo é proprietário dos activos e fornece o serviço. O ministro detém controlo hierárquico total. No eixo “flexibilidade-compromisso”, esta é a variante que mais se aproxima da flexibilidade.

Em segundo lugar está a categoria dos serviços prestados por uma entidade pública que não é o governo central. Por exemplo, as autarquias podem fornecer serviços de recolha do lixo ou de transportes locais. Podem ainda ser instituídas por diploma legal entidades incumbidas da prestação de determinados serviços (por exemplo, um fundo de seguros sociais público). Uma característica importante destas entidades é a separação entre as responsabilidades formais e as responsabilidades operacionais. O ministro compromete-se a celebrar um contrato com a entidade. O contrato contém normas relativas aos resultados e, eventualmente, um conjunto de directrizes de procedimento. A entidade pode escolher os instrumentos que pretende aplicar para cumprir as metas definidas para os resultados. Preside a esta separação entre responsabilidades formais e executivas a ideia de que as entidades descentralizadas têm menos lacunas de informação e se encontram mais bem posicionadas para personalizar os serviços à medida das necessidades individuais. O governo central, ao descentralizar tarefas e responsabilidades, compromete-se a ceder alguns dos seus instrumentos de intervenção em troca de uma redução nas deficiências de informação que caracterizam o modelo centralizado.

Esta decisão resultará, porém, numa vantagem informativa dos prestadores de serviços sobre o governo quanto aos recursos verdadeiramente necessários para cumprir os objectivos (do governo). Para lidar com este facto e melhorar a eficiência das entidades públicas ou privadas financiadas por recursos públicos, são utilizados instrumentos como a orçamentação. O mecanismo orçamental é uma forma de resolver o problema suscitado pelo facto de o mandante, o governo central, não dispor de informação precisa sobre os custos e o trabalho do fornecedor. Mesmo assim, subsiste o problema de um mandante (governo central) mal informado definir um orçamento demasiado elevado ou insuficiente. Recorre-se

então à “concorrência por comparação”, que confronta os desempenhos de diferentes fornecedores em circunstâncias (tecnológicas) mais ou menos semelhantes e utiliza os resultados na concepção do mecanismo de financiamento. É necessário, para este efeito, que o mandante elabore um conjunto de critérios de desempenho. A análise comparativa dos desempenhos das diferentes entidades, que com frequência operam em áreas diferentes, fornece ao mandante a informação necessária. Seguidamente, o mandante pode personalizar o orçamento de acordo com o nível de custos da entidade mais eficiente.

Em situações de aquisições, é preferível que o governo ofereça um menu de contratos de incentivos. Subjacente está a ideia de que o contrato deve ser personalizado de acordo com a informação da empresa.²⁶ Uma característica comum destes acordos é a criação de um “quase mercado”, um mercado gerido, concebido para simular os resultados dos mercados reais.

No processo de regulação dos mecanismos financeiros, o governo é confrontado com um compromisso entre seguros e incentivos. Na categoria subsequente – a confiança nos mercados – enfrenta um compromisso adicional, entre especificidade e concorrência. A apresentação de propostas no âmbito de um concurso (a concorrência *ex ante*) é preferível à concorrência *ex post*, para situações em que os investimentos imobilizados podem suscitar um comportamento oportunista por parte do governo. O processo político tende a ser volátil e poderia levar os investidores privados a mostrar-se relutantes em participar em projectos de infra-estruturas, em serviços públicos, mas também no sector hospitalar, por exemplo.

O fornecimento de serviços poderia ser aberto à concorrência mediante o anúncio das especificações exigidas aos serviços, o lançamento de concursos e a contratação, por período fixo, do fornecedor que apresentar a proposta mais favorável (Lundsgaard, 2002). Um exemplo poderia ser a subcontratação de serviços de investimento para a colocação das reservas da segurança social junto de gestores de investimento concorrentes, utilizando taxas de rendimento internas de curto e médio prazo no âmbito de directrizes globais em matéria de política de investimento como valores de referência para a concorrência (ver capítulo 6). Introduce-se a concorrência *ex ante* e concede-se pleno acesso a novos participantes. Lundsgaard (2002) defende que “a abertura de concursos a novos participantes é um mecanismo mais eficaz que a avaliação comparativa para revelar o verdadeiro nível dos custos reputados necessários”.

Para que os concursos possam ser uma forma de alcançar os objectivos do governo, será necessário cumprir alguns requisitos. Um deles é a transparência: a agência adquirente precisa de ter informação sobre as trajetórias de desempenho e a qualidade do serviço, e os procedimentos de selecção dos contratados têm de ser transparentes. A concorrência dos fornecedores em igualdade de circunstâncias é outro requisito, particularmente importante quando os fornecedores com

acesso a recursos financeiros públicos (tendo em consideração que também desempenham tarefas públicas) são admitidos no mercado, uma vez que poderiam subsidiar transversalmente as suas actividades de mercado com recursos públicos e oferecer preços mais baixos que os seus concorrentes.

O governo também poderia permitir concorrência regular *ex post* no mercado. Nesse caso, os clientes têm a opção de seleccionar um fornecedor de serviços. Esta modalidade pode ser um incentivo poderoso para que os fornecedores melhorem os seus padrões de serviço. Também aqui a transparência é uma condição importante para a eficiência deste tipo de mercado. Relativamente a serviços como os cuidados de saúde e a educação, por exemplo, financiados predominantemente com recursos públicos, o governo poderia recorrer a documentos comprovativos. Trata-se de orçamentos específicos, disponibilizados não aos fornecedores mas aos clientes, que lhes permitem adquirir determinados serviços. Este acordo tem a vantagem de permitir que o mercado funcione sem restrições, mantendo simultaneamente o acesso de grupos de clientes de baixo rendimento e/ou de risco elevado. Um quadro de orçamentação por utente, que incorpore parâmetros relacionados com o risco como, por exemplo, a idade ou as habilitações escolares, na fórmula do orçamento, poderia ter um efeito semelhante. Nos Países Baixos, por exemplo, este modelo foi aplicado na área dos fundos de doença e da orçamentação de pagamentos de assistência social às autarquias.

A concorrência é exequível, mesmo em mercados com um número limitado de concorrentes, desde que o mercado seja susceptível de concorrência, isto é, que os limiares para novos participantes sejam baixos. Por esta ordem de ideias, o mercado dos serviços hospitalares será menos susceptível de concorrência que o mercado dos serviços de limpeza. Os mercados com fornecedores licenciados pelo governo são menos susceptíveis de concorrência que os mercados sem esse tipo de entraves legais à participação.

A regulação e a supervisão não são substitutas para o fornecimento público ou do mercado, devendo antes ser encaradas como um complemento. A legislação é aplicável mesmo no caso de fornecimento governamental, devendo o parlamento nomear um supervisor (por exemplo, o Gabinete de Auditoria Nacional no Reino Unido). Nas situações em que o governo recorre ao mercado para o fornecimento de serviço, são obrigatórios um quadro regulamentar e um supervisor para salvaguardar a concorrência leal entre fornecedores e o acesso aos serviços por parte dos clientes de baixo rendimento ou de risco elevado. O governo deixa então de ser um fornecedor directo e passa a desempenhar o papel de regulador.

3.4.2.3 Conclusões

As falhas do mercado não são suficientes para legitimar a intervenção do governo, visto que os mesmos factores, nomeadamente as deficiências de informa-

ção (incluindo os problemas de subcontratação) e os contratos incompletos estão generalizados, tanto nos fornecimentos públicos, como nos fornecimentos com regras de mercado. No entanto, transacções complexas produzem externalidades, e estas podem afectar os interesses públicos. A protecção dos interesses públicos é o motivo principal para a intervenção do governo nos mercados privados, e os interesses públicos neste contexto incluem preocupações com a redistribuição.

O governo tem de sopesar os ganhos de intervenção e as perdas, e seleccionar o meio de acção mais adequado. As teorias económicas continuam sem conseguir dotar os políticos de um conjunto claro de directrizes gerais que lhes permita saber quando intervir e em que medida, e quando não intervir. Em qualquer dos casos, continua a ser importante não perder de vista as consequências sociais do mecanismo de governação escolhido.

O governo deveria definir um quadro que garanta resultados sociais e, simultaneamente, forneça todos os incentivos possíveis à prestação eficiente das transferências que permitem alcançar estes resultados. Esse quadro deverá incluir legislação e mecanismos de aplicação da lei que garantam o cumprimento dos contratos, a definição e a protecção dos direitos de propriedade, exijam do governo a monitorização do mecanismo de mercado e estabeleçam condições destinadas a promover a concorrência leal e a protecção dos interesses dos consumidores e trabalhadores (à semelhança das regulamentações relativas à segurança dos produtos e das normas de saúde e segurança no trabalho). Por fim, embora não menos importante, são necessárias medidas de estado-providência que *garantam* a todos os cidadãos, embora sem necessariamente o *fornecerem*, um nível básico de subsistência, bem como o acesso aos serviços de saúde e educação. Se a governação conseguir definir as regras ou redigir um contrato perfeito que, de uma ou de outra forma, garanta um resultado definido, então não faz muito sentido, do ponto de vista económico, lançar um debate puramente ideológico sobre o fornecimento público *versus* o fornecimento privado.

Em última análise, os sistemas de prestações e de financiamento têm de superar um teste duplo:

- (a) Conseguem atingir os resultados sociais pretendidos?
- (b) Conseguem atingir esses resultados de forma eficiente?

Muitos sistemas de fornecimento públicos e privados não conseguirão superar estes testes. Se tanto os sistemas públicos como os sistemas privados conseguirem atingir os resultados previstos, então o custo efectivo do fornecimento deverá ser, na prática, o factor decisivo.

3.5 O ESTADO-PROVIDÊNCIA TERÁ VIABILIDADE ECONÓMICA NO FUTURO?

As análises das secções 3.2 e 3.3 tinham uma natureza retrospectiva. Os estados-providência contemporâneos, no entanto, enfrentam dois desafios que rapidamente estão a assumir novas dimensões e a suscitar questões sobre a viabilidade económica da presente concepção do estado-providência. “Viabilidade económica” é um conceito vago que carece de clarificação. Uma vez que não conseguimos definir qual deve ser a despesa social economicamente ideal, temos de recorrer a um conceito de rendimento pragmático para analisar a viabilidade económica. Assumimos, pois, simplesmente, que os sistemas nacionais de protecção social têm viabilidade económica enquanto a população estiver disposta a financiá-los. Assim, em última análise, é a vontade de pagar que determina a viabilidade económica. Essa vontade dependerá do nível dos impostos ou contribuições. Dois novos desenvolvimentos poderão exercer pressão ascendente sobre este nível: o ambiente demográfico em mutação e a internacionalização da economia global.

3.5.1 O desafio demográfico

A despesa com pensões representa mais de 50 por cento da despesa social total em quase todos os países, e as projecções analisadas no capítulo 2 indicam que esta percentagem continuará a aumentar. O envelhecimento obrigará a despesa com as pensões (e com a saúde) a subir nas próximas décadas, exercendo uma pressão especial sobre os orçamentos nacionais dos países em que o pilar de pensões públicas é extenso e financiado por repartição (PAYG).

Como se referiu no capítulo 2, o rácio de dependência dos idosos irá acelerar nas próximas décadas. O aumento previsto foi estimado em 0,5 a 1% para todos os países em análise. Isto significa que a pressão sobre os sistemas de pensões aumentará em conformidade, podendo alguns desses sistemas perder a sua sustentabilidade. Thompson (1998) mede o custo total do apoio aos reformados (o “encargo com as reformas”) como o rácio entre o consumo dos reformados e o PIB. “Não sustentabilidade” significaria, por conseguinte, que as populações consideram essa percentagem demasiado elevada. Trata-se prioritariamente de uma expressão política, não económica. Quando um sistema de pensões se torna “insustentável”, existem quatro instrumentos políticos para atenuar a pressão financeira e fiscal (Holzmann, 1997):

- (i) baixar as taxas de substituição das prestações de pensões;
- (ii) aumentar as taxas das contribuições;

- (iii) aumentar a idade de reforma *efectiva*; e
- (iv) reafectar recursos de outras fontes para o orçamento nacional (aumentando os impostos, permitindo um défice orçamental superior ou reafectando fundos dentro do próprio orçamento).

A contabilidade geracional pode revelar o impacto do envelhecimento nos encargos esperados sobre os impostos/contribuições exercido por grupos individuais da população. É igualmente uma forma de avaliar em que medida as finanças públicas estarão equilibradas no longo prazo. Embora sendo um método relativamente recente, já foi aplicado em vários países (Auerbach *et al.*, 1999). As contas geracionais apresentam os pagamentos líquidos ou as receitas líquidas para todos os grupos (o valor actual) de todos os impostos e contribuições, bem como todos os serviços públicos e transferências de rendimento recebidos durante toda a vida). Permitem-nos avaliar que grupos suportam o encargo mais pesado e que grupos são destinatários das receitas. O quadro 3.9 revela esses dados para dois grupos, o grupo de quem acabou de ingressar no mercado de trabalho (25 anos) e o grupo que está no limiar da reforma (65 anos). Pode ver-se que os idosos, nos países com um pilar de pensões públicas mais desenvolvido (em particular a Bélgica, a França e a Alemanha e, em menor grau, a Itália e a Suécia), recebem mais que os idosos nos outros países analisados. A geração que está a iniciar a sua carreira profissional, no entanto, tem uma receita negativa durante toda a vida. O quadro revela de facto algumas diferenças significativas entre os países: os pagamentos líquidos mais elevados registam-se na Suécia, na França e na Alemanha, e os mais baixos na Austrália e nos Estados Unidos. Importa referir, no entanto, que os resultados de análises de contabilidade geracional são extremamente sensíveis às taxas de desconto utilizadas.

Apesar disso, os dados do quadro 3.9 permitem-nos debater as políticas que os governos dos vários países têm ao seu dispor para lidar com as pressões criadas pelo envelhecimento da população. Já mencionámos que a não sustentabilidade é, sobretudo, uma expressão política: significa que, quando são tomadas decisões de afectação na totalidade dos orçamentos públicos e para-estatais, não existe acordo político para aumentar a percentagem de recursos destinada ao sistema de pensões (isto é, ao financiamento do consumo pelos idosos). Os resultados de cálculos implícitos ou explícitos como estes no quadro 3.9 podem determinar a vontade das futuras gerações mais jovens em financiar o regime de pensões públicas.

Dos quatro instrumentos políticos enunciados anteriormente, *baixar as taxas de substituição no pilar público* pode ser uma opção para os países com significativos regimes públicos relacionados com as remunerações, mas em muito menor grau para os países que implementam um pilar público de taxas fixas. Este último grupo já detém um pilar de pensões privadas mais significativo. E alguns destes

Quadro 3.9 Contas geracionais para dois grupos (25 e 65 anos), expressas em milhares de USD
(determinados para o PIB *per capita*), países seleccionados, 1995

	Austrália	Bélgica	Canadá	Dinamarca	Alemanha	França	Itália	Japão	Países Baixos	Suécia	Estados Unidos
(1) "Pagamentos líquidos efectuados durante toda a vida pela geração com 25 anos	202	337	247	295	408	409	250	360	321	414	173
(1) "Pagamentos líquidos efectuados durante toda a vida pela geração com 65 anos	-18	-206	-107	-219	-278	-257	-188	-58	-124	-161	-96

Fonte: Kotlikoff e Leibfritz (1999), p. 82-84.

regimes privados são regimes de contribuição definida. *Aumentar a taxa das contribuições* significa que em todos os países a actual geração trabalhadora se veria confrontada com um encargo líquido ainda mais elevado. *Reafecções no orçamento nacional* não são realmente relevantes neste caso, porque não alteram o desequilíbrio geracional.

Isto deixa-nos com a opção de *aumentar a idade de reforma efectiva*. Bovenberg e ter Rele (1999) projectaram as contas geracionais para os Países Baixos considerando um aumento gradual da taxa de emprego entre os grupos etários mais velhos (tem sido esta a tendência desde meados da década de 80). Calcularam de que modo o desequilíbrio geracional é afectado por um aumento da taxa de emprego e pelo aumento esperado nos rendimentos das pensões privadas (devido à maturação dos planos de pensões privados). Concluíram que os desequilíbrios, embora não completamente anulados, poderiam pelo menos ser acentuadamente reduzidos.

É óbvio que os resultados da contabilidade geracional devem ser encarados com alguma prudência. Não fornecem necessariamente um quadro completo do equilíbrio durante toda a vida entre benefícios implícitos e explícitos prestados por sistemas nacionais de protecção social e os pagamentos efectuados para o seu financiamento. As gerações futuras, menos numerosas, pagarão contribuições mais elevadas para as pensões, só que terão provavelmente beneficiado de transferências muito mais elevadas na sua juventude que as gerações anteriores. Nem todas estas transferências teriam necessariamente que ser transferências pecuniárias informais ou formais; também poderiam ser transferências em género, como, por exemplo, pequenas turmas na escola, criando um melhor ambiente de aprendizagem.

Os resultados da contabilidade intergeracional também são afectados pela exclusão do rendimento privado e das transferências de riqueza nas sociedades. Os cálculos preliminares do ILO FACTS revelam que uma pessoa nascida em 1950 na Alemanha, que vive uma vida privada e laboral “padronizadas”, se reforma aos 60 anos e morre com 83 anos, tem um rendimento vitalício disponível 20% inferior ao de uma pessoa que nasceu em 1980. A razão é simples. Os cálculos adicionam transferências de rendimento intrafamiliares informais ao rendimento do emprego e das transferências formais. Neste caso, transferências informais mais elevadas devido a agregados familiares menos numerosos, idades de ingresso no mercado de trabalho mais avançadas e rendimentos familiares globais mais elevados chegam e sobram para compensar os impostos e contribuições mais elevados e as prestações mais baixas das gerações mais jovens. Também se conclui, por análise inversa, que o custo líquido com a educação dos filhos se mantém significativo no plano nacional. É possível que possam ser calculados efeitos semelhantes para outros países. Consequentemente, poderia afirmar-se que as transfe-

rências relacionadas com a família e com os filhos continuam demasiado baixas, em termos económicos, para que as famílias se sintam incentivadas a corrigir o problema do envelhecimento tendo mais filhos.

No entanto, os cálculos anteriores revelam – o que confirma as conclusões retiradas no capítulo 2 – de que forma é possível limitar o impacto do envelhecimento. Alargar a base fiscal mediante um aumento significativo da taxa de emprego é uma forma de manter os custos controláveis. Por esta ordem de ideias, quando aumenta o número de pessoas entre os 55 e os 64 anos, a taxa de participação deste grupo etário na mão-de-obra tem forçosamente de aumentar.

Um factor que não abordámos até agora, embora se situe à margem do conjunto de ferramentas *standard* das políticas de protecção social, está a adquirir proeminência no debate europeu da política social: a migração de substituição. Por enquanto, a Europa é a região que enfrenta com maior premência o problema de envelhecimento, visto que outras partes do globo ainda são jovens. Não seria lógico, portanto, simplesmente importar mão-de-obra jovem para a Europa, aumentando dessa forma a base fiscal e resolvendo o crescente problema de dependência demográfica? A Informação 2 disponibiliza uma investigação quantitativa preliminar sobre o problema e conclui que a resposta a esta questão é: nem por isso, ou provavelmente apenas num mundo ideal não xenófobo.

A Informação 2 tenta avaliar que afluxos migratórios seriam necessários para que os Estados-Membros da União Europeia pudessem manter um determinado nível de crescimento do PIB *per capita* (em representação do nível de vida) durante as próximas décadas. Subjacente está o raciocínio de que, se os níveis de PIB *per capita* puderem ser mantidos, provavelmente os sistemas de transferências sociais serão sustentáveis. Se recentes níveis de crescimento *per capita* forem a meta declarada, então a migração de substituição, sem qualquer alteração da participação da população original na mão-de-obra, levaria a população comunitária total a simplesmente explodir. Isto porque, cada novo imigrante chega normalmente com familiares dependentes, e porque todos os novos habitantes teriam de ser alimentados, ou seja, necessitariam do mesmo PIB *per capita* que a população nativa (se não imediatamente, após um curto período de transição), o que se traduziria num novo diferencial de mão-de-obra após cada vaga de imigração que teria de ser suprido com números de imigrantes cada vez mais elevados. O modelo “persegue a sua própria cauda”. Chega-se à conclusão óbvia de que uma combinação de trabalho acrescido, e por mais horas, com expectativas de rendimento modesto, provavelmente limitaria os efeitos do envelhecimento. Isso significa que continuaria a ser necessário implementar na totalidade os instrumentos políticos clássicos anteriormente descritos.

3.5.2 O desafio da internacionalização

A crescente integração económica alcançada nas últimas décadas do século XX coincidiu com o aumento da desigualdade salarial, nomeadamente nos países anglófonos, e com o aumento do desemprego entre os trabalhadores pouco qualificados, principalmente no continente europeu. Estes factos deram origem a teorias segundo as quais o comércio prejudica os trabalhadores menos qualificados nas economias avançadas (Wood, 1995). De acordo com estas teorias, esses trabalhadores são afectados porque os seus salários são definidos, não nos seus próprios mercados nacionais mas, em linha com o “teorema de equalização do factor do preço” neoclássico, em Manila, Banguecoque ou Pequim, para utilizar a expressão de Freeman (1995). Outros argumentaram que o comércio não era o principal culpado. O número de trabalhadores pouco qualificados empregados nas indústrias produtivas era demasiado pequeno para justificar o aumento de desigualdade verificado, sendo que a maior parte dos empregos pouco qualificados se encontrava no sector protegido dos serviços. A mutação tecnológica, e não o comércio, deveria ser responsabilizada pelo abrandamento da procura de mão-de-obra pouco qualificada nas economias avançadas (Sachs e Shatz, 1994).

O debate ainda se mantém, e provavelmente fará sentido concluir que ambos os argumentos contêm elementos de verdade. Aquilo que interessa, para efeitos deste livro, no entanto, é menos o impacto da internacionalização nos salários, que a dimensão com que afecta a capacidade dos governos nacionais em definir as suas próprias tarefas de protecção social. Os críticos do estado-providência têm argumentado que a crescente abertura internacional cria dificuldades à geração de receitas suficientes, pelo que será necessário reduzir o estado-providência.

Para sustentar este argumento podem ser citadas três géneros de restrições que a integração económica internacional impõe sobre as políticas sociais nacionais. A primeira é o comércio. Já constatámos que o comércio não pode ser responsabilizado pelos problemas dos trabalhadores pouco qualificados, pelo menos, não como primeira causa. A questão seguinte que se coloca é de saber em que medida o comércio poderia ser um motivo para a redução do estado-providência, designadamente, devido a custos de mão-de-obra elevados que se traduziriam em preços não competitivos para os bens e serviços susceptíveis de serem negociados. Em primeiro lugar, está amplamente demonstrado que os salários líquidos de impostos têm maior probabilidade de ser afectados que os custos de mão-de-obra. Em segundo lugar, a maioria do comércio é regional, não global (Ruigrok e van Tulder, 1995). Quando a França troca um Renault por um Volkswagen alemão, não é afectado o estado-providência destes países. Em terceiro lugar, a despesa pública, com a educação e os cuidados de saúde, por exemplo, aumenta a produtividade da mão-de-obra; as transferências de rendimento podem melhorar o empreendedorismo ou a vontade de correr riscos. Neste caso, a despesa social

pública melhora em vez de debilitar a competitividade do sector de bens que são susceptíveis de ser comercializados pelo país.

A segunda restrição é a mobilidade da mão-de-obra. Neste caso, podemos fazer uma distinção entre a mão-de-obra altamente qualificada e a mão-de-obra pouco qualificada. A mão-de-obra altamente qualificada e a mudança tecnológica estão relacionadas, sendo complementos mais do que substitutos. Por conseguinte, num quadro neoclássico padronizado (Heckscher-Ohlin), os países especializar-se-ão: a mão-de-obra altamente qualificada deslocar-se-á para os países industriais avançados, onde a mão-de-obra pouco qualificada desaparecerá. No entanto, os factos não sustentam esta teoria, em vez disso observa-se uma difusão gradual da tecnologia. O Japão, que no estádio inicial após a Segunda Guerra Mundial era um país de capital intensivo e de baixos salários, a partir da década de 60 superou rapidamente o diferencial com as economias norte-americana e europeias, vindo a especializar-se cada vez mais em produtos de alta tecnologia. Com um desfazamento temporal de cerca de uma década e meia, ocorreu o mesmo processo em “tigres económicos” como a República da Coreia, Taiwan e Singapura. Na década de 90, países como a Tailândia e o Vietname deram o salto, enquanto na actualidade a China se prepara igualmente para fazer a transição. De facto, algumas áreas costeiras da China continental (as províncias de Guangdong e Fujian, por exemplo) já estão a evoluir rapidamente no sentido de se tornarem baluartes da média tecnologia, atraindo elevados números de trabalhadores migrantes do interior rural. Com a difusão da tecnologia surge um aumento de competências, ao passo que a mão-de-obra pouco qualificada flui no sentido oposto, frequentemente procurando meios de subsistência nos sectores informais das economias dos países industriais avançados. Aqui, estes trabalhadores migrantes mantêm-se quase sempre forasteiros, sem direito às generosas prestações do estado-providência.

A terceira restrição possível é a mobilidade do capital. Este é, provavelmente, o candidato mais sério, e a crise asiática no final da década de 90 demonstrou que os mercados de capitais podem de facto exercer um forte impacto nas economias com fragilidades institucionais. No entanto, neste caso, as administrações governamentais ineficazes e ineficientes (ou corruptas) são as principais culpadas. Os regimes fiscais e de protecção social não são considerados uma fragilidade institucional a não ser que os incentivos para investir trabalho ou poupanças estejam tão distorcidos que os investimentos deixem de ser rentáveis. Se os regimes de protecção social forem bem concebidos, podem até constituir um trunfo para atrair capital de risco do estrangeiro.

Há provas de que os países estão actualmente empenhados numa concorrência fiscal, embora os efeitos se afigurem muito menores do que poderia esperar-se. No caso da concorrência fiscal desencadeada pela globalização, seria de

esperar que as taxas de imposto sobre o capital baixassem e que as taxas sobre o trabalho e o consumo subissem. Em particular, as taxas de imposto sobre o factor de produção mais imóvel, a mão-de-obra pouco qualificada, deveriam ter subido. O quadro 3.10 apresenta as taxas médias de tributação efectiva (AETR)²⁷ num conjunto de países da OCDE. Os números não demonstram um abaixamento transnacional das AETR sobre o rendimento de capitais, embora as AETR sobre o rendimento do trabalho e o consumo tenham subido consideravelmente. Uma análise mais atenta das receitas fiscais e da base fiscal (ver quadro 3.11) revela que o abaixamento significativo desta tem sido responsável pela subida das AETR sobre o rendimento do trabalho. As AETR foram agravadas para compensar a diminuição da base fiscal.

Os quadros poderiam ser interpretados de forma a concluir que a mão-de-obra nacional tem de absorver algumas pressões da internacionalização. No entanto, isso só seria um grande problema se o rendimento disponível nos países industrializados baixasse dramaticamente em resultado de novas pressões financeiras sobre os sistemas de transferências sociais. Isto ainda não aconteceu, e nada faz prever que poderá ocorrer em breve.

Os argumentos teóricos para cortes nas prestações sociais não diferem basicamente dos analisados na secção 3.2.1 e os contra-argumentos acabam por se resumir aos que enunciámos na secção 3.2.2. A concorrência internacional apenas exerce pressão adicional sobre as alegadas situações de rigidez em estados-providência desenvolvidos. Mas também aumenta a necessidade de políticas sociais sólidas. Por conseguinte, é lógico, nesta fase, dar uma vista de olhos aos dados empíricos. Podemos, por exemplo, comparar os desempenhos económicos de estados-providência desenvolvidos com economias orientadas para o mercado mais liberais, para saber que grupo tem melhor desempenho.²⁸ Concluímos na secção 3.3.6 que este exercício não fornece respostas claras.

Podemos ainda reconhecer que países diferentes percorrem caminhos diferentes e que políticas diferentes podem ter êxito, desde que sejam aplicadas tendo em vista o seu impacto no longo prazo. Recentemente, por exemplo, a OIT estudou os desempenhos económicos de quatro pequenos países europeus (Áustria, Dinamarca, Irlanda e Países Baixos), todos eles muito expostos ao comércio internacional (Auer, 2000). Concluiu que a combinação de políticas macroeconómicas sólidas, reformas inovadoras do mercado de trabalho e o restabelecimento do diálogo social (governança corporativista) contribuiu para as notáveis trajetórias económicas destes países na década de 90. O processo de Maastricht²⁹ resultou num desagravamento dos défices orçamentais, o que melhorou a margem de regulação fiscal.

A OIT destaca o correcto sentido de oportunidade da consolidação macroeconómica como um elemento crucial para impedir que o desemprego cíclico se

Quadro 3.10 Taxas médias de tributação efectiva (em % do PIB), países seleccionados da OCDE, 1980–97

	Capital			Mão-de-obra			Consumo		
	1980–85	1986–90	1991–97	1980–85	1986–90	1991–97	1980–85	1986–90	1991–97
Estados Unidos	28,3	29,2	31,1	21,6	22,1	22,6	6,3	5,9	6,1
Alemanha	22,9	21,1	19,9	33,1	34,8	35,9	14,8	14,6	15,8
França	24,3	22,9	23,6	35,4	38,5	40,2	18,8	19,0	18,0
Reino Unido	46,4	47,1	38,4	24,3	22,3	21,0	16,0	16,4	16,9
Austrália	26,1	28,0	28,0	21,4	23,7	22,6	14,0	13,5	11,9
Países Baixos	22,5	23,4	24,7	41,1	42,0	41,0	16,1	18,3	18,7
Noruega	27,1	22,8	20,2	33,8	34,7	35,5	27,6	27,4	26,9
Suécia	25,5	35,3	30,5	46,8	51,0	48,5	17,7	20,4	18,7
Suíça	22,4	25,9	25,1	27,2	28,1	30,2	8,5	8,9	8,4
OCDE	25,1	26,7	26,6	30,0	32,2	33,4	16,1	17,2	17,1
UE	24,2	25,1	25,1	33,0	35,3	36,8	16,6	18,6	18,7

Fonte: Carey e Tchilinguirian (2000).

Quadro 3.11 Alterações médias anuais nas AETR (em % do PIB), em países seleccionados da OCDE

	Receita fiscal			Base fiscal		
	Capital	Mão-de-obra	Consumo	Capital	Mão-de-obra	Consumo
Estados Unidos	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,1
Alemanha	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,3	0,0
França	0,2	0,1	0,0	0,5	-0,4	0,1
Reino Unido	0,0	-0,2	0,1	0,1	-0,2	0,1
Austrália	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,3	0,1
Países Baixos	0,1	-0,3	0,1	0,4	-0,5	-0,4
Noruega	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,3	0,1
Suécia	0,2	0,0	0,0	0,3	-0,4	-0,1
Suíça	0,0	0,3	0,0	-0,2	0,2	0,0
OCDE média	0,1	0,1	0,1	0,2	-0,4	0,0

Fonte: Carey e Tchilinguirian (2000).

torne persistente.³⁰ A activação de políticas do mercado de trabalho, como cortes fiscais nos empregos pouco remunerados e melhoramentos na operação dos serviços de emprego (públicos) também deram o seu contributo. A governação corporativista, que combina os interesses divergentes de grupos específicos com os interesses da economia geral no âmbito do diálogo social, tem-se traduzido por uma moderação salarial sustentada e pela recuperação de um desemprego elevado. A OIT retira dos estudos destes países uma lição particular, designadamente que a abertura económica compensa. A globalização parece não ter efeitos adversos de maior duração sobre os mercados de trabalho destes países (*ibid.*, p. 96).

Elmeskov *et al.* (1998) estudaram um conjunto mais alargado de países e verificaram que os países bem-sucedidos na redução do desemprego estrutural na década de 90 (Austrália, Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Nova Zelândia e Reino Unido) tinham aplicado pacotes políticos abrangentes que incluíam reduções da “cunha fiscal”, a reforma dos regimes de segurança social e reduções na legislação em matéria de protecção do emprego. Os autores sublinham que uma das chaves do seu sucesso e aceitação pública foi a inclusão de medidas para compensar quem era afectado negativamente pelas reformas.

Este capítulo centrou-se no debate sobre o estado-providência nas economias industrializadas avançadas (na área da OCDE, aproximadamente). As questões aqui debatidas são, no entanto, igualmente relevantes para as economias de transição e em desenvolvimento. A sua integração no sistema económico global pode

ser facilitado quando as políticas económicas e de mercado de trabalho estão solidamente implantadas na percepção de que os perdedores têm de ser compensados. Os trabalhadores que estão destinados a perder os seus empregos no processo de liberalização do mercado de trabalho, ou aqueles que verificam que as suas poupanças de pensões não eram poupanças reais mas parte do capital de empresas agora obsoleto, não se apressarão a dar as boas-vindas ao novo modelo de mercado livre. Com maior probabilidade mobilizarão os seus sindicatos ou escudar-se-ão eles próprios por forma a forçar os seus políticos a abrandar o processo de reestruturação económica.

A vantagem dos países que ficaram para trás é que podem aprender com os erros (frequentemente caros) cometidos pelos países mais avançados durante o mesmo processo. Os seus economistas e analistas financeiros deveriam aprender essas lições para poderem aconselhar os seus políticos a fazer as opções certas.

3.5.3 Em síntese

As nossas simulações do modelo no capítulo 2 e as Informações 1 e 2 concluem pela existência de poucos factos que, mesmo com previsões de crescimento assaz conservadoras, apontem no sentido de uma explosão da despesa social nos países da OCDE – embora se possa assistir a algum aumento nas próximas duas ou três décadas –, desde que se consiga manter o actual nível de emprego e reafectar os recursos entre as diferentes categorias de despesa social, por exemplo entre as prestações familiares e despesas com a educação menos necessárias e as prestações de velhice.³¹

Alterações relativamente pequenas na estrutura dos benefícios permitiriam mesmo manter a despesa e, por conseguinte, a redistribuição, nos níveis actuais. Não há razão para acreditar que os sistemas de protecção social não podem ser mantidos enquanto a esmagadora maioria de todos os grupos sociais aceitar esse nível de redistribuição, e a consequente redução dos rendimentos e lucros pessoais de contribuições e impostos, e não recorrer a várias formas de evasão fiscal.

Consideremos uma sociedade europeia que financie o seu sistema de protecção social com a redistribuição de 30% do seu PIB. Assumamos que um país vizinho, possivelmente na Europa de Leste, possui níveis de custos laborais e de lucros gerais 30% inferiores, daí resultando que o seu PIB total também é cerca de 30% inferior. Não há razão para que essa sociedade não possa redistribuir cerca de 30% do seu nível inferior de PIB através do sistema de protecção social ou seja, por outras palavras, partilhar o bolo da mesma forma que o seu vizinho mais rico.

Nenhuma regra genérica determina os limites da solidariedade (que, como demonstra a experiência histórica, muda com os tempos) de uma determinada

sociedade e, em particular, entre gerações. Estes limites só podem ser testados politicamente, e eles reflectem conceitos e valores básicos da sociedade mais do que parâmetros económicos. O que verificamos na Europa é que estes limites parecem estar a deslocar-se. Os encargos com o financiamento parecem estar a tornar-se cada vez mais “inaceitáveis”.³² As razões são múltiplas e tocam em conceitos fundamentais como valores sociais em mutação, que extravasam o âmbito deste livro. É um facto, porém, que em cada sociedade existem limites para a solidariedade e, em conformidade, para o nível de redistribuição considerado aceitável, ou seja, mais concretamente, para os níveis de aceitação pública das taxas de imposto e das taxas das contribuições. A não aceitação dos encargos de financiamento é frequentemente camuflada como crítica económica, citando os efeitos macro e microeconómicos da protecção social anteriormente referidos, e citando o desemprego como o único efeito negativo principal, e pode ser acompanhada por ameaças de migração económica.

Algumas das críticas públicas dirigidas ao estado-providência podem ser eliminadas se o sistema estiver a envidar esforços credíveis no sentido de alcançar eficiência de custos utilizando entidades privadas ou mecanismos de mercado nas entidades públicas. No entanto, o actual equilíbrio político do *mix* público-privado é muito mais complexo do que um raciocínio microeconómico estrito poderia dar a entender.

3.6 RESUMO

No cômputo geral, o debate sobre os efeitos económicos do estado-providência e as suas diferentes modalidades permanece inconclusivo. Os indicadores de pobreza e de igualdade são melhores em estados-providência desenvolvidos, enquanto os estados-providência residuais parecem obter resultados ligeiramente mais fiáveis no mercado de trabalho, apesar de se poderem citar excepções. Debateremos os prós e os contras destes argumentos, que parecem, eles próprios, ser alvo de alguma controvérsia.

Dedicámos algum tempo a demonstrar que o mercado de trabalho é uma correia de transmissão crucial na interacção entre elementos de transferência e elementos de não transferência dos estados-providência desenvolvidos. Notámos que estados-providência menos desenvolvidos enfrentam compromissos semelhantes aos que se deparam aos estados-providência mais desenvolvidos. Pelas soluções adoptadas, afigura-se que os estados-providência mais desenvolvidos em países anglófonos colocam maior ênfase na aceitação de emprego. Há um reforço dos incentivos para que os trabalhadores menos habilitados trabalhem em empregos pouco remunerados, devido a prestações condicionadas ao trabalho. Esta abordagem tem, no entanto, a desvantagem de impedir a mobilidade

ascendente, por razões relacionadas com as elevadas taxas medianas de tributação efectiva (METR) no escalão de descontinuação progressiva dos regimes de prestações em situação de trabalho. Este é um factor importante que explica o registo de pobreza desfavorável (em termos de incidência e de persistência) destes estados-providência liberais. Os estados-providência europeus continentais mais desenvolvidos tendem a adoptar uma abordagem em que o emprego e a dependência das prestações são mutuamente exclusivos. Os incentivos à aceitação de trabalho pouco remunerado não são fortes, mas, uma vez empregados, os trabalhadores não enfrentam grandes barreiras à progressão na escala salarial. Os regimes de transferências de rendimento cumprem com eficácia o seu objectivo de reduzir a pobreza. A situação, porém, não é estática. Na década de 90, alguns países conseguiram incorporar elementos de todos os modelos de estado-providência nas suas políticas, com resultados positivos.

Em termos gerais, decidimos que tudo depende das características específicas de cada estado-providência; não é a dimensão mas a estrutura interna do estado-providência que importa. A estrutura de incentivos nalguns sistemas de prestações tem potencial para causar efeitos económicos adversos. Se, perante o envelhecimento da população e a diminuição da oferta de mão-de-obra, o sistema de pensões continuar a conceder incentivos para uma reforma antecipada, o resultado será claramente negativo, a não ser que a redução da capacidade de produção possa ser plenamente compensada pelo capital.

Neste ponto importa retomar o raciocínio delineado no capítulo 1, onde concluímos que todas as sociedades têm necessidade de um certo nível global de transferências entre a população activa e inactiva. A percentagem de transferências formalizadas dependerá não só das capacidades administrativas mas também das metas da sociedade em termos de equidade e de valores como a solidariedade. Estas metas, embora possam mudar de acordo com o desenvolvimento económico, não são estabelecidas prioritariamente pela economia. Temos de compreender como o sistema de transferências em si cria efeitos económicos positivos ou negativos que afectam o cumprimento destas metas sociais. Competirá a quem analisa, projecta e gere financeiramente a protecção social controlar potenciais ineficiências produtivas.

De nada serve persistir em ideologias e escudar-se em regimes de protecção social públicos ou privados. Quando existe margem para a prestação de serviços de mercado no estado-providência e quando há boas razões (não apenas as de senso comum) para assumir que o próprio mercado ou que mecanismos de mercado num sector público podem ser mais eficazes e eficientes, por que não tirar partido disso? É, contudo, errado pensar que mais mercado significa menos regras. Para que os mercados tenham um bom desempenho, é necessário que os governos definam os seus objectivos clara e explicitamente. Embora as me-

tas públicas possam ser atingidas com meios privados, os governos têm de estar conscientes de possíveis falhas e de manter a capacidade para intervir e aplicar as políticas públicas sempre que necessário. O derradeiro teste para saber se as prestações públicas ou privadas são superiores será, simplesmente, avaliar se os sistemas cumprem ou não as metas definidas e se o fazem da forma menos dispendiosa possível.

Perante a derradeira questão de saber se o estado-providência continuará a ser economicamente viável no futuro, sustentámos que existe margem para um estado-providência desenvolvido. A globalização, os modelos sociais em mutação e o envelhecimento das populações exercem pressão sobre os estados-providência desenvolvidos no sentido de modernizar os regimes obsoletos.³³ Contudo, modernizar não é necessariamente o mesmo que racionalizar. Não existem argumentos convincentes para reduzir a despesa social enquanto os regimes forem bem concebidos e os contribuintes aceitarem o encargo. A vontade de pagar depende de forma crucial da percepção das transferências como razoavelmente isentas de desperdício, uma vez que ninguém está disposto a financiar o lazer de terceiros, se isso aumentar os seus encargos fiscais. Não nos podemos permitir um comportamento de “captação de rendimentos” nem de desperdício, mas sim um estado-providência que preste benefícios adequados.

Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros e analistas de política social

Se quisermos testar a tolerância económica de um regime de protecção social novo ou antigo e o seu sistema de financiamento, a lista de questões para investigação poderia ser a seguinte:

1. Qual é a meta global da medida: reduzir a pobreza, reduzir a iniquidade, reduzir a despesa do governo?
2. A que necessidade social específica se dirige a nova/velha medida? Existem outras necessidades mais prementes nesta altura? Por outras palavras, esta medida está a fazer o melhor uso da escassez de recursos?
3. É possível obter resultados semelhantes por outros meios económicos (por exemplo, políticas de mercado de trabalho alternativas)? Por outras palavras, qual seria o custo de oportunidade económica se a medida não fosse introduzida?
4. Que incentivo comportamental criaria esta medida para as entidades patronais, os trabalhadores e outros actores na política? De que modo a estrutura de incentivos afectaria o custo da medida? Esse incentivo afectaria o desempenho económico global?
5. A posição concorrencial do país no mercado global (ou em relação com os seus principais parceiros comerciais) mudaria, e essa mudança ocorreria no curto ou no longo prazo?
6. Quem concederia a prestação com maior eficácia e eficiência, o sector público ou o sector privado? Que incentivos são utilizados para atingir a eficiência? Podemos calcular o custo dos métodos de prestação alternativos?

Leitura complementar

Para saber mais sobre:

- a mecânica das inter-relações entre a economia e a protecção social, ver:
 - Scholz et al. (2000), Anexo I, Informação: “Interdependências entre os desenvolvimentos macroeconómicos e a protecção social”
- os efeitos económicos dos sistemas de pensões, consultar:
 - Gillion et al. (2000, capítulo 13): “Efeitos económicos”
- a economia dos cuidados de saúde, ver:
 - Cichon et al. (1999), Informação 1: “Conceitos de economia da saúde”.

Notas

¹ Que os governos têm essas ambições, é patente na bibliografia económica histórica e nas obras dos principais autores económicos dos últimos dois séculos, desde Adam Smith a John Maynard Keynes e outros. A economia política, na tradição de Smith e Ricardo, centrava-se na forma como a economia operava e nas ferramentas que o Estado podia aplicar para redireccionar o seu curso. As décadas finais do século XX mostraram como as indústrias puderam ser incentivadas e protegidas pelos governos até estarem suficientemente maduras para enfrentar a concorrência internacional, e como os governos conseguiram ajudar a manter as condições nacionais certas (rotuladas de “desvantagens comparativas selectivas” por Porter em 1990) para permitir que essas indústrias tivessem um desempenho superior ao das suas concorrentes.

² Ver, por exemplo, o quadro na página 148 de Gillion *et al.* (2000).

³ *Ibid.*

⁴ Lindbeck (1994, 1997a) descreve este processo e fornece exemplos comuns de risco moral na Suécia.

⁵ A expressão “salário de reserva” descreve o salário em que um beneficiário está pronto para desistir da prestação e regressar ao trabalho.

⁶ Ver, por exemplo, Katz e Meyer (1990) para os Estados Unidos, e Carling *et al.* (1996) para a Suécia.

⁷ Note-se que isto, por si só, não suscita problemas desde que o regime esteja em equilíbrio actuarial: quando não for o caso, as decisões em matéria de oferta de mão-de-obra serão afectadas, não as decisões de investimento.

⁸ Trata-se de uma explicação teórica *standard*, derivada de Atkinson e Stiglitz (1980), p. 367–368.

⁹ Auer (2000, p. 94) observa, por exemplo, que “nos mercados de trabalho da Dinamarca e da Áustria, uma fraca protecção contra os despedimentos parece ocorrer em paralelo com uma protecção relativamente forte do rendimento a nível social...”

¹⁰ Lindbeck e Snower (2001) apresentam um inquérito.

¹¹ “Mercado de limões” de Akerlof (1970).

¹² O conceito de compromisso entre a equidade (igualdade) e a eficiência foi introduzido por Arthur M. Okun em 1975 no seu ensaio “Equality and Efficiency: The Big Tradeoff”.

¹³ Esta secção baseia-se em trabalhos anteriores, em particular em Doudeijns *et al.* (1999) e em van de Meerendonk (1998, 2000).

¹⁴ Este rácio é o rácio do salário médio no nono decil salarial e do salário médio no quinto decil salarial.

¹⁵ A metodologia é explicada em OCDE (1996c), p. 78–79.

¹⁶ A maior parte dos países tem abonos especiais para famílias com filhos. Os nossos resultados não se aplicam necessariamente a outros tipos de agregados familiares.

¹⁷ O painel da esquerda do Painel B apresenta de facto os rácios de substituição líquidos para as famílias trabalhadoras do tipo aqui assumido.

¹⁸ Formalmente, o NRT é definido como o rácio entre o aumento total do rendimento líquido do agregado familiar e o aumento total do salário bruto. Neste caso, o aumento total do salário é igual ao salário total bruto que o parceiro não activo receberia se trabalhasse.

$$NRI = 100\% \times (NT_1 - NI_0) / GE$$

em que:

NI_0 = rendimento líquido do agregado familiar na situação inicial ou de referência

NT_1 = rendimento líquido que o agregado familiar receberia se o parceiro não activo trabalhasse

GE = salário total bruto que o parceiro não activo receberia se trabalhasse

¹⁹ Antolin e Scarpetta (1998), p. 16.

²⁰ Ver, também, OCDE (1999b), p. 63 e Conselho de Consultores Económicos (1999), p. 143.

²¹ Rust e Phelan (1997); Conselho de Consultores Económicos (1999), p. 149.

²² Em 1997, o custo deste programa ascendia a quase 30,5 milhares de milhões USD, dos quais 6,1 milhares de milhões de USD sob a forma de um crédito fiscal, encarado aqui como isenção fiscal. O restante, 24,4 milhares de milhões de USD, é um crédito fiscal que excede as responsabilidades fiscais dos beneficiários e é tratado, por conseguinte, como despesa social (não tributada) (Adema, 2001).

²³ Conselho de Consultores Económicos (1999), p. 153.

²⁴ Atkinson (1995a, 1995b, 1997).

²⁵ No caso de contratos de aquisição, ocorre um compromisso similar entre a obtenção de rendimentos e os incentivos (Laffont e Tirole, 1993).

²⁶ Laffont e Tirole (1993) fornecem uma extensa explicação teórica.

²⁷ As AETR foram calculadas retirando as receitas fiscais de uma rubrica de rendimento específica, como o rendimento de capitais, e dividindo-as pela base fiscal relativa a essa rubrica de rendimento específica.

²⁸ Ver, por exemplo, SZW (1996, 2000); van de Meerendonk (1998).

²⁹ Os critérios de ingresso na UEM (“Maastricht”) serviram de marco de referência para as políticas fiscais, não só na zona euro, como em vários países em todo o mundo.

³⁰ Ver, também, Franzmeyer *et al.* (1996), que culpam em particular o Banco Central alemão pela sua posição excessivamente rígida ou, o que vem a dar no mesmo, pelo seu enfoque excessivamente estrito sobre a meta da inflação durante a década de 90.

³¹ Ver Cichon 1997a, 1997b.

³² Entre a década de 80 e meados da década de 90 registou-se um aumento significativo da desigualdade salarial na Europa e nos Estados Unidos, em parte devido ao aumento do emprego pouco remunerado. Esta evolução traduziu-se por um alargamento da distribuição de rendimento (ver OIT, 1996).

³³ Para uma análise mais profunda, ver OIT (2000a).

A LIGAÇÃO ENTRE FINANÇAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

4

Os gastos públicos com regimes de protecção social podem ascender a mais de um terço do PIB, dependendo do estágio de desenvolvimento do país, da composição etária da sua população e de outras características da sua estrutura social e laboral. O financiamento de transferências desta ordem de grandeza afecta, inevitavelmente, o sistema das finanças públicas: quer directamente, quando os governos pagam prestações e as financiam a partir de receitas gerais ou de contribuições, quer indirectamente, quando as instituições privadas pagam prestações e as financiam através de contribuições que integram a carga fiscal e contributiva global dos cidadãos.

Este capítulo propõe-se explorar as múltiplas relações directas e indirectas entre o financiamento da protecção social e os orçamentos públicos a que os analistas financeiros devem estar atentos. Mesmo nos países em que estão organizadas através de entidades para-estatais independentes ou em que partes da prestação e do financiamento são subcontratadas junto do sector privado, as transferências de protecção social afectam a política fiscal global. Em última análise, todas são financiadas a partir da mesma base de recursos: o rendimento dos agregados familiares e os lucros das empresas. A percentagem disponível para o financiamento da protecção social é, inevitavelmente, finita e está limitada a uma determinada parcela da base global de recursos. Esta ligação actuará como referência para explorar as possibilidades de desenvolver estratégias nacionais tendentes a mobilizar recursos para o sector da protecção social.

4.1 A PROTECÇÃO SOCIAL NAS CONTAS NACIONAIS E GOVERNAMENTAIS

No Sistema das Contas Nacionais das Nações Unidas (SCN), a estrutura contabilística utilizada com mais frequência², as prestações sociais públicas, financiadas directamente pelo governo ou por entidades públicas autónomas, são consideradas despesa governamental e inscritas nas contas gerais do governo. Estas incluem todos os rendimentos e despesas do sector governamental, pelo que cobrem o rendimento e a despesa dos governos centrais, estaduais ou provinciais (se aplicável) e locais, bem como de algumas entidades autónomas para-estatais como as instituições de segurança social.

Todas ou um subconjunto destas contas podem ser combinadas numa conta consolidada. As estatísticas financeiras do Fundo Monetário Internacional, por exemplo, fornecem contas consolidadas dos governos centrais que combinam a esfera orçamental destes com regimes de segurança social que operam a nível nacional.³ A consolidação não significa simplesmente adicionar todos os componentes de rendimento e de despesa das várias contas dos diferentes níveis de prestações, uma vez que os níveis contabilísticos (ou níveis de governo) são frequentemente ligados por um sistema complexo de transferências. Os governos estaduais poderão receber transferências do governo central e, simultaneamente, subsidiar os governos locais. As instituições de segurança social poderão receber transferências governamentais ou transferir contribuições em excesso para a conta do governo central. As diferentes transferências entre os níveis governamentais compensam-se mutuamente quando é instituída uma conta resumo para o sector governamental global.

A rubrica que permite equilibrar a conta consolidada do governo (central) ou a conta do governo geral (designada tecnicamente por “endividamento líquido ou crédito líquido” ou “saldo de caixa”, ou também “requisito de endividamento do sector público”, na terminologia utilizada no Reino Unido), indica se o sector do governo geral regista um superavite ou um défice. As contas componentes nos diferentes níveis do governo, incluindo a conta da segurança social, ajudam a detectar a fonte de um défice ou de um superavite. Isto significa implicitamente que os actuais défices nas instituições de segurança social são parte do défice nacional.

Um superavite ou um défice mede a diferença entre o rendimento e a despesa correntes. No caso de prestações pecuniárias de curta duração (por exemplo, prestações por maternidade e por doença), esta abordagem poderá fornecer um quadro completo da situação financeira de um programa de segurança social. Normalmente, espera-se que o rendimento e a despesa dos regimes de prestações de curta duração se equilibrem no prazo de um ano. Os regimes de pensões da segurança social, cujas contas estão equilibradas, não contribuem para os défices

nacionais em termos de conta consolidada do governo geral. Contudo, contas anuais equilibradas não significam necessariamente que o regime de pensões possui uma situação financeira sólida, visto que ainda poderá vir a receber um financiamento insuficiente no longo prazo. Consequentemente, as contas nacionais correntes também não conseguem fornecer um quadro completo das obrigações financeiras governamentais em termos de financiamento do regime de pensões. O enfoque nos saldos anuais é uma deficiência grave das contas nacionais correntes quando toca a avaliar as obrigações governamentais relativas à totalidade das prestações de segurança social que podem acumular reservas ou uma potencial dívida futura, que são, principalmente, as pensões da segurança social ou os regimes de pensões da função pública.

Esta prática normalizada de contabilidade internacional indica que, na lógica do SNA e das estatísticas financeiras internacionais do FMI, as prestações de segurança social concedidas através de instituições públicas ou de agências governamentais de nível inferior são consideradas despesa governamental, do mesmo modo que as prestações organizadas e financiadas directamente pelo governo central. De facto, numa perspectiva contabilística, a atribuição de prestações através de regimes de segurança social autónomos é considerada como sendo meramente uma forma diferente de organização ou prestação governamental. Os métodos contabilísticos do FMI e das Nações Unidas resumem as contribuições para a segurança social sob o título de receitas fiscais.

Contudo, a contabilidade nacional corrente não cobre habitualmente a totalidade da despesa nacional com protecção, pública e privada, nem o seu financiamento. A contabilização incompleta de responsabilidades e de transferências é a segunda deficiência grave das contas nacionais normalizadas no que respeita à contabilidade das pensões e da segurança social. A atribuição de prestações por entidades privadas como entidades patronais, regimes de fundos de pensões e empresas de seguros de vida não figura nas contas governamentais. Mais importante ainda, o mesmo se passa com as prestações de pensões ou de cuidados de saúde obrigatórias por lei mas administradas, como na Suíça, por empresas de seguros privadas. Este efeito não só distorce comparações internacionais de despesa social nacional baseadas exclusivamente em contas governamentais como poderá levar a que se subestime a totalidade das potenciais responsabilidades de longa duração do governo para o financiamento de prestações sociais. Alguns destas responsabilidades são implícitas e incertas, como as garantias governamentais sobre planos de pensões privados, que apenas se traduzem numa despesa concreta se os planos privados falharem. São responsabilidades difíceis de justificar em qualquer sistema de contabilidade. Outros são implícitos e estão ocultos, como os subsídios fiscais a planos de pensões e de cuidados de saúde privados, que representam rendimento de que o governo prescindiu (despesas fiscais), mas

que de facto deveriam ser contabilizados como parte implícita da despesa global do governo com pensões ou com a segurança social.

Isto não significa que as receitas e os gastos de planos de pensões não públicos não estejam inscritos nas contas nacionais normalizadas: as contribuições individuais para planos privados financiados e as prestações que recebem estão inscritas nas contas de rendimento e despesa dos agregados familiares, enquanto as contribuições das entidades patronais estão inscritas na conta de produção e poupança do sector privado. Só que contribui para sublinhar o perigo que seria comparar a dimensão do estado-providência exclusivamente com base nas contas dos governos, especialmente entre países que podem ter percentagens de prestações de segurança social muito diferentes com origem em fontes públicas e privadas.

Em princípio, as contas de todas as despesas e receitas de protecção social susceptíveis de serem identificadas só podem ser inscritas nos sistemas de contabilidade da despesa social nacional (orçamentos de despesa social) utilizados nos Estados-Membros da União Europeia.⁴ São ferramentas essenciais para a gestão global do sector social ao nível macroeconómico. Os orçamentos sociais compilam a despesa relativa a todas as transferências sociais nacionais, incluindo a despesa com prestações financiadas e administradas por entidades privadas, mas obrigatórias ou promovidas por lei ou concertadas em acordos colectivos entre entidades patronais e trabalhadores. Para além das pensões e de outras prestações de longa duração, incluem os cuidados de saúde e as prestações pecuniárias de curta duração, bem como os bens e serviços em género. As contas relacionam-nas com a totalidade das fontes de financiamento, que incluem contribuições obrigatórias para a segurança social e para seguros privados, contribuições voluntárias, contribuições pagas do próprio bolso, obrigações das entidades patronais e contribuições imputadas, bem como o financiamento através de impostos.

Apenas quando existe um sistema de contabilidade social abrangente desta natureza, projectado segundo pressupostos económicos e demográficos realistas, é possível avaliar a sustentabilidade no longo prazo do sistema nacional de protecção social global. De igual modo, só assim é possível avaliar em que medida o orçamento governamental será afectado pelo financiamento de transferências sociais.^{5,6} Alguns países também incluem uma estimativa das receitas fiscais prescindidas através de benefícios fiscais: na Alemanha, por exemplo, os benefícios fiscais indirectos representaram 7,6% da despesa social total em 1993.⁷ A metodologia é explicada em pormenor em Scholz *et al.* (2000).

Em muitos países (por exemplo, na Turquia), o governo cobre ou cobriu durante muito tempo o défice das instituições de segurança social. Esta correlação orçamental é mais ou menos automática. Não é, porém, a única forma de associar orçamentos governamentais e orçamentos da segurança social, como veremos nas secções seguintes.

4.2 CORRELAÇÕES FINANCEIRAS ENTRE OS REGIMES DE PROTECÇÃO SOCIAL E AS CONTAS GOVERNAMENTAIS

São vários os casos em que as contas da segurança social e as contas do governo estão correlacionadas entre si, explícita ou implicitamente, e em que o financiamento da protecção social afecta as posições financeiras governamentais de curto e longo prazo.

Há, essencialmente, três formas de organizar a atribuição de prestações de protecção social:

- prestação governamental, em que as prestações são atribuídas através de agências ou departamentos governamentais;
- prestação institucional pública, em que as prestações são atribuídas por instituições públicas autónomas; e
- prestação privada, em que as prestações são atribuídas por entidades privadas (planos de seguros privados, planos de pensões profissionais e entidades patronais).

Existem igualmente três fontes de financiamento dos regimes de protecção social:

- os impostos, em que as prestações são financiadas ou co-financiadas por afectações de receitas gerais ou de impostos definidos para esse fim;
- as contribuições para a segurança social, em que as prestações são pagas através de contribuições obrigatórias, cobradas às entidades patronais e aos trabalhadores (incluem as contribuições obrigatórias para planos privados de pensões, cuidados de saúde ou acidentes de trabalho, que são cobradas como percentagem das remunerações sujeitas a contribuição); e
- as fontes privadas, como as contribuições para seguros privados ou as contribuições imputadas, atribuídas a uma entidade patronal, ou a empregados, que financiam as pensões directamente a partir do rendimento actual de uma empresa ou através de salários de que prescindiram com base em acordos colectivos ou obrigações legais (exclui-se aqui o financiamento individual completamente voluntário).

O quadro 4.1 enuncia algumas das principais situações de combinações possíveis entre atribuição de prestações e fontes de financiamento.

Para além do financiamento governamental das prestações através dos impostos, o rendimento da maioria dos regimes provém de um *mix* de diferentes fontes. As receitas fiscais gerais são frequentemente uma importante fonte de rendimento, mesmo nos sistemas que não são financiados predominantemente por impostos. Em muitos casos, os recursos governamentais fluem sob a forma

de subsídios abertos ou ocultos a regimes nacionais de seguros sociais, havendo mesmo circunstâncias em que fluem para as contas de empresas de seguros privadas, por exemplo, quando os governos contribuem para regimes de pensões ou de cuidados de saúde administrados privadamente em nome dos seus empregados, ou quando prestam concessões fiscais a entidades patronais ou a trabalhadores contribuindo para um plano de pensões privado.

Paralelamente, nem todo o rendimento corrente dos regimes de seguros sociais, nomeadamente dos regimes de pensões, pode ser utilizado para financiar pensões concomitantes. Os recursos fluem dos regimes de pensões para as contas do sector privado ou do governo quando as reservas do seguro social ou do seguro privado são emprestadas a governos ou a empresas privadas.

Em consequência disso, existem muitas transferências de recursos explícitas ou implícitas, condicionais ou incondicionais, recorrentes ou ocasionais, entre as contas do governo e os regimes de protecção social, mesmo que estes sejam oficialmente independentes.

4.2.1 Fluxos financeiros dos regimes de segurança social para contas governamentais

O debate sobre os défices públicos e a elevada despesa pública global com a protecção social pode ocultar o facto de que alguns orçamentos governamentais beneficiaram da existência de regimes nacionais de pensões. Os regimes de pensões recentes produzem superavite elevados nos primeiros anos, uma vez que se trata de um período em que é frequente cobrar contribuições significativas e pagar poucas, ou mesmo nenhuma, pensões. Nos regimes de prestação governamental directa e com financiamento reservado especificamente para as pensões (por exemplo, através dos impostos profissionais), estes superavite poderiam ser simplesmente absorvidos no orçamento geral do governo. Os regimes de pensões da segurança social em muitos países da Europa Central e de Leste, por exemplo, transferiram superavite para a conta geral do governo durante muitos anos. Os montantes reunidos através das elevadas contribuições para a segurança social cobradas aos fundos salariais das empresas não tinham qualquer relação com as despesas das prestações presentes ou previstas para o futuro. Deste modo, as contribuições para a segurança social eram simplesmente uma outra forma de imposto.

Por outro lado, os regimes de pensões recentes que operam de acordo com o modelo de seguro social por prestação pública acumulam reservas substanciais. Estas reservas têm de ser investidas. Muitos regimes investem em obrigações do Estado, por opção ou porque são forçados a fazê-lo (por lei ou por falta de mercados financeiros operacionais). Em muitos países, estes investimentos têm sido desvalorizados por elevadas taxas de inflação ou por obtenção de ganhos

Quadro 4.1 Combinações de tipos de prestação e financiamento de prestações de protecção social em sistemas nacionais de protecção social seleccionados

	Prestação governamental	Prestação institucional pública	Prestação privada
Financiamento por impostos	(1) Regimes de assistência social: em quase todos (2) Regimes de cuidados de saúde: regimes de serviços nacionais de saúde (Reino Unido, algumas antigas colónias britânicas), regimes de funcionalismo público (Escandinávia); regimes nacionais de seguros de saúde (por exemplo, Canadá); (3) Regimes de pensões: por exemplo, Dinamarca (primeiro pilar), Austrália, África do Sul (regime de assistência social)	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde (3) Regimes de pensões: por exemplo, Suécia (garantias básicas de pensões)	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde (3) Regimes de pensões: regimes de pensões do segundo pilar para funcionários públicos, por exemplo, Estados Unidos
Financiamento por contribuições	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde: todos os regimes de seguros sociais na América Latina (por exemplo, México), Europa (Áustria, Alemanha, França), Ásia (Tailândia) e regimes operados pelo seguro social na África francófona	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde: seguro privado obrigatório na Suíça

Quadro 4.1 (continuação)

	Prestação governamental	Prestação institucional pública	Prestação privada
Financiamento por fontes privadas	(3) Regimes de pensões (por exemplo, Estados Unidos, Chipre, Canadá, Irlanda)	(3) Regimes de pensões: todos os regimes de seguros sociais na América Latina (por exemplo, México), Europa (Áustria, Alemanha, França), Ásia (China) e regimes operados pelo seguro social na África francófona e em alguns países anglófonos (por exemplo, Gana), também a Suécia (garantias básicas de pensões)	(3) Regimes de pensões: Suíça; Austrália (segundo pilar obrigatório), Chile (regimes de poupança obrigatórios)
Financiamento por contribuições	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde (3) Regimes de pensões: alguns regimes de pensões opcionais do segundo pilar para empregados governamentais	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde (prestações opcionais nalguns regimes de seguros sociais) (3) Regimes de pensões (prestações opcionais nalguns regimes de seguros sociais?)	(1) Regimes de assistência social (2) Regimes de cuidados de saúde: seguro privado nos Estados Unidos e em alguns países das Caraíbas (3) Regimes de pensões: por exemplo, Alemanha, França (regimes do segundo pilar)

Fonte: Administração da Segurança Social dos Estados Unidos

inferiores às taxas de juro do mercado.⁸ Noutros casos, os governos simplesmente forçaram o regime a amortizar a dívida governamental. Em todos estes casos, os regimes de pensões da segurança social subsidiaram os orçamentos governamentais mediante a aceitação de uma taxa de juro baixa, de amortizações ou de taxas de juro reais negativas ou inexistentes. Nesses casos, as contribuições para a segurança social são simplesmente uma outra forma de imposto, que ajudam a financiar a despesa corrente do governo. Frequentemente, estes tipos de transferências implícitas de um regime de segurança social para o orçamento do governo não são directamente visíveis nas contas do governo.⁹

A caixa 4.1 descreve a relação entre o orçamento do governo e o Fundo de Seguros Sociais no Chipre na década de 90, quando o fluxo de caixa do regime para o governo se tornou negativo.

Caixa 4.1 Correlações entre o orçamento do governo e o Fundo de Seguro Social de Chipre

As informações aqui prestadas baseiam-se nos resultados e observações de uma recente avaliação actuarial do regime de seguro social deste país realizada pela OIT (OIT, 2000d).

O quadro 4.1.1 descreve a evolução do fluxo de caixa líquido entre o orçamento do governo e as finanças do Fundo de Seguro Social de Chipre que concede pensões, prestações pecuniárias de curta duração e subsídios de desemprego. O fluxo de caixa líquido resulta das seguintes correlações entre o orçamento do Fundo e do governo: o regime investe a sua reserva quase exclusivamente em obrigações do Estado; isto representa fluxo de caixa positivo para o governo e dá-lhe acesso a fundos de capitais; por outro lado, os fluxos de caixa negativos resultam do facto de o governo ter de contribuir para o regime através da sua subvenção geral, que ascende a 4% aproximadamente das remunerações totais abrangidas pelo seguro, e através da sua contribuição enquanto entidade patronal; também tem de pagar juros sobre o dinheiro que recebe emprestado do regime.

O fluxo de caixa líquido tornou-se negativo em 1989 e este resultado foi-se agravando todos os anos, como se pode ver no quadro 4.1.1. O quadro revela que, na prática, o governo limita-se a pagar a diferença entre a despesa total do regime e o rendimento obtido pelas contribuições do sector privado. Essa relação de fluxo de caixa não pode ser identificada pela leitura da lei. A lei simplesmente regulamenta as responsabilidades de financiamento do governo para com o Fundo, nomeadamente, o pagamento de um subsídio geral e das contribuições como entidade patronal. As regulamentações financeiras exigem que o regime invista em obrigações do Estado e que o governo pague uma determinada taxa de juro, que tem uma relação fixa com a taxa Lombard.

Sem novos aumentos na actual taxa de contribuição combinada de 16,6% (que inclui a contribuição do governo) para os pilares básico e complementar do sistema, o subsídio do governo continuará a aumentar. No caso do Chipre, e ao contrário de muitos outros países, isto não é uma surpresa para o governo, porque encomenda análises actuariais regulares e tem pleno conhecimento das projecções de fluxo de caixa para as próximas décadas. Quando o regime foi concebido na sua forma actual, no início da década de 80, o governo tomou uma decisão consciente de receber fundos do regime sob a forma de empréstimo, quando o país estava a entrar numa fase crucial do seu desenvolvimento económico. Sabia que um dia os investimentos do regime em obrigações do Estado teriam de ser reembolsados. As opções à disposição do governo, actualmente em discussão no conselho consultivo tripartido, são aumentar a taxa de contribuição e ganhar algum tempo antes de iniciar o período de reembolso ou simplesmente continuar a aumentar os pagamentos líquidos ao Fundo.

Caixa 4.1 (continuação)**Quadro 4.1.1 Transferências pecuniárias líquidas entre o orçamento do governo e o Fundo de Seguro Social de Chipre, 1988–97 (em milhares de libras cipriotas)**

Ano	Fluxo de caixa positivo	Fluxos de caixa negativos			Fluxo de caixa líquido para o governo ²
	Novo empréstimos concedidos ao governo pelo regime ¹	Subsídio geral do governo	Contribuição do governo como entidade patronal	Pagamentos de juros sobre o dinheiro recebido de empréstimo	
1988	64 969	26 417	16 174	21 889	489
1989	72 488	29 005	17 406	26 390	-313
1990	82 628	32 548	19 295	31 273	-488
1991	86 324	34 950	20 891	36 651	-6 168
1992	104 747	39 453	22 001	42 912	381
1993	123 247	49 634	26 163	52 337	-4 887
1994	141 643	56 204	31 918	61 239	-7 718
1995	146 213	59 108	30 683	70 736	-14 314
1996	155 067	63 826	34 340	80 934	-24 033
1997	160 816	67 393	38 970	91 899	-37 446

¹ Igual ao rendimento total do regime menos a despesa do regime.

² Igual ao rendimento dos contribuintes do sector privado menos a despesa do regime.

Fonte: OIT (2000d).

4.2.2 Fluxos e correlações entre as contas do governo e os regimes de protecção social

O envolvimento directo do governo no financiamento da protecção social não se limita ao pleno financiamento das prestações, como é o caso do sistema básico de pensões dos Países Baixos ou do Serviço Nacional de Saúde (NHS) do Reino Unido, por exemplo. Os governos também podem subsidiar os regimes de pensões da segurança social através de um subsídio geral (que é o caso do Chipre, como vimos). Noutros países, através de subsídios, os governos transferem montantes específicos ou percentagens específicos da despesa total com as prestações para compensar o regime relativamente a tarefas específicas consideradas do pelouro do governo geral: na Alemanha, por exemplo, o Ministério das Finanças transfere uma percentagem fixa da despesa com as prestações para os regimes de

pensões da segurança social. Os governos também contribuem para os regimes de pensões da segurança social ou para planos de pensões privados, como no caso da Suíça, através de contribuições das entidades patronais para os seus próprios empregados.¹⁰

O financiamento público dos custos de transição, que vencem quando um país muda o seu regime de pensões da segurança social de um regime de repartição (PAYG) ou de um regime parcialmente financiado de prestação definida para um regime plenamente financiado de contribuição definida, é outra forma de financiamento explícito de um regime nacional de pensões por parte do governo. O governo poderia financiar estas obrigações adicionais através de aumentos fiscais imediatos, utilizando procedimentos como a privatização, a contracção de empréstimos no mercado de capitais ou até a contracção de empréstimos junto do novo regime de pensões que acumula reservas significativas nos primeiros anos; ou poderia emitir obrigações de reconhecimento, que são obrigações que honram os direitos à pensão detidos pelos beneficiários do antigo regime de pensões. Deste modo, as obrigações de reconhecimento transformam uma dívida governamental (que é equivalente ao valor actual de todos os direitos à pensão detidos por todos os pensionistas actuais, bem como dos direitos adquiridos por todos os contribuintes na data da reforma) num conjunto de transferências anuais do orçamento para o novo regime de pensões.

O recurso à contracção de empréstimos ou às obrigações de reconhecimento dispersa o financiamento da transição por várias décadas ou até por várias gerações de pessoas seguradas. Neste contexto, convém referir que a emissão de obrigações de reconhecimento, ou a promessa de financiar um determinado custo de transição, transforma uma obrigação governamental condicional numa obrigação incondicional. As promessas de pensões que são garantidas por governos, ou até financiadas directamente por eles, são geralmente condicionais, como o são as obrigações relacionadas ou incertas, na prática, frequentemente ajustadas a restrições fiscais e financeiras. As obrigações, ou outras formas de financiamento e a dívida definida, são obrigações incondicionais. Este tipo de alterações pode ser uma boa política por uma série de razões não fiscais, mas reduz de forma substancial a flexibilidade do governo para lidar com futuras situações financeiras. A limitação da futura flexibilidade financeira torna-se ainda mais grave quando os governos emitem obrigações indexadas à inflação por forma a permitir que a indústria de seguros privados emita rendas vitalícias indexadas aos preços.

O quadro 4.2 revela o grau de financiamento das receitas gerais no seio do regime nacional de protecção social global¹¹ em países seleccionados. Os países foram seleccionados de acordo com o seu sistema de prestação e financiamento das prestações básicas de pensões, variando de regimes que se gerem pelo sistema de prestação governamental (Austrália, Países Baixos, Reino Unido), passando

do pelos regimes onde impera a prestação através da segurança social através de instituições públicas autónomas (Áustria, Bulgária, Egipto) até aos regimes onde prevalece o modelo de prestação privada (Chile). Em todos eles vigora o sistema de financiamento misto numa das suas várias modalidades. Mesmo no Reino Unido, que é citado com frequência como caso padrão para o financiamento da protecção social com receitas gerais, as contribuições para a segurança social representam cerca de um terço do financiamento total da segurança social. No Chile, dada a ênfase colocada sobre o financiamento privado, no fim da década de 90 as prestações correntes eram financiadas na sua esmagadora maioria com receitas gerais. Isto deve-se ao facto de o governo apenas cobrar contribuições a quem decidiu permanecer no sistema antigo. Como as contribuições não eram suficientes para cobrir as prestações concedidas com base na lei antiga, eram financiadas por receitas gerais.

Quadro 4.2 Contas simplificadas dos governos centrais (em % do PIB), países seleccionados, meados da década de 90

	Áustria	Austrália	Bulgária	Chile	Egipto	Países Baixos	Reino Unido
	1994	1995	1995	1995	1993	1995	1995
Despesas							
– Assistência social e segurança social	18,8	9,2	10,5	6,4	3,0	18,8	13,0
– Saúde	5,5	3,7	1,4	2,3	0,7	7,4	5,8
– Outras	16,2	14,5	29,6	10,5	23,7	24,6	23,0
Total	40,5	27,4	41,6	19,2	27,4	50,9	41,8
Receitas							
– Impostos	18,8	22,2	20,3	16,5	14,2	23,8	27,3
– Contribuições da Segurança social	14,1	0,0	7,7	1,3	2,6	19,2	6,2
– Pensões	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– Outro rendimento	3,3	2,5	8,4	3,8	13,8	3,1	3,0
Total	36,2	24,6	36,4	21,5	30,6	46,1	36,5
Superavite/Défi ce	–4,2	–2,8	–5,2	2,3	3,2	–4,7	–5,3
Percentagem do rendimento geral para financiamento do sector social em % da despesa social total	41,98	100,0	35,36	85,05	28,86	26,92	66,83
Fonte: Dados do FMI							

Através do exemplo do Chile, o primeiro país a mudar de um regime de pensões de seguros sociais de prestações definidas para um regime obrigatório de contribuições definidas no início da década de 80, a caixa 4.2 revela de que modo os custos de transição podem afectar a situação financeira de um governo no longo prazo.

Os números do quadro 4.2, baseados nos dados coligidos pelo FMI sobre a conta do governo, limitam-se a medir os fluxos financeiros explícitos para o sector social e, por conseguinte, para os regimes básicos de pensões públicos. Regra geral, as contas do governo não apresentam as obrigações indirectas ou implícitas de financiamento dos regimes de pensões públicos e privados, que são analisadas na secção seguinte.

Caixa 4.2 Compromisso financeiro governamental de longo prazo relativo a um regime de pensões privatizado: o caso do Chile

A famosa reforma das pensões do Chile substituiu em 1980 um regime de pensões de seguros sociais de prestações definidas por um sistema de poupança obrigatório. Os contribuintes podem aderir a um fundo de pensões (*Administradoras de Fondos de Pensiones* ou AFP) à sua escolha e pagam 10% da sua remuneração sujeita a contribuição, sendo essa percentagem creditada em contas individuais. As AFP investem estas poupanças e o saldo das contas individuais é convertido em pensões, através da aquisição de rendas vitalícias a empresas de seguros ou através do mecanismo designado por retirada programada, em que o membro deduz um determinado montante calculado na base do saldo remanescente e da sua esperança de vida. A protecção na invalidez e dos sobreviventes é adquirida adicionalmente, sob a forma de contratos de seguro de vida grupo.

O governo continua a desempenhar um papel vital no sistema enquanto financiador dos custos de transição e garante de um rendimento mínimo por velhice.

O seu papel como financiador dos custos de transição consiste, basicamente, em cobrir o défice do antigo regime de benefício definido que, embora esteja em fase de descontinuação progressiva, ainda continua a pagar pensões às pessoas que já se encontravam na reforma ou perto de se reformar quando o novo regime foi introduzido. Adicionalmente, o governo financia obrigações de reconhecimento. Estas representam o valor actual das pensões a que as pessoas se habilitaram ao abrigo do antigo regime. São basicamente um valor fictício que é ajustado à inflação e é remunerado por uma taxa de rentabilidade real garantida de 4% ao ano. O pagamento destas obrigações só vence quando o beneficiário se reforma.

Enquanto garante de um rendimento mínimo por velhice, o governo tem de proteger uma taxa de rentabilidade mínima sobre as contas individuais (embora a maior parte do risco seja coberta por reservas de contingência legais obrigatórias das AFP) e age como responsável derradeiro em caso de insolvência das empresas de seguro que venderam as rendas vitalícias ou que estão a pagar a pensão de invalidez. O principal componente da garantia, no entanto, reside no pagamento de pensões mínimas às pessoas que, após 20 anos de contribuições, não têm poupanças suficientes para adquirir uma renda vitalícia pelo nível da pensão mínima. Adicionalmente, o governo paga pensões de assistência social básicas a idosos que não são elegíveis. O seu compromisso financeiro total para com o sistema nacional de pensões é sintetizado no quadro 4.2.1.

Não se sabe bem quando o actual encargo resultante das obrigações de reconhecimento e do défice gerado pelo sistema antigo irá atingir o seu máximo e começará a retroceder, embora se deva presumir que os custos de transição ainda irão persistir por uma ou duas décadas.

Caixa 4.2 (continuação)**Quadro 4.2.1 Chile: Défice com a pensão social (em % do PIB), 1981–2000**

Ano	Regime de pensões antigo	Pensões militares	Pensões de assistência social	Obrigações de reconhecimento	Pensões mínimas	Total
1981	1,6	2,0	0,2	0,0	0,0	3,8
1982	3,9	2,1	0,3	0,1	0,0	6,4
1983	4,4	2,1	0,4	0,2	0,0	7,1
1984	4,7	2,2	0,5	0,2	0,0	7,6
1985	4,0	2,0	0,5	0,2	0,0	6,7
1986	4,0	1,9	0,5	0,3	0,0	6,7
1987	3,5	1,7	0,5	0,4	0,0	6,1
1988	3,2	1,5	0,4	0,4	0,0	5,4
1989	3,4	1,3	0,3	0,4	0,01	5,4
1990	3,2	1,3	0,4	0,5	0,01	5,4
1991	3,2	1,3	0,3	0,5	0,01	5,3
1992	3,1	1,2	0,3	0,5	0,01	5,1
1993	3,1	1,3	0,3	0,6	0,01	5,3
1994	3,0	1,2	0,3	0,7	0,01	5,2
1995	2,7	1,2	0,3	0,7	0,02	4,9
1996	3,0	1,2	0,3	0,7	0,02	5,2
1997	2,9	1,2	0,3	0,8	0,02	5,2
1998	3,1	1,2	0,3	0,9	0,03	5,5
1999	3,1	1,3	0,4	1,1	0,04	5,9
2000	3,1	1,3	0,4	1,1	0,05	6,0
Média 1981–2000	3,3	1,5	0,4	0,5	0,0	5,7

Fonte: Arenas de Mesa e Benavides Salazar (2003).

Simultaneamente, as AFP estão a constituir reservas, que ultrapassaram a fasquia dos 50% do PIB em 1998. Os juros sobre poupanças dessa ordem seriam teoricamente suficientes para financiar a maior parte do défice nacional com as pensões. Em qualquer dos casos, a dívida total com pensões acumulada desde a reforma excede o actual nível de poupanças das AFP. Os futuros custos fiscais do sistema dependerão, sobretudo, dos custos de longo prazo das prestações da pensão mínima e do regime da pensão de assistência social. Estes custos, por sua vez, consistem num custo de garantia social explícito e num custo de responsabilização implícito que cobre a potencial falência dos regimes AFP privados. Se estes não conseguirem alcançar uma elevada cobertura da população e uma elevada densidade contributiva por deficiente cumprimento das obrigações de filiação, as obrigações do governo aumentarão em conformidade. Afigura-se pertinente questionar se o Chile não terá meios de converter as obrigações eventuais e incertas com as pensões mínimas e com as pensões de assistência social numa obrigação explícita previsível, mediante a introdução de um regime universal de pensões mínimas de primeiro pilar contra a pobreza.

Nota

¹ Existe documentação exaustiva sobre o regime de pensões e os efeitos da reforma. A informação da caixa foi retirada de Arenas de Mesa e Benavides Salazar (2003) e de Gillion *et al.* (2000).

4.2.3 Subsídios indirectos e responsabilidades eventuais

Para além dos custos financeiros directos, os governos podem suportar custos indirectos ou ser responsáveis por custos potenciais. Quando as agências governamentais administram prestações de protecção social directamente, é frequente suportarem parte dos custos administrativos que poderão não estar claramente atribuídos à administração das prestações de pensões. Se as prestações são administradas pelo Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais (como em Chipre), parte dos custos administrativos do Ministério é normalmente co-financiada pelas contribuições para os seguros sociais. Quando assim não acontece, o governo apoia o regime com uma nova transferência indirecta.

Mesmo quando as prestações são subcontratadas a entidades privadas (como no caso dos regimes de pensões profissionais australianos, dos fundos de pensões AFP no Chile ou da cobertura obrigatória de seguro de saúde na Suíça, entre outros), a sua concessão continua a gerar custos para o governo, uma vez que lhe compete supervisionar e regular estas entidades privadas (por exemplo, através do superintendente dos fundos de pensões no Chile). Outra forma de co-financiamento governamental indirecto da despesa social nacional reside na concessão de isenções fiscais a indivíduos ou a entidades patronais que aderem a planos de protecção profissional privados.

Não raras vezes se esquece que é frequente os governos subsidiarem planos de financiamento privado dos cuidados de saúde. Na maior parte dos países com uma infra-estrutura de cuidados de saúde públicos explícita, os planos de seguros privados utilizam serviços públicos. Os serviços em questão cobram aos utentes, mas os encargos cobrados não reflectem os custos plenos aplicáveis.¹² Em muitos países em desenvolvimento, os encargos cobrados aos utentes não podem sequer reflectir os custos totais, porque (i) a contabilidade dos custos nos hospitais e em outras unidades públicas tem tendência a ser, na melhor das hipóteses, rudimentar e porque (ii) a maior parte das pessoas não pertencente à minoria afortunada que beneficia de cobertura de seguros públicos ou privados não poderia pagar os custos totais desses encargos. Os regimes comunitários que emergem em muitos países em desenvolvimento podem sobreviver, em regra, apenas porque os governos ou as autoridades locais lhes vendem serviços a preços subsidiados. Existem diversas formas de subvenção directa, como, por exemplo, quando as consequências médicas de acidentes de trabalho, cuja responsabilidade recai originalmente sobre a entidade patronal, são tratadas em unidades do governo.

Uma outra forma de participação governamental no financiamento das prestações está, contudo, a ganhar importância crescente, em especial após reformas que obrigaram entidades privadas a efectuar algumas das prestações do sistema nacional de pensões. Trata-se do papel do governo como garante financeiro, ou responsável derradeiro, de regimes de pensões públicos e privados no âmbito da

segurança social (ver o caso do Chile, caixa 4.2). Esta obrigação eventual através da garantia de regimes de segurança social ou de prestações privadas pode assumir diversas formas explícitas e implícitas. Uma forma explícita ocorre quando a legislação em matéria de seguros sociais estipula que o governo cobre os défices potenciais de um regime de segurança social. Existem pagamentos de garantia deste tipo em diversos países europeus (por exemplo, na Bulgária). Noutros casos de garantias directas, os governos poderão garantir níveis mínimos de prestações complementando as prestações de segurança social ou de pensões privadas, que concedem um nível de prestação mínimo a cada beneficiário que cumpre determinadas condições (como é o caso do regime de pensões no Chile).

Estas garantias de prestações são designadas, por vezes, por obrigações conjecturais (ver Heller, 1998). São afectadas por quebras sistémicas no preço dos activos dos regimes de poupanças privadas ou das obrigações associadas a quedas nos preços dos activos desencadeadas pela turbulência dos mercados.

É dada uma garantia implícita quando, em resultado da pressão pública, o governo se vê forçado a caucionar regimes de segurança social ou planos privados que não funcionam correctamente: Bag-Kur, o sistema público dos trabalhadores independentes na Turquia, é um desses exemplos. Uma forma indirecta de caucionar os regimes públicos e privados que fracassam é aumentando os pagamentos de prestações de assistência social ou os subsídios públicos, quando os sistemas privados não estão em situação financeira de pagar as prestações na sua totalidade, ou quando o nível das prestações concedidas é baixo. Garantir um consumo mínimo adequado e, consequentemente, um rendimento mínimo aos pensionistas é uma missão inevitável para a maioria dos governos. Os pensionistas das sociedades em envelhecimento representam uma percentagem crescente dos eleitores. A maioria dos governos eleitos necessita de uma percentagem razoável dos seus votos, pelo que não pode iludir a derradeira responsabilidade de salvaguardar o seu rendimento, seja de forma explícita ou implícita.

Através da concessão de garantias financeiras, os governos resseguram de facto os sistemas de transferências sociais públicos e privados. Mesmo sem financiar directamente as prestações de pensões, os governos caucionam riscos múltiplos, incluindo:

- desenvolvimentos negativos imprevistos na demografia e na economia do sistema;
- rendibilidade insuficiente dos investimentos (taxas de juros mais baixas que o esperado e queda nos preços dos activos);
- má gestão; e
- inexistência de apoio político aos sistemas existentes que provocam alterações no regime.

Estes riscos, embora difíceis de antecipar, representam compromissos financeiros substanciais por parte do governo. Se os governos fossem empresas de gestão financeira privadas, estes compromissos teriam de ser justificados por pagamentos recorrentes de prémios de resseguro. É lícito concluir que o montante directo de despesa social financiado por receitas gerais, inscrito nos orçamentos dos governos, é mais elevado no modelo de pagamento das prestações directamente pelo governo do que nos outros modelos. No entanto, nos modelos que adoptam o pagamento indirecto das prestações, os governos podem ter de enfrentar consideráveis riscos fiscais ocultos. O pagamento indirecto das prestações significa ainda que a capacidade do governo para gerir a evolução financeira da principal prestação nacional, as pensões, pode ser mais limitada que no modelo de pagamento directo. No modelo de pagamento directo privado, a percentagem do governo no financiamento das prestações pode, em teoria, ser reduzida a zero, só que as obrigações implícitas e, em certa medida, imprevisíveis, algumas das quais decorrem do risco do mercado de capitais que se situa em larga medida fora do controlo administrativo do governo, são mais elevadas que no regime de prestações institucional público.

As contas normalizadas dos governos e outras contas auxiliares usualmente utilizadas não registam as subvenções indirectas e as obrigações eventuais, o que poderá dever-se em grande parte a dificuldades técnicas na quantificação dessas obrigações. No entanto, a sua quantificação deveria integrar a concepção de uma estratégia racional de finanças públicas global no longo prazo que incorpore uma estratégia de financiamento da segurança social.

4.3 EFEITO DO FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL SOBRE OS DÉFICES PÚBLICOS E A DÍVIDA PÚBLICA

Todos os tipos de despesa pública explícita, subsídios indirectos e obrigações eventuais dos governos, incluindo os destinados a regimes de protecção social publicamente garantidos ou financiados, podem produzir défices anuais nas contas institucionais ou governamentais. Uma vez que os défices anuais são componentes da dívida, o presente debate centra-se no conceito da dívida pública causada pela despesa social, designadamente no efeito da despesa directa, uma vez que os subsídios indirectos e as obrigações eventuais em geral não são, ou não são completamente, registadas nas contas nacionais. Deverá ser suficiente esclarecer a principal natureza do impacto exercido pelo financiamento da protecção social nos défices públicos e na dívida pública.

Tornou-se prática comum distinguir entre dívida explícita e dívida implícita, em particular, no que respeita às pensões, embora ambos os conceitos levarem

inúmeros problemas definicionais e metodológicos. Os dois fenómenos serão analisados separadamente.

4.3.1 Dívida explícita

A anterior análise das correlações entre as actuais contas dos governos e o financiamento das pensões indica que uma rubrica de despesa inscrita explicitamente numa conta consolidada negativa do governo contribui para um défice e, consequentemente, para uma poupança pública negativa ou para a criação de dívida pública. Do mesmo modo, uma cobrança fiscal deficiente, imputável a má concepção da estrutura das receitas fiscais ou à evasão fiscal, contribui para o défice e, consequentemente, também para uma poupança pública negativa ou para a dívida pública.

Se os recursos específicos de um regime de protecção social (seja ele executado pelo governo ou administrado por uma instituição pública autónoma) forem disponibilizados sob a forma de contribuições para a segurança social ou de impostos reservados para aquele fim, será possível calcular os saldos anuais positivos ou negativos. Consequentemente, será possível calcular a dívida explícita acumulada no passado. A acumulação de dívida pode ser rápida se as quebras nas receitas forem elevadas. Ela deverá incluir os juros a pagar pelo governo aos credores que financiam a dívida acumulada no caso de um orçamento governamental negativo global ou os juros que deixou de receber sobre o montante acumulado total das subvenções concedidas para pensões. Neste último caso, o governo poderia ter investido os recursos de outro modo e obtido juros sobre esses investimentos, se não tivesse sido necessário subsidiar o regime de pensões. No caso da Turquia, a OIT estimou em 1995 que, se não se alterasse a prática de financiamento em curso, a dívida acumulada (em larga medida por causa das pensões) passaria numa década de 1,7% do PIB em 1995 para 23% do PIB em 2005.

Se um regime de pensões da segurança social é financiado com receitas gerais, não é possível calcular directamente o défice ou o superavite anual e, consequentemente, a reserva ou dívida existente para a protecção social. A única maneira de introduzir os conceitos de défices e dívida seria definindo um nível arbitrário para a despesa máxima aceitável, codificado, por exemplo, sob a forma de afectações explícitas no orçamento, e considerando os desvios passados, positivos ou negativos, desse valor de referência, um défice ou um superavite (normativo). Tal como nos regimes com receitas específicas, estes défices poderiam então ser correlacionados com o superavite e o défice público nacional global e, consequentemente, numa perspectiva de longo prazo, com a poupança ou com a dívida.

No entanto, mesmo no caso de um regime com recursos específicos e um saldo negativo, os impostos ou contribuições específicos poderiam nunca ter sido concebidos para cobrir os custos totais com as pensões da segurança social; po-

deria estar previsto desde sempre a subvenção com receitas gerais (como é o caso do Chipre ou do regime de pensões agrícolas na Alemanha). O mesmo se aplica ao pagamento de pensões através de instituições públicas em que as taxas contributivas foram fixadas tendo desde logo em mente a concessão de subvenções governamentais. Neste caso será politicamente falacioso destacar os défices explícitos da protecção social como única ou principal fonte da dívida pública geral.

4.3.2 Dívida implícita

Ao contrário da dívida pública explícita, que se caracteriza por ser um conceito retrospectivo, a dívida pública implícita é de natureza prospectiva. Geralmente, aplica-se apenas às prestações de longa prazo (pensões), a algumas partes da despesa com a saúde e aos cuidados de longa duração. Normalmente é expectável que os regimes de prestações de curta prazo equilibrem as suas contas em cada exercício fiscal, para que não se acumulem dívidas implícitas no futuro. A dívida implícita é o resultado da soma dos défices futuros esperados. Dependendo da fonte, a expressão costuma ser definida de duas formas distintas:

Definição 1

Pensão de segurança social implícita

$$\begin{aligned} \text{dívida} = & \text{valor actual das pensões em pagamento e valor} \\ & \text{actual de todos os direitos acumulados dos} \\ & \text{actuais contribuintes/sujeitos passivos} \\ & \text{menos} \\ & \text{o montante da reserva inicial do regime de pensões;} \end{aligned}$$

Definição 2

Pensão de segurança social implícita

$$\begin{aligned} \text{dívida} = & \text{valor actual das pensões em pagamento} \\ & \text{e valor actual das prestações futuras} \\ & \text{menos} \\ & \text{o montante da reserva inicial do regime} \\ & \text{menos} \\ & \text{valor actual das contribuições futuras efectua} \\ & \text{das pelos contribuintes actuais e futuros a uma} \\ & \text{taxa contributiva inicial constante;} \end{aligned}$$

A primeira definição segue um conceito de seguro privado estrito, ao passo que a segunda é uma modificação que segue uma abordagem na perspectiva das finanças públicas. A primeira definição foi utilizada pelo Banco Mundial numa importante publicação (1994, p. 139–140) e a segunda é a preferida da OIT e do FMI, sendo utilizada normalmente pelo Banco Mundial na análise dos países seus clientes (ver Heller, 1998, p. 17).

Na primeira definição, calcula-se um montante que (à excepção da reserva inicial) é igual à reserva de encerramento, ou seja, a reserva que seria necessário ter disponível para cumprir todas as obrigações financeiras para com os actuais pensionistas e contribuintes com direitos acumulados ao abrigo das regras em vigor para o regime.¹³ O nível da reserva de encerramento pode ser considerado o nível de financiamento pleno do regime. Este montante é, por conseguinte, igual ao montante de recursos necessários para encerrar um regime de segurança social, honrar todos os compromissos passados e instituir um novo regime. Nenhum regime de segurança social no mundo possui um nível de reservas de encerramento.

Este nível de financiamento não é necessário nos regimes de segurança social que são garantidos por compromissos e contratos sociais e não exclusivamente por montantes de recursos financeiros investidos. Esta noção de dívida, embora possa ser útil para uma certa contabilidade intergeracional, por exemplo, para determinar o montante das contribuições necessárias no futuro para pagar as responsabilidades com pensões já acumuladas, é pouco relevante como indicador da situação financeira global de um regime de protecção social.

A segunda definição assume que são feitas promessas às gerações de pensionistas e contribuintes presentes e futuras, que estas promessas têm de ser honradas e protegidas por lei, e que os contribuintes presentes e futuros terão de pagar sempre as suas contribuições para financiar o sistema. Estes pressupostos já foram invalidados algumas vezes por países que deixaram de cumprir os seus compromissos para com a segurança social. Para os países com uma governação sólida, contudo, esta definição descreve o diferencial entre a despesa e as receitas esperadas no futuro, desde que os contribuintes presentes e futuros continuem a pagar as suas contribuições de acordo com as taxas contributivas definidas pela legislação actual.

Nos sistemas financiados por impostos, a segunda definição apenas pode ser aplicada por analogia. Tem de se assumir que o actual nível de recursos governamentais utilizados para financiar as prestações (medido em termos relativos, por exemplo, como percentagem do PIB) se manterá constante no futuro previsível e que a despesa crescente com as pensões (também em termos relativos) criará défices anuais potenciais no domínio das pensões, levando a uma acumulação da dívida implícita das pensões. Para o Ministério das Finanças, este potencial diferencial de financiamento é um indicador das suas potenciais responsabilidades financeiras adicionais com o financiamento do regime de pensões.

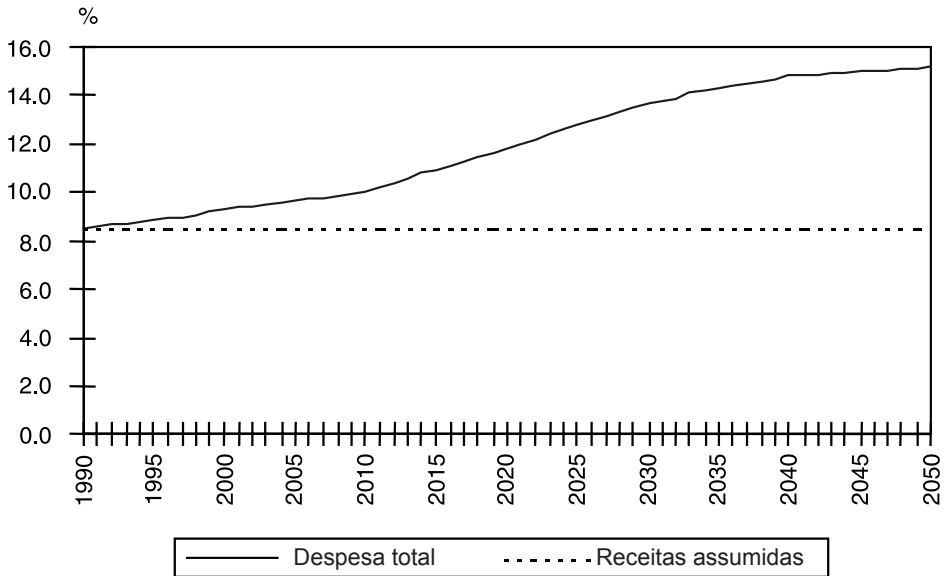
Impõe-se sublinhar que a expressão “dívida implícita” (segunda definição) não descreve uma responsabilidade financeira real do governo. Dada a sua natureza prospectiva, apenas descreve uma dívida potencial, o que é meramente um indicador de risco financeiro para o governo e não uma responsabilidade financeira real. Esta dívida poderá nunca ocorrer se o governo, através de uma governação competente e preventiva, estiver sempre em condições de ajustar as

taxas contributivas ou o montante de impostos afectos ao financiamento das prestações ou de reduzir a despesa com as prestações. A reforma das pensões que a Suécia empreendeu na década de 90, por exemplo, irá com toda a probabilidade reduzir a dívida potencial do governo. Outra questão pendente consiste em saber por que motivo o conceito de dívida implícita deveria ser aplicável a regimes de pensões não financiados pelos poderes públicos e não a outras promessas tácitas de um Estado como, por exemplo, aos cuidados de saúde públicos, à educação e à despesa com a defesa, a enfermarias geriátricas não construídas em hospitais ou a casas de repouso nas sociedades em envelhecimento. Todas estes investimentos terão de ser financiados por futuros contribuintes e constituirão, analogamente, responsabilidades não financiadas do Estado.

O conceito de pensão implícita ou de dívida à segurança social é frequentemente utilizado de forma abusiva nos debates sobre a reforma das pensões. Alega-se muitas vezes que uma dívida implícita elevada nos termos da primeira definição é um problema que deveria ser resolvido por uma alteração no financiamento da segurança social. Contudo, isso só é correcto se existir uma dívida elevada nos termos da segunda definição. Mesmo existindo uma dívida implícita elevada nos termos da primeira definição, se o financiamento tiver sido acordado pela sociedade e ratificado por legislação de modo a não existir uma dívida implícita nos termos da segunda definição, não existe um problema de financiamento da segurança social. Por conseguinte, é intelectualmente questionável compensar os custos de transição desencadeados por uma alteração dos sistemas de financiamento das pensões (por exemplo, de um sistema de repartição de benefício definido para um sistema de capitalização de contribuição definida) com a dívida implícita das pensões, como sucede em muitos debates nacionais sobre as reformas, uma vez que os custos de transição fiscais são reais ou incondicionais, ao passo que a dívida implícita só ocorre em caso de incumprimento do governo.

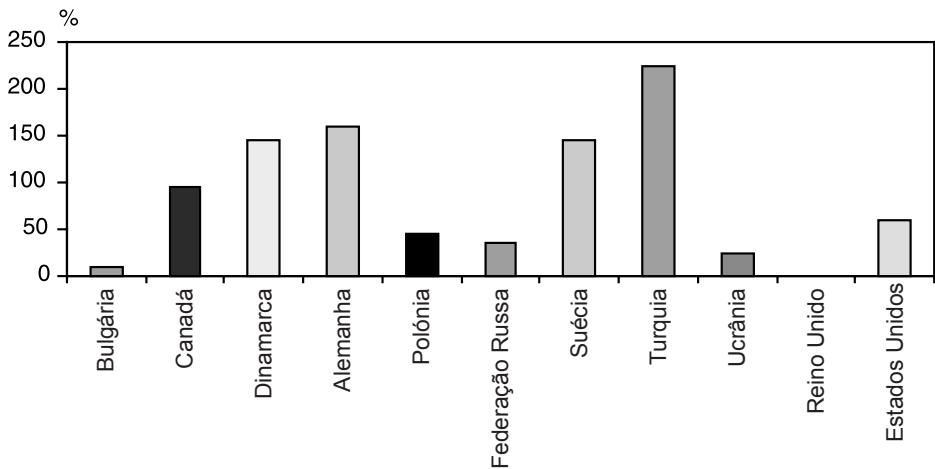
A figura 4.1 apresenta uma estimativa do diferencial de financiamento emergente entre a despesa com as pensões da segurança social (medido em percentagem do PIB) e o presente nível de financiamento para a totalidade dos países da OCDE. Em 1990, os países da OCDE despenderam uma média de 8,5% do PIB em pensões. Um modelo da OIT projecta que esta percentagem aumentará para 15,2% do PIB em 2050.¹⁴ O gráfico assume que o actual nível de financiamento, expresso como percentagem do PIB, deveria ser mantido ao longo dos 60 anos do período de projecção. A dívida implícita das pensões nos termos da segunda definição pode ser calculada na base dos défices anuais registados com a segurança social. A figura 4.2 apresenta a dívida implícita total (assumindo o actual nível de financiamento) em 13 países seleccionados com dados disponíveis, o que permite projecções de longo prazo.

Figura 4.1 Défice potencial das pensões (em % do PIB), OCDE, 1990–2050



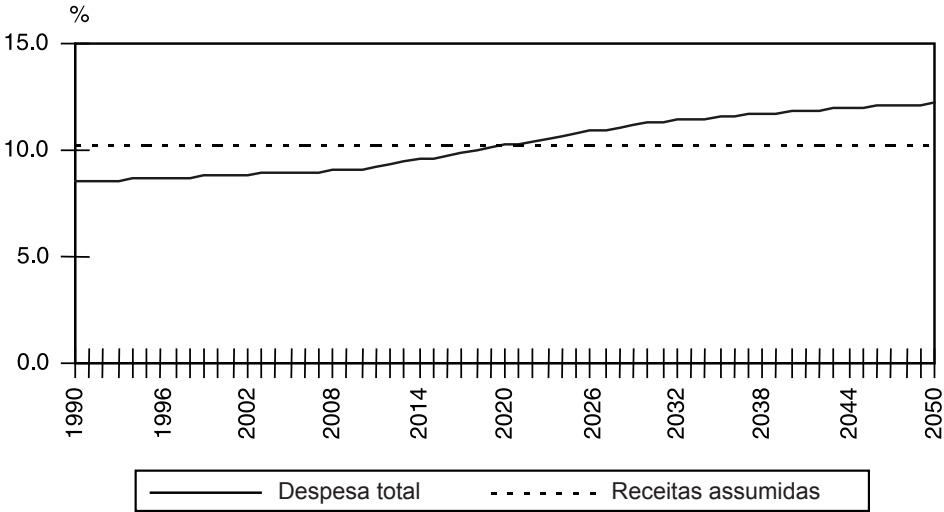
Fonte: Projeções da OIT.

Figura 4.2 Dívida implícita das pensões potencial estimada (% do PIB), países seleccionados, 1990



Fonte: Projeções da OIT.

Figura 4.3 Défice das pensões potencial consolidado, OCDE, 1990–2050



Fonte: OIT.

De acordo com a figura 4.2, a dívida implícita das pensões da segurança social nos termos da segunda definição oscila entre virtualmente zero no Reino Unido e cerca de 210% do PIB na Turquia. O campo central é ocupado por países como a Dinamarca, a Alemanha e a Suécia com dívidas implícitas entre cerca de 100% e 160% do PIB.

A figura 4.3 demonstra como se pode resolver uma falência potencial do financiamento de um regime de pensões da segurança social. Assume-se que, nos países da OCDE, a idade de reforma aumentará 3,5 anos em média, combinada com 20% de aumento do nível de financiamento. A aplicação combinada destas medidas ao longo de 60 anos reduz a dívida implícita a zero. Isto implica que os regimes nacionais estarão sobrefinanciados inicialmente durante alguns anos. Anos mais tarde, a rentabilidade dos investimentos sobre as reservas acumuladas e, em última análise, a descontinuação progressiva da poupança negativa, em conjunto com os montantes de impostos e contribuições actualmente afectos, serão suficientes para cobrir a despesa.

4.4 FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL E ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO

As ligações directas e indirectas entre os orçamentos gerais dos governos e o financiamento da protecção social tornam este último um componente efectivo das políticas nacionais fiscais e de finanças públicas. Essa relação, tanta vez ignorada na governação quotidiana, será explorada aqui de forma mais pormenorizada. Nenhum regime de protecção social é uma ilha financeira, por muito independente que seja a sua situação legal. A interligação entre as políticas fiscais e o financiamento da protecção social também determina as opções e os limites das estratégias de mobilização de recursos para a protecção social que são descritas na secção 4.5.

Os responsáveis pela formulação das políticas fiscais têm de conciliar os custos necessários para cumprir um conjunto de compromissos governamentais (geralmente percebidos como obrigações públicas, que abrangem desde a defesa nacional, garantia da segurança interna e fornecimento das infra-estruturas e dos serviços básicos, à educação, cuidados de saúde, protecção social, etc.) com o montante de recursos (geralmente) escassos disponível. Têm à sua disposição uma gama limitada de opções para angariar receitas, designadamente:

- tarifas e impostos sobre o consumo,
- cobrança por serviços governamentais,
- impostos directos e indirectos,
- contribuições para a segurança social e, no caso dos países em desenvolvimento, possivelmente ajuda estrangeira.

Para cumprirem as suas obrigações para com a sociedade, os responsáveis políticos dispõem basicamente de três opções: a prestação directa (por exemplo, garantindo a segurança externa com a manutenção de um exército), a subcontratação de serviços ao sector privado ou a instituições para-estatais (por exemplo, contratando médicos privados para prestar cuidados a doentes ambulatoriais) que financiam com receitas públicas ou a prestação e financiamento de alguns serviços (por exemplo, o seguro automóvel em muitos países, ou as contribuições obrigatórias para planos de pensões privados ou de cuidados de saúde) pelo sector privado.

No entanto, as diferentes opções de financiamento e de prestação dos serviços estão interligadas. Se, por exemplo, o nível de despesa com as pensões, independentemente do seu método de financiamento, se tornar demasiado elevado, começará a afectar outros tipos de despesa social ou pública nacionais, ou a pressão fiscal conduzirá a uma redução das prestações numa tentativa de manter a carga

fiscal e contributiva geral dos cidadãos num nível aceitável.¹⁵ Os cidadãos que pagam as suas contribuições e os seus impostos exigem que os governos prestem, directa ou indirectamente, uma determinada gama e qualidade de serviços e, como é natural, desejam minimizar os custos desses serviços em termos de carga fiscal e contributiva global.

Não se deve assumir que a contratação do financiamento e da prestação das pensões, dos cuidados de saúde ou dos cuidados de longa duração junto do sector privado não tem efeito sobre as receitas fiscais, embora esses efeitos sejam, normalmente, indirectos. Há bons motivos para crer que até os prémios de seguros privados afectam os impostos públicos. Se um governo se eximir à prestação de cuidados de saúde públicos, por exemplo, e exigir que os seus cidadãos utilizem o sector privado para aderir a onerosos regimes de seguros privados, estes poderão mostrar-se muito relutantes em aceitar um aumento simultâneo do imposto global sobre o rendimento. Para além das obrigações implícitas ou explícitas mencionadas na secção 4.3 (ou seja, o papel do governo como garante derradeiro de muitos serviços nacionais de protecção social), é óbvio que os orçamentos dos governos podem ser afectados indirectamente pela prestação de serviços de segurança social.

Não existe uma regra para definir os limites aceitáveis da tributação e dos pagamentos de contribuições globais. Só podem ser testados pelos governos num processo de tentativa e erro e podemos assumir com segurança que os governos o adoptam há décadas. Há indicações de que estes limites variam consoante as sociedades.

O quadro 4.3 adiciona pagamentos privados líquidos para a segurança social (ou seja, após redução no custo dos prémios de seguro privados através de isenções fiscais) à carga fiscal global de uma sociedade (tal como medida em percentagem do PIB e incluindo a segurança social e outros impostos). Afigura-se que as sociedades na Europa e, designadamente, as da Europa setentrional e central (ou seja, os estados-providência clássicos) aceitam limites mais elevados que os países no grupo anglo-saxão, em que o cepticismo para com os governos está normalmente mais generalizado e tem sido, até, politicamente alimentado nas últimas décadas. A Alemanha é a excepção à regra, por se considerar frequentemente que tem uma carga fiscal excessiva. Surpreendentemente, parece não ter encargos combinados com impostos e seguros privados muito mais elevados que os Estados Unidos. Será necessária uma investigação bastante mais aprofundada sobre os limites globais dos impostos e contribuições em diferentes sociedades e os factores que a determinam. Para efeitos deste livro, assume-se que estes limites existem. Ignorar esses limites significaria provavelmente que se conceberiam estratégias irrealistas para o financiamento dos sistemas nacionais de protecção social. Vários investigadores chegaram a conclusões semelhantes, como é o caso de Besharov (1998) na sua exposição sobre o “tecto fiscal” nos países da OCDE.

Quadro 4.3 Receitas totais estimadas com impostos e segurança social privada em países seleccionados da OCDE, 2000

Pais	Impostos não destinados à segurança social	Contribuições para a segurança social	Receitas totais com impostos (incluindo contribuições para a segurança social)	Despesa social privada líquida ¹	Totalidade dos impostos e das contribuições privadas para a segurança social
Austrália	31,5	0,0	31,5	4,1	35,6
Áustria	28,8	14,9	43,7	1,3	45,0
Bélgica	31,5	14,1	45,6	2,2	47,8
Dinamarca	46,6	2,2	48,8	0,8	49,6
Alemanha	23,0	14,8	37,8	1,6	39,4
Países Baixos	25,6	16,1	41,7	3,8	45,5
Suécia	39,0	15,2	54,2	2,2	56,4
Reino Unido	31,3	6,1	37,4	3,2	40,6
Estados Unidos	22,7	6,9	29,6	8,1	37,7

¹Dados de 1997, retirados de Adema (2001).

Fonte: Dados da OCDE sobre tributação.

Também não é claro se estes limites dependem geralmente do *mix* de instrumentos de financiamento efectivo (por exemplo, impostos ou contribuições). Contudo, com a existência desses limites, as contribuições obrigatórias para os regimes de protecção social, quer sejam pagas a regimes de seguros sociais para-estatais ou obrigatoriamente a empresas de seguros privados, limitam potencialmente a capacidade global de tributação do governo ou restringem outras despesas governamentais.

Assim sendo, quer os governos prefiram subcontratar o financiamento das pensões a autoridades para-estatais ou empresas de seguros privados, quer administrem todas as prestações de pensões obrigatórias de forma directa, tal matéria é inevitavelmente uma questão de estratégia financeira e fiscal nacional global.

Deixando de lado considerações políticas, por um momento, qualquer governo preferiria a concessão directa de todos os programas de pensões obrigatórios em detrimento de uma concessão obrigatória do sector privado, se a concessão directa lhe deixasse receitas fiscais mais elevadas para a cobertura da despesa não relacionada com a protecção social. Se acreditasse que a carga fiscal global, acrescida do rendimento proveniente das contribuições, seria mais elevada no caso da concessão obrigatória pelo sector privado, e que os recursos afectos especificamente à protecção social lhe deixariam receitas mais elevadas para financiar as obrigações não relacionadas com a protecção social, é muito provável que qualquer governo preferisse este tipo de *mix* para o financiamento.

Quando ponderar as diferentes opções, contudo, o governo deverá tomar em consideração, também, os custos ocultos da garantia financeira que cauciona no caso da concessão obrigatória pelo sector privado, bem como a perda de margem de manobra financeira quando as receitas fiscais globais uniformes são substituídas por um sistema de impostos (ou contribuições) afectos especificamente. Este tipo de considerações levou alguns representantes do FMI a preferirem para alguns países o financiamento público directo das obrigações com as transferências sociais do governo, por outras palavras, a promoverem o princípio de unificação de todos os compromissos com o financiamento público “debaixo do mesmo tecto”, privilegiando uma possível maior facilidade na gestão do sistema global de finanças públicas.¹⁶ No entanto, os interesses dos cidadãos poderão divergir dos interesses dos responsáveis pelo planeamento das políticas fiscais. Os cidadãos poderão preferir ter uma determinada percentagem da sua carga fiscal e contributiva pelo menos formalmente reservada para a concessão de prestações de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração ou de prestações de velhice. Podem não perceber que talvez tenham de pagar esta reserva específica sob a forma de uma carga financeira global mais elevada (por exemplo, devido aos custos administrativos acrescidos decorrentes da concessão indirecta, institucional ou privada, das pensões) ou podem estar dispostos a aceitar este tipo de custos de transacção por forma a reservar para a velhice recursos que poderiam ser destinados a outros usos dos fundos públicos.

A concepção das políticas fiscais e de finanças públicas nacionais globais, incluindo a escolha do sistema de financiamento da protecção social, é sempre o resultado de um longo processo de negociação explícito, ou implícito, entre o público e o governo. A escolha final dos instrumentos de finanças públicas reflectirá a confiança ou a desconfiança popular nos governos, a percepção pública do papel do Estado, a confiança ou a desconfiança nas instituições do sector privado, incluindo o funcionamento dos mercados de capitais, a percepção da necessidade de segurança social e de rendimento garantida publicamente e de valores como o grau de solidariedade social e a aceitação ou a não aceitação da desigualdade de rendimento.

4.5 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA O SECTOR DA PROTECÇÃO SOCIAL

Vimos no capítulo 2 que a despesa com a protecção social de um país segue um determinado padrão de crescimento logístico, e o capítulo 3 mostrou-nos como evitar, dentro de certos limites, os efeitos colaterais negativos das transferências sociais sobre a economia. Acabámos de verificar que a dotação de recursos para as transferências sociais, isto é, a decisão sobre que tipo de mecanismo gerador de rendimento se deve usar para financiar a despesa social é, de facto, directa e in-

directamente, parte integrante das estratégias de financiamento nacional globais. Como tal, está sujeita a limitações de política fiscal. É tempo agora de explorar as possíveis fontes pecuniárias que podem ser aproveitadas para financiar o conjunto de transferências que uma sociedade decidiu permitir-se. De facto, estes estudos exploratórios fazem parte da rotina de qualquer processo de preparação de um novo regime de prestações. Os seus resultados são normalmente incluídos numa memória justificativa financeira que integra, regra geral, os diplomas legislativos apresentados ao parlamento pelo governo ou pelos grupos parlamentares. Nenhum parlamento deveria adoptar leis que criem despesa com prestações e não incluam dados sobre a forma de mobilizar os recursos para as financiar.

4.5.1 Opções básicas

Dada a natureza das transferências sociais analisada no capítulo 1, ficámos a saber que qualquer sociedade tem duas opções básicas: pode deixar as transferências entregues a sistemas informais entre as pessoas com carácter intrafamiliar e interfamiliar, ou pode formalizar as transferências. Determinadas fases de desenvolvimento favorecem a conversão dos sistemas informais em sistemas formais, embora não exista uma regra absoluta para o momento em que determinadas transferências devem ser incluídas. O caso da República da Coreia, que desenvolveu o núcleo do seu sistema de protecção social entre 1963 e 1996, é bastante típico (ver Jung e Shin, 2002). O país começou com a concessão de pensões aos funcionários públicos e aos militares no início da década de 60. Em meados da década de 60 acrescentou a protecção contra acidentes no trabalho e doenças profissionais para as empresas de maior dimensão e na segunda metade da década de 70 o seguro de saúde social para os trabalhadores das empresas de maior dimensão. Entre meados da década de 70 e meados da década de 90, o grupo de pessoas protegidas foi constantemente alargado, tendo atingido a cobertura universal do seguro de saúde por volta do ano 2000. O seguro de desemprego foi introduzido no início da década de 90 e a assistência foi introduzida perto do final da década, para fazer frente às sequelas da crise financeira asiática. Normalmente, o subsídio de desemprego só é introduzido quando os mercados laborais atingiram um determinado nível de formalidade. A sua introdução está actualmente em debate na Tailândia, por exemplo.

Isso não significa, no entanto, que a instituição do sistema de transferências nacionais esteja totalmente concluído nos países industrializados. Só na década de 90 países como a Áustria e a Alemanha decidiram formalizar as suas transferências de cuidados de longa duração por introdução de um seguro de cuidados de longa duração, reconhecendo que as famílias nucleares cada vez menos numerosas e a alteração dos padrões de emprego impossibilitavam, frequentemente, a prestação de cuidados aos inválidos e aos idosos no ambiente familiar.

Como solução intermédia entre deixar as transferências de prestações à família ou ao ambiente familiar e formalizá-las em sistemas de transferências públicas ou privadas, encontramos os regimes de solidariedade de base comunitária (que são aplicados, na maior parte das vezes, nos cuidados de saúde sob a forma dos designados regimes de microseguros). Estes regimes operam numa base voluntária, normalmente seguram um grupo entre algumas centenas e alguns milhares de indivíduos e são, pelo menos em teoria, geridos pela comunidade. Os seus pontos fortes e fracos são analisados de forma mais aprofundada no capítulo 5.

As principais categorias de fontes que os governos podem aproveitar para o financiamento das transferências sociais são:

- (1) *fontes das famílias/agregados familiares*: utilizadas de modo informal, consoante as necessidades, para enfrentar as contingências de famílias e agregados familiares;
- (2) *fontes comunitárias*: utilizadas para financiar transferências básicas limitadas para os contribuintes e possíveis dependentes, numa base voluntária, em determinada comunidade ou grupo profissional;
- (3) *contribuições para seguros privados*: utilizadas para financiar transferências sociais destinadas a contribuintes de grupos alargados de seguros privados obrigatórios ou voluntários;
- (4) *contribuições para o seguro social*: utilizadas para financiar transferências sociais obrigatórias para empregados e seus dependentes, operadas pelo seguro social público;
- (5) *impostos, receitas gerais ou impostos afectos especificamente*: utilizados para financiar as transferências sociais para a população total de um grupo especial (por exemplo, funcionários públicos).

Não devemos esquecer um outro componente importante de qualquer estratégia de mobilização de recursos para determinadas transferências sociais: as poupanças noutras categorias de despesa. Podem ser simplesmente desvios de recursos ou ganhos de eficiência. Os desvios de recursos incluem-se nas cinco categorias enumeradas anteriormente. Quanto aos ganhos de eficiência, são consequência, em larga medida, de deficiências do governo; serão analisados no capítulo 7, onde tentaremos desenvolver um conjunto de mecanismos concebidos para ajudar a evitar essas ineficiências.

O uso optimizado das diferentes fontes e a combinação optimizada das fontes só pode ser definidos no contexto de uma estratégia nacional de finanças públicas global e no âmbito de restrições fiscais acordadas. Isto envolve escolher um portefólio nacional de fontes de financiamento específicas com vista a optimizar os rendimentos fiscais e contributivos combinados. Daí resulta um exercício teoricamente muito sofisticado (descrito na caixa 4.3) através da descoberta iterativa

de uma composição ideal para o portefólio de recursos. Na prática, acabará provavelmente por ser um processo heurístico de tentativa e erro, que apenas aumentará a percentagem de cada componente até se poder observar empiricamente que as pessoas reagem de forma negativa (por exemplo, através do aumento da evasão fiscal).

Caixa 4.3 O problema da maximização dos impostos e contribuições

Os impostos e contribuições aplicados a uma sociedade podem assumir muitas formas diferentes. Isso não significa, porém, que as cobranças efectivas atingem 100% do rendimento fiscal ou contributivo potencial total. Se os impostos forem demasiado elevados, um número crescente de empresas ou de indivíduos não conseguirá ou não estará disposto a pagá-los; se as taxas de imposto forem demasiado baixas, os custos com a sua cobrança poderão ser mais elevados que as receitas potenciais. As empresas e os cidadãos cumpridores da lei procurarão obter isenções legais e os outros descobrirão formas ilegais de evitar o pagamento. Há sempre alguns sujeitos passivos ou contribuintes que não cumprem as suas obrigações. Os trabalhadores poderão transitar para sistemas do sector informal por forma a evitar o pagamento de contribuições para a segurança social e de impostos sobre o rendimento, as entidades patronais poderão declarar um número inferior de empregados ou um valor inferior de salários pagos, para poupar nas contribuições, ou não declarar o volume de negócios total e assim evitar o pagamento de impostos. As entidades patronais e os trabalhadores poderão conluir-se para evitar o pagamento de contribuições.

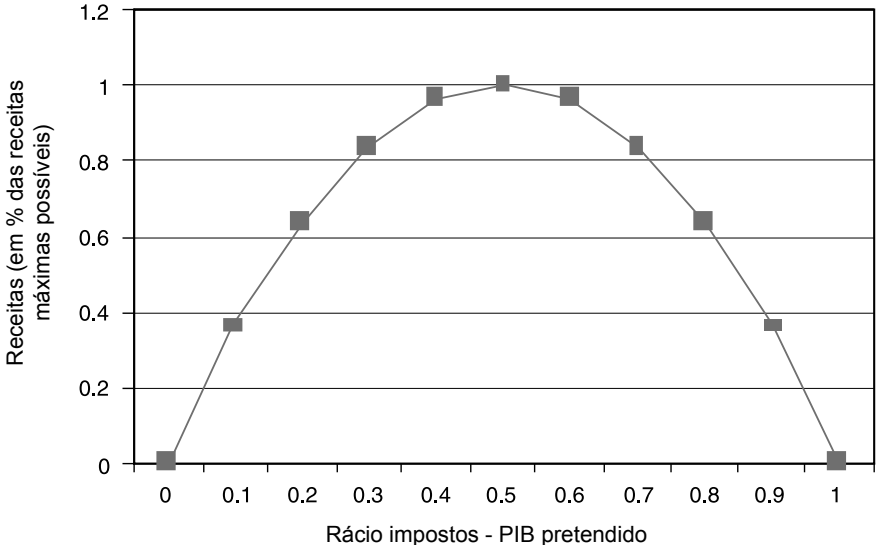
Sabemos pouco, na prática, sobre o padrão de comportamento geral ou sobre o rácio entre o montante das contribuições ou dos impostos realmente cobrados e o montante total das contribuições legalmente devido (ou a taxa de cobrança, também denominada, por vezes, taxa de cumprimento) em função do nível dos impostos. Com toda a probabilidade, como vimos em exemplos nacionais, os padrões e os limites fiscais e contributivos globalmente aceites diferem de país para país.

Na economia do sector público, a relação entre o montante de impostos cobrado e o rácio impostos-PIB é descrita pela designada curva de Laffer.¹ A curva de Laffer original parece um semicírculo (ver a figura 4.3.1). Modificámos ligeiramente a curva para servir os nossos objectivos e traçámos os rácios impostos-PIB pretendidos como meta versus a percentagem de receitas fiscais máxima possível que é efectivamente cobrada nos impostos. A receita máxima é sempre inferior ao rácio que se pretende como meta. Com um rácio de 50% do PIB como meta, a cobrança efectiva poderá atingir apenas 45% devido a perdas inevitáveis atribuíveis à evasão fiscal e a um cumprimento deficiente da lei. O rácio pretendido como meta é um rácio teórico: por exemplo, o resultado de uma aplicação matemática das taxas de imposto sobre o rendimento à distribuição do rendimento num país e de uma divisão dos montantes obtidos pelo PIB no respectivo ano. O rácio pretendido como meta implica um rácio de cobrança fiscal e contributiva de 100%.

A curva de Laffer representada na figura 4.3.1 mostra simplesmente que, se a meta for um rácio impostos-PIB de 0%, não haverá rendimentos fiscais, e se a meta for um rácio impostos-PIB de 100% também não haverá grandes rendimentos fiscais, uma vez que toda a actividade económica do sector formal provavelmente cessará. Pode afirmar-se com alguma certeza que o nível de tributação ideal, ou seja, o nível pretendido para o rácio impostos-PIB que gere um montante ideal de rendimento fiscal efectivo, se situará algures entre estes dois extremos. A figura sugere um rácio de 50% como valor ideal, mas este é também um exemplo meramente ilustrativo, já que, como vimos, os valores reais têm de ser testados empiricamente em cada país. O ideal seria que pudéssemos adicionar todas as taxas de impostos directos ou indirectos e de contribuições directos e indirectos cobrados num país e descobrir simplesmente uma forma empírica de definir uma curva de Laffer nacional. Então, a escolha do nível de tributação global envolveria simplesmente a optimização do rácio fiscal nacional.

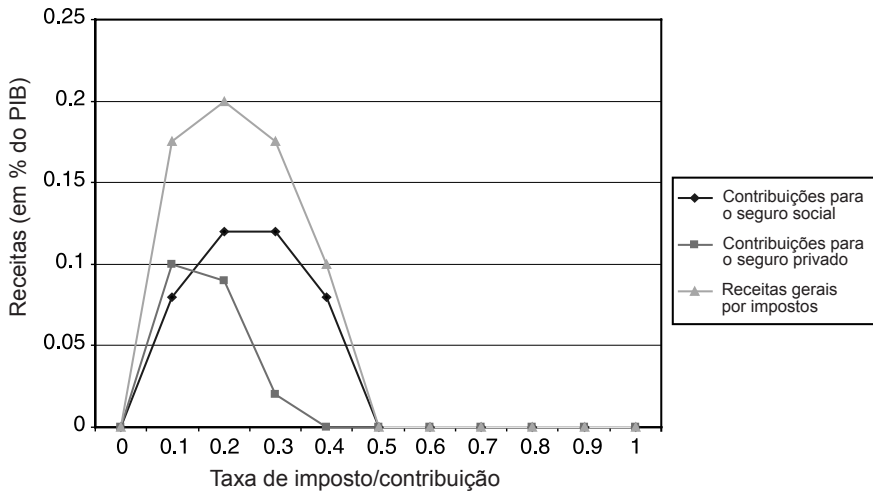
Caixa 4.3 (continuação)

Figura 4.3.1 Meta dos rácios impostos-PIB nacionais *versus* receitas fiscais efectivas
(uma curva de Laffer modificada)



Fonte: OIT.

No entanto, esse modelo unidimensional representa uma visão demasiado simples do mundo. Na realidade, as pessoas estão sujeitas a diferentes formas de impostos e de contribuições e reagem de modo diferente a cargas diferentes. Possivelmente, a definição de uma meta de 20% do PIB para o rácio fiscal geral, a aplicação de um rácio de 10% do PIB para as contribuições dos seguros privados e de um rácio de 25% do PIB para as contribuições da segurança social permitiriam cobrar as receitas ideais. A situação é descrita na figura 4.3.2, em que as receitas líquidas potenciais de diferentes instrumentos de financiamento foram expressas como percentagem do PIB. Isto significa que existe um conjunto de curvas componentes do tipo Laffer que afecta a população em questão em simultâneo e que os responsáveis pelo planeamento da protecção social têm de respeitar. Não faz sentido definir uma meta para as contribuições dos seguros privados em relação ao PIB quando sabemos que, face à natureza do negócio dos seguros privados, uma contribuição de, digamos, 10%, como neste exemplo, é o valor ideal a que se pode aspirar. Contribuições mais elevadas podem ser irrealistas, uma vez que, por exemplo, não existe um número de pessoas suficiente na população que se pode permitir pagar os prémios dos seguros de saúde privados independentes do rendimento.

Caixa 4.3 (continuação)**Figura 4.3.2** Curvas de Laffer simultâneas simplificadas para as contribuições e os impostos numa sociedade modelo

Fonte: OIT.

Se não existissem limites à tributação global, poderia simplesmente optar-se pela soma dos montantes ideais individuais das curvas componentes de Laffer e, desse modo, obter um nível máximo global de rendimento fiscal e contributivo. Contudo, no exemplo anterior, a soma dos rácios ideais seria de 55% do PIB, um nível que poderia suscitar a revolta da população. Se existisse um nível de tributação global assumido de 45% do PIB, por exemplo, teria de se descobrir um processo iterativo para obter a combinação ideal da meta pretendida para o nível dos diferentes instrumentos que gerasse o máximo rendimento e custos de cobrança mínimos. Se assumíssemos aqui que, no exemplo dado na figura 4.3.2, é possível manter relativamente baixos os custos de cobrança de impostos e contribuições para a segurança social, então poderia atingir-se o nível ideal de rendimentos fiscais e contributivos sem utilizar a opção dos seguros privados. Noutros países, em que a cobrança fiscal e contributiva seja mais problemática, a opção poderia ser completamente diferente.

Em teoria, poderia construir-se um modelo de programação linear ou não linear para determinar o portefólio ideal dos instrumentos de financiamento. Na prática, provavelmente nunca encontraríamos os dados necessários para definir curvas individuais, pelo que o exercício regressa ao processo pragmático anteriormente referido. O conceito das curvas simultâneas de tipo Laffer não deixa de ser útil, contudo, para compreender a natureza das opções políticas de mobilização de recursos destinados ao financiamento público da protecção social.

Caixa 4.3 (continuação)

No entanto, a optimização isolada do rácio impostos-PIB poderá não ser o único objectivo da política nacional, podendo existir outras metas económicas de longo prazo. A tributação ideal, em termos relativos, poderia gerar um custo de oportunidade de longo prazo em termos de crescimento económico (ver análise no capítulo 3). Deste modo, a concepção de uma estratégia de mobilização de recursos das finanças públicas e da protecção social tem de ser articulada igualmente com a política económica nacional global. Este será igualmente um processo pragmático que envolverá a procura de compromissos políticos entre os diferentes actores das políticas nacionais.

A dimensão e o *mix* dos instrumentos referidos utilizados para financiar determinadas transferências ou o sistema de transferências no seu todo constituem em conjunto uma estratégia de mobilização de recursos.

Nota

¹ Ver, *inter alia*, Stiglitz (1986), p. 118–119.

4.5.2 Desenvolvimento de uma estratégia nacional de mobilização de recursos

Um uso racional e planeado das diferentes fontes de financiamento deveria estabelecer primeiro os limites das fontes do sector formal (impostos e contribuições) e definir as prioridades de cobertura sob a forma de um mapa de cobertura. Entende-se que a cobertura, nesta acepção, possui três dimensões: âmbito (o número de contingências cobertas), dimensão (a percentagem de pessoas com acesso a serviços/bens fornecidos dentro das diferentes categorias de contingências) e profundidade ou qualidade (o nível de protecção medido, por exemplo, pelas taxas de substituição). O capítulo 7 fornece mais pormenores sobre o desempenho dos regimes de protecção social.

O quadro 4.4 descreve o mapa de cobertura da Tailândia no final da década de 90. Inclui o efeito do regime de cuidados de saúde de 30 *baht* recentemente introduzido, que presta cobertura praticamente universal no âmbito dos cuidados de saúde a todas as pessoas que não estão cobertas pelo seguro social e podem fazer um modesto co-pagamento de 30 *baht* aos hospitais no momento da prestação dos cuidados.

O mapa não revela a profundidade/qualidade da cobertura e desagrega a população de acordo com o emprego. Seria possível uma desagregação diferente. Obviamente não existe uma regra geral para a organização dos mapas de cobertura. É importante que os espaços em branco possam ser claramente identificados, embora isso não signifique necessariamente que não exista nenhum sistema de transferências que possa cuidar de uma determinada necessidade. A sua presença

Quadro 4.4 Mapa de cobertura da protecção social, Tailândia, final da década de 90

GRUPOS DA POPULAÇÃO		Percentagem da mão de obra (%)	Cuidados de saúde		Acidentes de trabalho e doenças profissionais	Invalidez	Morte	Velhice	Maternidade	Necessidades familiares gerais	Desemprego
			Cuidados de saúde para trabalhadores	Cuidados de saúde para familiares dependentes							
FUNCIONALISMO PÚBLICO	Funcionários públicos	4									
	Empregados regulares e temporários do governo	3									
	Empregados de empresas estatais	3									
EMPREGO PRIVADO	Empresas >10+ empregados	15									
	Pequenas empresas <10 empregados (incluindo o sector informal)	9									
EMPREGO POR CONTA PRÓPRIA (incluindo o sector informal)	Trabalhadores independentes fora da agricultura	19									
	Trabalhadores independentes da agricultura	30									
SEM EMPREGO	Pessoas desempregadas (incluindo os pobres)	6									
	Pessoas incapacitadas para o trabalho	2									
	Idosos (não pensionistas)	8									
			ELEVADA COBERTURA DE SEGURO SOCIAL								
			BAIXA COBERTURA DE SEGURO SOCIAL								
			COBERTURA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL								
			NENHUMA COBERTURA DE TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS SISTÉMICAS								
			COBERTURA PELO REGIME DE CUIDADOS DE SAÚDE (TAXA MODERADORA DE 30 BAHT)								

Fonte: OIT (no prelo).

simplesmente indica que não está em operação nenhum sistema de transferências formal. Pode assumir-se que estão em operação regimes de transferências informais na maior parte dos espaços em branco. Mapas como este servem de descrições das actuais condições ou podem ser desenhados para determinados anos no futuro como marcos para uma estratégia de alargamento da cobertura de regimes de transferências formais.

Para desenvolver uma estratégia credível de preenchimento dos espaços em branco no mapa de cobertura, são necessários cinco passos:

Passo 1:

Nos processos decisórios nacionais, têm de ser identificados os espaços em branco prioritários, aqueles que têm de ser resolvidos primeiro.

Passo 2:

Têm de ser desenvolvidas opções políticas para a cobertura da contingência.

Passo 3:

Têm de ser calculados os custos das opções políticas.

Passo 4:

Têm de ser elaborados os sistemas de partilha de custos entre os diferentes financiadores (governo, agregados familiares privados e entidades patronais).

Passo 5:

Exploração de instrumentos de financiamento adequados para cada contribuinte mediante a angariação de novos fundos (introduzindo ou aumentando os co-pagamentos, angariando contribuições, introduzindo um novo imposto específico, etc.) ou mediante a reafecção de recursos (por exemplo, cessando outra despesa); isto pressupõe a avaliação do espaço de manobra no orçamento do governo e no orçamento de outros contribuintes, quer em termos financeiros, quer em termos da possível aceitação política de novos encargos financeiros por parte dos grupos de interesse nos respectivos sistemas.

O teste pragmático de instrumentos de financiamento alternativos e a margem de manobra financeira seriam normalmente estabelecidos numa análise de orçamento social (ver capítulo 7 para mais pormenores). O quadro 4.5 resume a estrutura principal e o desenvolvimento do orçamento social na Tailândia na década de 90. Neste país, o processo decisório político gerou uma procura clara de acesso universal aos cuidados de saúde como a próxima prioridade nacional em matéria de protecção social. Esses processos nem sempre enviam mensagens claras, pois por vezes poderão não estar definidos correctamente e são com frequência uma questão de economia política (ver, também, a Conclusão).

O caso da Tailândia, no entanto, foi relativamente linear. O actual governo ganhou as eleições com um programa em que a introdução do regime dos 30

baht desempenhava um papel proeminente. Os responsáveis pelo planeamento no Ministério da Saúde e diversos grupos de interesse políticos calcularam que a cobertura de mais 45 milhões de pessoas por esse regime teria um custo líquido adicional para o governo de 25 mil milhões de *baht* (estimativa de 2003), devido em grande parte aos pagamentos por capitação que teriam de ser efectuados aos hospitais participantes. Os montantes são sensivelmente equivalentes a cerca de 0,5% do PIB, assumindo-se que diminuirão a longo prazo à medida que aumentar a cobertura ao abrigo do regime de seguro social. Os responsáveis pelo planeamento devem ter concluído que, no futuro, esse montante de receitas poderia ser reforçado ou desviado de outras fontes, embora não tenha sido divulgado ao público um plano orçamental na área da saúde (que seria um suborçamento do orçamento social nacional).

Quadro 4.5 Orçamento social agregado (em % do PIB), Tailândia, 1990–98

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Despesa social	4,35	4,60	5,11	5,30	5,46	5,41	5,55	6,62	6,77
Educação	2,85	2,96	3,21	3,53	3,55	3,52	3,49	4,17	4,25
Ensino pré-primário, primário e secundário	2,12	2,15	2,32	2,78	2,76	2,74	2,69	3,16	3,22
Ensino terciário	0,31	0,39	0,43	0,54	0,62	0,58	0,58	0,75	0,78
Outros	0,42	0,43	0,47	0,20	0,18	0,20	0,22	0,26	0,25
Despesa com a protecção social	1,49	1,63	1,90	1,77	1,91	1,89	2,06	2,45	2,52
Saúde	1,00	1,12	1,31	1,20	1,33	1,33	1,44	1,74	1,77
Hospitais	0,47	0,54	0,65	0,74	0,79	0,80	0,86	1,04	1,14
Clínicas e serviços médicos e odontológicos	0,31	0,35	0,40	0,22	0,27	0,23	0,25	0,30	0,30
Outros	0,21	0,22	0,27	0,25	0,27	0,31	0,33	0,40	0,33
Segurança social	0,48	0,50	0,57	0,50	0,52	0,50	0,55	0,63	0,67
Providência social	0,01	0,01	0,02	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08
Receitas									
Contribuições para a segurança social	0,02	0,14	0,18	0,20	0,26	0,24	0,26	0,28	0,26
Pagamentos efectuados pelos agregados familiares do próprio bolso	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tributação do governo local	0,08	0,10	0,13	0,14	0,11	0,11	0,15	0,16	0,14
Tributação do governo central	4,24	4,36	4,80	4,95	5,09	5,07	5,14	6,18	6,38

n.d. = não disponível
Fonte: OIT (no prelo).

Foram sugeridas várias opções para a mobilização de recursos (co-pagamentos mais elevados ou a introdução de contribuições gerais para os cuidados de saúde, por exemplo)¹⁷, que ainda não foram aprovadas. No entanto, com toda a probabilidade terão de ser encontradas novas opções, porque o governo está a trabalhar com apertadas restrições orçamentais e este custo adicional representa um aumento significativo da despesa social nacional global. Como indica o quadro 4.5, a despesa social pública (excluindo a educação) ascendeu apenas a 2,52% do PIB em 1998; a inclusão do novo regime dos 30 *baht* adicionaria 20% à despesa social total, o que representa um aumento significativo.

A caixa 4.4 descreve um exercício de alargamento semelhante em curso no Gana. Neste país, o Presidente declarou que o seu governo pretende abandonar o sistema de cuidados de saúde “pagos no momento da prestação”, o qual obriga as pessoas a pagar taxas de utente elevadas, e substituí-lo por um sistema nacional de seguro social nos próximos anos. Encontrar os recursos para financiar essa prioridade política é um exercício típico de mobilização de recursos para a protecção social, pelo que será analisado em pormenor. Este ambicioso plano carece de novos recursos financeiros. Provavelmente, o governo irá financiá-lo com uma combinação de desvio de recursos (do financiamento das pensões para os cuidados de saúde), de novas contribuições para o seguro de saúde e de aumento do imposto sobre o valor acrescentado. A caixa 4.4 é o resultado de uma análise quantitativa elaborada por uma equipa da OIT que visitou o Gana no início de 2003.¹⁸ A análise conclui que, apesar de parecer possível, em teoria, obter recursos suficientes para financiar os custos previstos, se afigura realista tentar introduzir os encargos adicionais e a cobertura plena gradualmente ao longo dos próximos dez anos, em vez de optar por uma cobertura universal imediata. Os montantes resultantes de subidas imediatas do imposto sobre o valor acrescentado, combinadas com um prémio de seguro de saúde significativo, afiguram-se proibitivos.

Caixa 4.4 Plano de seguro de saúde do Gana: Tentativa de mobilização de recursos para uma cobertura universal

Contexto

O Presidente do Gana declarou categoricamente que o actual sistema de cuidados de saúde “pagos no momento da prestação” será abolido em 2004. O Governo procura substituir este regime por um sistema nacional de seguro de saúde que preste cobertura universal à população.

O Gana tem uma situação económica difícil. O novo governo herdou uma dívida nacional de 7,2 mil milhões de USD (uma dívida externa de 5,9 mil milhões de USD e um passivo do Estado de 1,3 mil milhões de USD). A moeda nacional sofreu uma depreciação dramática e assiste-se a uma espiral inflacionista. A actual situação orçamental é bastante grave. De acordo com a informação divulgada, em 2001 as receitas cobriram apenas 72,6% da despesa total. O défice foi de 3,2 mil milhões de USD em 2001, o que corresponde a cerca de 9% do PIB. Estão previstos planos de alívio da dívida que provavelmente atenuarão um pouco a situação.

Embora se tenham registado melhorias em muitos indicadores de saúde, incluindo a mortalidade e a morbilidade, indicadores rudimentares demonstram que persiste a necessidade de grandes melhorias. A esperança de vida em 1999 era de apenas 54,2 anos para os homens e de 55,6 anos para as mulheres, crendo-se que deve ter baixado entretanto devido ao impacto do VIH/SIDA. Entre os menores de cinco anos, a mortalidade é elevada: 118 por 1000 para o sexo masculino e 109 por 1000 para o sexo feminino. A despesa pública com a saúde no final da década de 90 foi meramente da ordem dos 11 USD per capita, tendo mais de 50% sido pagos directamente do próprio bolso. O acesso e o uso de unidades de saúde é baixo e tem vindo a diminuir. Uma sondagem conduzida pelo serviço estatístico do Gana revelou que, em 1992, 42,5% da população urbana e 54,7% da população rural não procuraram atendimento médico em caso de doença ou de acidente. Em 1998, as consultas médicas tinham diminuído 46,6% entre a população urbana e 69,2% entre os habitantes rurais. Esta tendência pode provavelmente estar ligada ao aumento das taxas de utente dos cuidados de saúde nos últimos anos.

O sistema de seguro de saúde proposto e o seu financiamento

O sistema de seguro de saúde proposto é uma fusão do conceito de seguro de saúde social com o conceito de organização mutualista de saúde. Será baseado numa abordagem distrital como organização mutualista de saúde e cobrirá os sectores formal e informal. Assume-se que o regime é formalmente obrigatório para todos os residentes. Na realidade, provavelmente apenas a mão-de-obra do sector formal (após um período de transição) terá cobertura obrigatória. Os grupos a nível comunitário e os grupos profissionais não formais serão encorajados e apoiados no sentido de cobrar prémios do sector não formal, que serão pagos às organizações mutualistas de saúde distritais.

A introdução de um sistema nacional de seguro de saúde no sistema de financiamento dos cuidados de saúde requer um orçamento global para os cuidados de saúde e um planeamento financeiro do sector, por forma a garantir que os custos administrativos adicionais decorrentes da introdução e manutenção do sistema nacional de seguro de saúde se traduzam em melhorias reais no acesso aos cuidados e na respectiva qualidade. Existe um risco real de que o sistema poderá facilitar o acesso apenas aos grupos que já acedem actualmente a sistemas de prestação de cuidados de saúde e que a qualidade dos cuidados poderá efectivamente deteriorar-se se o orçamento global para o sector não for reforçado. Por conseguinte, o orçamento da saúde tem de estipular de forma explícita o nível de recursos adicionais que pretende obter e utilizar no sector, e definir quem irá financiar esses recursos adicionais. Tem de demonstrar que os novos recursos não irão simplesmente alimentar uma inflação médica adicional, mas que servirão para financiar melhores cuidados e um acesso alargado.

Caixa 4.4 (continuação)

A actual concepção do regime prevê diferentes recursos para financiar o sistema, desde contribuições para a segurança social do sector formal a impostos e taxas específicos (cobranças sobre o álcool e o tabaco, investimento bruto do Fundo da Segurança Social e do Seguro Nacional, receitas dos selos dos carros) e uma diversidade de outras fontes. Parte ou a totalidade dos recursos integrarão o Fundo Nacional de Seguro de Saúde, que os afectará às seguradoras participantes. Prevê-se que a afectação dos recursos incluirá pagamentos de equiparação de riscos, resseguros e subvenções cruzadas.

Quadro 4.4.1 Despesa total estimada com a saúde, Gana, 2003

	Milhares de milhões de cedis	USD (milhões)	Em % do total
Cuidados financiados por			
Orçamento ordinário	763	90,83	55
Ajuda externa	389	46,31	28
Co-pagamentos	228	27,14	17
Total	1 380	164,29	100
Dados estruturais fundamentais			
PIB	58 500,00	6 964,29	
Status quo da despesa com a saúde em % do PIB	2,36	2,36	
Receitas gerais estimadas	13 250,00	1 577,38	
Status quo da despesa do governo com a saúde, em % das receitas gerais	5,76	5,76	
Montantes de despesa anuais médios por utente	Cedis	USD	
Orçamento ordinário	76 338,17	9,09	
Ajuda externa	38 919,46	4,63	
Co-pagamentos (pagamento no momento da prestação)	22 811,41	2,72	
Total	138 069,04	16,44	
Acesso estimado da população			
População		milhões	
População do sector formal	5		
População do sector informal	15		
Total	20		
Pessoas com acesso	taxa		
População do sector formal	1	5	
População do sector informal	0,333	5	
Total	0,49975	10	

Fonte: Dados do Gana.

Os cálculos que apresentam um mapeamento quantitativo simplificado do sistema nacional de seguro de saúde previsto revelam alguns problemas estruturais no financiamento do novo sistema. O quadro 4.4.1 apresenta um cenário simplificado, mas estruturalmente correcto do actual orçamento nacional para os cuidados de saúde (cuidados prestados em unidades públicas), baseado em dados fornecidos pelo Ministério da Saúde à equipa de projecto da OIT. São necessárias, no entanto, análises muito mais pormenorizadas do orçamento da saúde, incluindo projecções básicas, para sustentar a decisão governamental de introduzir o sistema nacional de seguro de saúde.

Caixa 4.4 (continuação)

Segundo os dados fornecidos à equipa, o sistema de prestação de cuidados de saúde é actualmente utilizado por cerca de 50% da população, o que equivale a 10 milhões de pessoas, aproximadamente. Os custos *per capita* situam-se a um nível da ordem dos 16,40 USD, apenas cerca de um terço mais elevados que o mínimo absoluto calculado pela comissão sobre macroeconomia e saúde da OMS. A despesa total com a prestação de cuidados de saúde públicos é da ordem dos 2,5% do PIB. Os recursos governamentais apenas cobrem 55% do financiamento total dos cuidados em unidades públicas, o que equivale a cerca de 5,8% das receitas gerais totais. A despesa pública global com a saúde e a percentagem do orçamento do governo são baixas pelos padrões de muitos outros países em desenvolvimento (ver, por exemplo, OMS 2000, quadro A8 do Anexo).

O quadro 4.4.2 simula em números redondos o que aconteceria ao sector da saúde se o sistema de seguro de saúde, tal como está projectado actualmente, tivesse sido introduzido em 2003 sem um período de transição. Em termos técnicos isto significa que os cálculos assumem uma transição *ad hoc* para o estado estacionário na data em que o novo sistema se torna efectivo. Embora hipotético, não deixa de ser útil para ilustrar as debilidades estruturais da concepção do sistema nacional de seguro de saúde. Os pressupostos fundamentais assumidos neste cálculo do modelo são os seguintes:

- os custos dos cuidados e o actual nível das taxas mantêm-se inalterados;
- abolir os co-pagamentos no momento da prestação aumentaria a taxa de utilização da população em cerca de 50% (em termos técnicos, a elasticidade do preço de utilização é de 50%);
- e o regime cobriria a totalidade da população dos sectores formal e informal.

Quadro 4.4.2 Simulação do seguro de saúde, Gana (estado estacionário para 2003)

Pressupostos estruturais			
Aumento assumido para a utilização, devido à abolição das taxas de utente (%)			50
Cobertura			
		Taxa	
Formal			100
Informal			100
		Número de pessoas (milhões)	
Formal			5
Informal			15
Total			20
Contribuições			
<i>Sector formal</i>			
Salário médio mensal	Cedis	860 000	USD 102,38
Taxa de cumprimento (%)	100	100	
Taxa de contribuição (%)	2		
<i>Sector informal</i>			
Contribuição média anual	Cedis	24 000	USD 2,86
Despesa estimada			
	Milhares de milhão de cedis	Milhões de USD	
Formal	1 035,52	123,28	
Informal	3 106,55	369,83	
Total	4 142,07	493,10	
Em % do PIB	7,08	7,08	

Caixa 4.4 (continuação)

Quadro 4.4.2 (continuação)

Financiamento			
Contribuição actual do governo	763,00	90,83	
Ajuda externa actual	389,00	46,31	
Contribuições			
Sector formal	206,40	24,57	
Sector informal	360,00	42,86	
Défi ce	2 423,67	288,53	
Em % das receitas gerais	18,29	18,29	
Financiamento potencial do défi ce	Pontos % adicionais	Milhares de milhões de cedís	Milhões de USD
SSNIT geral	0,02	206,40	24,57
IVA	0,02	459,20	54,67
Défi ce remanescente		-1 758,07	-209,29

Fonte: Cálculos da OIT.

O quadro demonstra que, se:

- o governo mantivesse o seu actual nível de financiamento;
- a ajuda externa se mantivesse no nível actual;
- os trabalhadores do sector formal contribuíssem 2% do seu salário sujeito a contribuições, em conjunto com as suas entidades patronais, para o sistema nacional de seguro de saúde;
- as pessoas da economia informal contribuíssem com 24 000 cedís *per capita* e por ano;
- o IVA fosse aumentado 2 pontos percentuais; e
- fossem desviados 2% das contribuições das pensões para os cuidados de saúde;

o regime continuaria a apresentar um défi ce de 1800 milhares de milhões de cedís, aproximadamente. Seria muito difícil diminuir esse diferencial através de outros tipos de rendimentos. Mesmo um novo aumento de 2% do IVA e um subsídio adicional do Fundo da Segurança Social e do Seguro Nacional no valor de dois pontos percentuais do actual montante subvencionado não resolveriam o problema. Afigura-se que o governo não tem meios financeiros para atingir uma cobertura universal da população no futuro próximo. No entanto, outros cálculos revelam que, se as receitas gerais aumentassem cerca de 3% ao ano em termos reais, este projecto ousado, que se propõe avançar para uma cobertura efectiva da totalidade da população na área dos cuidados de saúde, poderia ser financiado em dez anos, caso o governo estivesse disposto a atribuir cerca de 40% do rendimento actual ao sector dos cuidados de saúde.

Uma vez decidida a estratégia geral de mobilização de recursos, importa desenhar os instrumentos financeiros com mais pormenor. Para o efeito, são necessários conhecimentos técnicos que serão disponibilizados no capítulo 5.

4.6 RESUMO

Os regimes de protecção social encerram promessas, nalguns casos, a muito longo prazo. Financiar essas promessas implica possuir uma estratégia de financiamento clara, que abranja o sector público e o sector privado, pois existem múltiplas relações directas e indirectas entre o financiamento das transferências sociais e os orçamentos nacionais. Este capítulo mostrou que os instrumentos contabilísticos necessários para monitorizar todos os custos e compromissos públicos inerentes a um sistema nacional de transferências sociais ainda não estão plenamente desenvolvidos. A dívida implícita do governo, incorrida, por exemplo, em virtude de um regime de pensões subfinanciado ou com promessas excessivas, não é explicada em nenhum sistema de contabilidade normal. O mesmo se aplica aos riscos que os governos correm como garantes derradeiros *de facto* dos regimes de transferências para-estatais e do sector privado sistematicamente inscritos.

Considerando as inúmeras ligações directas e indirectas entre as contas gerais do governo e o financiamento das pensões, bem como o papel crucial desempenhado pelo governo como garante derradeiro da segurança de rendimento, é difícil concluir se uma opção de financiamento específica acabará por ser mais barata para os governos e para quem os financia – os cidadãos que pagam os seus impostos e as suas contribuições – comparativamente a outras opções disponíveis.

A análise das diferentes ligações entre as finanças públicas e o financiamento das pensões revela que os governos, em representação da sociedade em geral, são sempre os derradeiros garantes dos regimes nacionais de pensões da segurança social. Se promessas que cobrem em parte a vida de várias gerações são possíveis, só a sociedade no seu todo as poderá fazer. Os mercados de capitais, as empresas de seguros privados ou as empresas, enquanto prestadores alternativos de segurança na velhice, não podem dar garantias de longo prazo de que funcionarão adequadamente ou de que sobreviverão sequer por períodos tão alargados.

Se alguém encarar os regimes de segurança social numa perspectiva global e assumir que o governo tem por derradeira responsabilidade garantir, pelo menos, um nível mínimo de transferências de recursos para sua utilização pelos idosos, inválidos, sobreviventes, doentes e pobres, então as opções nacionais de concessão de prestações de pensões públicas e privadas, ou qualquer *mix* público-privado, são reduzidas a questões de política social e de rendimento *versus* questões de políticas de finanças públicas.

A concessão de prestações de protecção social pelos poderes públicos significa que os efeitos destas transferências sobre a distribuição do rendimento podem ser concebidos para conceder protecção contra a pobreza e para reduzir a desigualdade de rendimentos em parte através do regime de pensões. A subcontratação de parte ou até da maioria das prestações de protecção social junto do

sector privado aprofundará inevitavelmente a desigualdade de rendimento entre os beneficiários, uma vez que não se pode esperar que entidades privadas incluam elementos redistributivos no fornecimento dessas prestações. Para o analista de protecção social, isto significa que a análise financeira de um regime nacional de protecção social ou o desenvolvimento de um projecto para a introdução de um sistema abrangente exigem não só a definição actuarial dos custos e dos recursos de financiamento desse sistema ou de um regime individual, mas também uma análise exaustiva das responsabilidades explícitas e implícitas do governo. Impõe-se ainda desenvolver uma compreensão dos limites da carga fiscal e contributiva global aceitável, bem como da composição aceitável dessa carga (entre impostos, contribuições para o seguro social, pagamentos do próprio bolso e prémio de seguro privado). Os limites e as preferências de composição só podem ser testados por operações de tentativa e erro que costumam consumir décadas de avanços e recuos por entre complexos processos de consenso social.

Só se tiverem sido efectuadas análises desta natureza será possível conceber uma estratégia de financiamento que atribua encargos financeiros a determinados financiadores e instrumentos de financiamento.

Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros e analistas de política social

Se estiver a ser desenvolvida uma estratégia de mobilização de recursos ou de financiamento para um novo regime de prestações, os analistas poderão tentar, caso assim pretendam, utilizar a seguinte lista de controlo para verificar se estão cobertos os principais impactos potenciais nas políticas financeira e fiscal do governo:

1. Quem é o garante derradeiro da nova prestação? O governo? Em caso afirmativo, isso significa que o governo teria de socorrer o sistema se a estratégia de mobilização de recursos para o regime falhasse?
2. Existem responsabilidades directas ou indirectas de longo prazo para o governo inerentes à concepção da prestação?
3. A estratégia de mobilização de recursos é realista, por outras palavras, será provável a aceitação pelo público de encargos de financiamento adicionais sob a forma de impostos, contribuições ou pagamentos privados do próprio bolso? E estará pronto para aceitar a forma como a estratégia de mobilização de recursos atribui esses encargos às diferentes entidades financiadoras?
4. A introdução poderá ter potenciais efeitos colaterais negativos sobre o cumprimento fiscal global do país?
5. A estratégia de mobilização de recursos terá um custo de oportunidade para o governo, isto é, existem outros projectos do governo que teriam de ser congelados porque a medida em apreço iria provavelmente desviar o financiamento para esse uso alternativo dos recursos públicos?

Leitura complementar

Para saber mais sobre:

- o Sistema das Contas Nacionais das Nações Unidas (1993 SNA), ver o *website* da Divisão de Estatística das Nações Unidas (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993>)
- as correlações entre o SNA e um sistema de contabilidade social, consultarm Scholz *et al.* (2000), capítulo 6
- os efeitos económicos da tributação, ver van den Noord e Heady (2001)
- a gestão da despesa pública, ler Allen e Tommasi (2001).

Notas

¹ Este capítulo baseia-se amplamente no capítulo 14, “As consequências para as finanças públicas”, escrito por Michael Cichon, em Gillion *et al.* (2000). Foi alargado, no entanto, para cobrir outras prestações para além das prestações de pensões e sofreu uma revisão completa.

² Ver Nações Unidas (1968), p. 25.

³ Ver FMI (1997a, 1997b).

⁴ Ver, por exemplo, EUROSTAT (2000).

⁵ Por exemplo, se um país introduz um novo regime de pensões com uma fórmula de pensões relativamente generosa (como foi o caso em muitos países de África, das Caraíbas e da América Latina), coberto através de financiamento parcial, isto é, através de uma taxa contributiva que, nos primeiros anos, é muito mais elevada do que as contribuições que seriam necessárias para cobrir os baixos custos iniciais, então o governo poderá tomar de empréstimo montantes dos regimes e investi-los na infra-estrutura nacional, financiando, por exemplo, uma ampla infra-estrutura de cuidados de saúde. Uma orçamentação social adequada revelará que o fluxo monetário entre os regimes e as contas do governo diminuirá em determinado momento, havendo necessidade até de o inverter, ou de aumentar as taxas contributivas dos regimes de pensões. O planeamento financeiro do governo tem de se preparar para estes acontecimentos: tem de preparar o público com suficiente antecedência para o aumento das taxas contributivas, ou tem de estar preparado para resgatar alguns dos seus créditos e poderá ter mesmo de suprimir outras despesas (por exemplo, com os cuidados de saúde e com outras transferências sociais) por forma a ficar em posição de retirar fundos do regime. O mesmo aconteceria se o governo tomasse de empréstimo montantes dos planos de seguros de pensões privados.

⁶ Os princípios da orçamentação social são explicados com mais pormenor no manual sobre orçamentação social desta série técnica (ver Scholz *et al.*, 2000).

⁷ Ver Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais (1994).

⁸ Ver, por exemplo, Cichon e Samuel (1995).

⁹ Neste contexto, a contabilidade nacional adiciona uma conotação interessante ao debate sobre o financiamento de regimes em capitalização *versus* regimes de repartição. Se um regime de segurança social, alegadamente financiado por capitalização, investir todas as suas reservas em veículos

de investimento do governo, e se o governo pagar as taxas de juro correctas (indexadas à inflação) e se resgatar correctamente o capital que tomou de empréstimo, então o regime de pensões não passa de um regime de repartição misto financiado por contribuições por impostos, uma vez que as obrigações com os pagamentos de juros e com o resgate têm de ser financiadas pela tributação geral. Ao nível da conta consolidada do governo, o regime transforma-se num regime de repartição.

¹⁰ Por outro lado, o facto de o governo conceder prestações directamente não significa automaticamente que os regimes sejam financiados na totalidade pela tributação geral. Os governos poderiam perfeitamente executar um tipo de regime de seguro social que cobre contribuições do mesmo modo que um regime de seguro social autónomo (como nos Estados Unidos, por exemplo). Mesmo os regimes com prestações universais para todos os residentes podem cobrar contribuições (ou impostos específicos) que ajudem a financiar as prestações (como no Reino Unido)

¹¹ Incluindo pensões, prestações de curta prazo, de saúde, de desemprego e de assistência social.

¹² São inúmeros os factos que o sustentam. Uma das descobertas mais recentes é referida no estudo da OIT sobre um fundo de seguro de saúde potencialmente catastrófico nas Baamas: ver OIT (2001b).

¹³ Isto também significa, consequentemente, que em qualquer regime em que se exija este nível de reservas em determinado momento, o total das contribuições anuais pagas no futuro tem de ser igual ao valor actual de todos os direitos futuros sobre pensões, decorrentes desta contribuição anual.

¹⁴ O modelo foi utilizado para projectar a despesa social de longo prazo nos países da OCDE e da Europa Central e de Leste. Pormenores da metodologia e os pressupostos assumidos são descritos em Latulippe (1997). O pressuposto central assumido no modelo é um crescimento médio real de 2% ao longo do período de projecção. Assume-se que o emprego total crescerá a uma média de 1% ao ano. Assume-se que a taxa de juro média real de longo prazo é de 3%.

¹⁵ Neste contexto, o instrumento de planeamento financeiro adequado para a política social nacional e, por conseguinte, para as políticas em matéria de pensões, consiste numa contabilidade e num planeamento nacionais abrangentes da despesa social sob a forma de orçamentos sociais nacionais.

¹⁶ Ver, por exemplo, Tanzi (1996), p. 31.

¹⁷ Ver OIT (2002b).

¹⁸ Ver Cichon *et al.* (2003b).

A despesa dos sistemas nacionais de protecção social (SNPS) e dos subsistemas individuais é determinada pelas regras aplicáveis às respectivas transferências sociais. Por seu lado, estas regras são determinadas, antes de mais e acima de tudo, por valores sociais; porém, ao longo das últimas décadas, têm sido, cada vez mais, influenciadas pela suposta viabilidade financeira dos regimes individualmente considerados ou dos sistemas no seu todo. A fim de avaliar essa viabilidade financeira, que é – tal como referido no Capítulo 3 – em larga medida um processo político de tentativa e erro, torna-se necessário calcular os custos imediatos, a médio prazo e a longo prazo de um determinado regime ou sistema através de estudos actuariais e estudos sobre o orçamento social. Uma vez que as técnicas em causa são descritas exaustivamente em três outros manuais desta série,² não é necessário desenvolver aqui este assunto. Bastará compreender a provável evolução dos custos típicos de um plano de pensões incipiente, por exemplo, bem como os factores que a influenciam (estes elementos foram descritos no Capítulo 2).

O presente capítulo toma a evolução dos custos como um dado adquirido e, tal como mencionado anteriormente, presume também que a sociedade adoptou todas as medidas necessárias para evitar riscos. O seu objectivo consiste meramente em apresentar as opções ao dispor dos responsáveis pelo planeamento financeiro e dos decisores políticos para financiar a despesa prevista – por outras palavras, de que modo podem, uma vez tomadas as decisões políticas essenciais sobre as estratégias de mobilização de recursos (ver Capítulo 4), garantir a disponibilidade dos recursos líquidos necessários na data de vencimento das obrigações. Serão apenas analisadas as técnicas de financiamento de sistemas formais de transferências, incluindo também algumas referências a regimes de base comunitária. A concepção e a escolha dos sistemas de financiamento devem ter em vista o cumprimento dos compromissos assumidos em matéria de prestações. Tendo em conta a provável evolução da despesa, o presente capítulo procurará

responder às seguintes perguntas:

- (1) quem paga...
- (2) com que rendimentos...
- (3) qual o montante das contribuições ou impostos...
- (4) em que momento...
- (5) por quem...

A fim de garantirem que os recursos estão disponíveis sempre que necessário, as sociedades respondem a estas perguntas escolhendo *sistemas de financiamento* específicos, ou seja, determinando de que forma serão gerados os rendimentos necessários para financiar diferentes planos de prestações sociais. Tal como já foi explicado, a mobilização de recursos pode assumir várias formas, desde o financiamento através de impostos ao financiamento através de contribuições (com diversas variantes) e, neste último caso, as opções variam entre a capitalização total e a repartição.

Nas páginas que se seguem, iremos definir e explicar os conceitos mais importantes (secção 5.1), passando seguidamente a uma análise pormenorizada das opções que um país tem ao seu dispor relativamente à escolha do sistema de financiamento das prestações de saúde, das pensões e de outras prestações sociais (secções 5.2, 5.3 e 5.4 respectivamente). Reconhecendo a omnipresente tendência de globalização, a secção 5.5 explora potenciais opções para o financiamento internacional da protecção social. Na secção 5.6, é apresentado um breve resumo.

5.1 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO: DEFINIÇÃO, PARÂMETROS E PRINCIPAIS APLICAÇÕES

Depois de definir os sistemas de financiamento e o seu principal objectivo, a presente secção analisa os parâmetros constitutivos desses sistemas e descreve, em termos gerais, a aplicação típica das diversas prestações ou transferências sociais.

Os sistemas de financiamento são conjuntos de disposições legais que visam garantir, em cada ponto do ciclo de vida de um regime, a disponibilidade dos recursos financeiros necessários para cobrir a despesa, ou seja, garantir o seu equilíbrio financeiro. Tal como mencionado anteriormente, a definição de qualquer sistema de financiamento assenta em quatro parâmetros:

- (1) dimensão do grupo abrangido (*Quem paga... para quem?*);
- (2) regras de financiamento aplicáveis a estes sistemas (*... que montantes*);
- (3) definição do equilíbrio actuarial, que corresponde ao nível de financiamento do regime (*... em que momento*); e

- (4) fontes de financiamento (ou seja, a base de recursos) afectas ao financiamento das prestações (*com que rendimentos?*).

As previsões sobre a evolução da despesa e a escolha do sistema de financiamento determinam, por sua vez, os encargos financeiros de cada geração de contribuintes. Antes de analisarmos os parâmetros básicos supramencionados, é necessário examinar o conceito de equilíbrio financeiro que todos os sistemas de financiamento procuram manter.

5.1.1 O principal objectivo dos sistemas de financiamento

De um ponto de vista actuarial, diz-se que um regime está em equilíbrio financeiro se o valor actual de todas as despesas futuras mais a reserva inicial $t = 0$ for igual ao valor actual de todas as receitas futuras do regime em determinado momento. Esta ideia pode ser traduzida na equação fundamental (simplificada) relativa ao *equilíbrio financeiro* geral³ de um regime de protecção social:

$$R_0 + \sum_{t=0}^{\infty} \pi_t * TIW_t * r_t = \sum_{t=0}^{\infty} TEX_t + r_t \quad (5.1)$$

onde:

t	=	0, ... 4 corresponde a anos
R_0		é a reserva inicial
π_t		é a taxa de contribuição cobrada no ano t
r_t		é a taxa de desconto ($1/(1+i)$) elevada a t
TIW_t		é o valor total das remunerações ou rendimentos sujeitos a contribuição no ano t
TEX_t		é a despesa total no ano t

Esta equação tem de ser válida em qualquer momento durante um período de tempo teoricamente ilimitado. A inexistência de um limite temporal deve-se ao facto de a lei garantir a existência dos sistemas de segurança social por períodos de tempo ilimitados.

A equação é aplicável a sistemas de financiamento baseados no método de repartição, a sistemas de financiamento baseados no método de capitalização total⁴ e a todas as formas de financiamento intermédio.

Importa salientar que, quando aplicado a planos de pensões, o conceito de equilíbrio financeiro acima mencionado está muito próximo do conceito de dívida implícita resultante das responsabilidades com pensões. Se a taxa de contribuição π_t se mantiver estável no nível inicial ao longo do tempo, o segundo conceito – o de dívida implícita resultante das responsabilidades com pensões – é equiva-

lente à fórmula 5.1. Deste modo, para evitar esta dívida implícita, é fundamental garantir o equilíbrio financeiro do plano através de uma gestão responsável das receitas e das despesas.

Quadro 5.1 Factores que afectam o equilíbrio financeiro de um regime de protecção social

	Impacto nas rubricas de receita	Impacto nas rubricas de despesa
Factores económicos		
(1) crescimento	Pessoas seguradas e remunerações	direito a prestações e número de beneficiários
(2) emprego (geralmente, depende de (1))	número de contribuintes	número de beneficiários (pensões de invalidez, subsídios de doença, desemprego, redução da pobreza: imediato; pensões de velhice, sobrevivência: a longo prazo)
(3) peso dos salários no PIB e salários (poderá depender de (1))	rendimentos sujeitos a contribuição	montante das prestações (após um intervalo de tempo)
(4) salários/inflação	rendimentos sujeitos a contribuição	montante das prestações
(5) aumento das taxas de juros	rendimentos dos investimentos	
Factores demográficos		
(1) estrutura etária da população inicial	número de activos	número de beneficiários
(2) alterações na taxa de mortalidade	número de activos	número de beneficiários e tempo médio de serviço que determina o direito às prestações
(3) aumento da fertilidade	número de contribuintes (longo prazo) se a evolução económica o permitir	número de beneficiários (longo prazo)
Factores relacionados com a governação		
(1) concepção do regime	disposições sobre contribuições ou impostos	fórmula das prestações e condições de elegibilidade que determinam o número e o montante das prestações
(2) manutenção (ajustamento dos parâmetros fundamentais do regime)	limite sobre os rendimentos sujeitos a contribuição	níveis das prestações
(3) complexidade administrativa		despesas administrativas e, consequentemente, despesas totais
(4) cumprimento em matéria de inscrições	(curto prazo) montante total dos rendimentos sujeitos a contribuição	(longo prazo) número de beneficiários e valor da despesa com prestações
(5) cumprimento em matéria de salários	(curto prazo) rendimentos sujeitos a contribuição	(potencialmente a longo prazo) nível e valor da despesa com prestações

Este equilíbrio geral a longo prazo não garante automaticamente a liquidez em cada momento. Nos sistemas de repartição, o regime está, por definição, em equilíbrio de ano para ano, enquanto, noutras opções, a verificação de défices anuais temporários (que teriam de ser corrigidos através do recurso a empréstimos) é teoricamente possível, desde que sejam compensados posteriormente por excedentes anuais. As regras e os regulamentos aplicáveis a um determinado sistema de financiamento têm de traduzir o equilíbrio financeiro e a exigência de liquidez anual num “equilíbrio actuarial” (um conceito próximo do de equilíbrio financeiro geral) que garanta a disponibilidade de tesouraria para cobrir as despesas com prestações, em cada momento, e que constitui uma exigência mais pragmática e mais fácil de cumprir do que o “eterno” equilíbrio financeiro geral.

Antes de analisarmos as principais características dos sistemas de financiamento, importa recordar rapidamente uma das principais mensagens do Capítulo 2, nomeadamente os factores que determinam o nível de despesa nos sistemas de transferências sociais. Como já vimos, a despesa (e, consequentemente, o equilíbrio financeiro) de um plano de prestações é influenciada por três tipos de factores:

- *factores demográficos*, que determinam a dimensão relativa da geração activa (que financia) face à geração não activa (que beneficia);
- *factores económicos*, que determinam a capacidade (ela própria dependente do nível de desenvolvimento económico) de os diferentes contribuintes) honrarem os seus compromissos contratuais; e
- *factores relacionados com a governação*, que descrevem a natureza do contrato, nomeadamente os montantes prometidos à geração inactiva e os resultados da gestão dos fluxos financeiros.

O quadro 5.1 apresenta um resumo do impacto destes factores concretos e mensuráveis sobre as receitas e as despesas de um regime de protecção social.

5.1.2 Parâmetros dos sistemas de financiamento

5.1.2.1 A dimensão do grupo abrangido

O mais pequeno dos grupos no seio do qual as transferências sociais têm lugar é, obviamente, a família nuclear. Segue-se a família alargada ou o bairro, e depois a comunidade ou o grupo profissional. A menos que sejam impostas por disposições legais específicas (como acontece com as disposições sobre pensão de alimentos no âmbito do Direito da Família), as transferências no seio de uma família e/ou comunidade pequena têm, muitas vezes, uma natureza informal. O grau de solidariedade no seio de grupos nucleares varia consideravelmente, dependendo, mais uma vez, de valores sociais e da situação concreta da família ou da comuni-

dade. Geralmente, o direito a prestações não se encontra claramente estabelecido, mesmo nos regimes de base comunitária. À semelhança do que acontece em contextos familiares informais, os níveis das transferências de base comunitária dependem mais do rendimento total do grupo do que das necessidades reais dos potenciais beneficiários.

Pelo menos em teoria, quanto maior for o grupo abrangido por um determinado regime de transferências, maior será a fiabilidade da prestação dos benefícios. Os regimes nacionais – ou, pelo menos, os regimes de seguro social com uma ampla cobertura – possuem geralmente um nível de prestações e rendimentos mais estáveis do que os grupos mais pequenos. Todos os sistemas de transferências sociais têm por base a partilha de recursos com vista a fazer face a contingências como a invalidez, a pobreza, a velhice, a doença, etc. A variação do nível de benefícios dos grandes grupos (ou seja, o seu risco financeiro) é inevitavelmente menor do que a dos grupos mais pequenos, o que, por sua vez, estabiliza a posição financeira daqueles. Este ponto é ilustrado pela experiência aleatória apresentada na caixa 5.1.

Para além dos principais riscos matemáticos internos apresentados no quadro 5.1.1 da caixa 5.1, os pequenos grupos também enfrentam, muitas vezes, riscos externos comuns, tais como o desemprego num grupo profissional, a pobreza numa família ou uma epidemia numa comunidade. Por outras palavras, desde que sejam bem geridos, os grandes regimes são geralmente mais eficazes. A desagregação da solidariedade nacional em pequenos grupos de solidariedade conduz inevitavelmente a uma maior disparidade entre os níveis de prestações. Provavelmente, esta situação levará à criação de grupos mais pequenos com uma grande variedade de rendimentos médios, o que significa que estes grupos poderão também proporcionar diferentes níveis de prestações: os grupos mais ricos terão capacidade para financiar mais e melhores prestações.

Porém, os argumentos actuariais a favor e grandes grupos de riscos poderão estar em contradição com as preferências políticas de uma sociedade. Esta poderá optar por grandes grupos num subsistema de protecção social (como o Serviço Nacional de Saúde [SNS] no Reino Unido), escolhendo simultaneamente um sistema de pensões muito heterogéneo (como o sistema de pensões público/privado do Reino Unido). Outras poderão optar por uma forte protecção básica contra a pobreza na velhice, deixando a garantia de taxas adequadas de substituição do rendimento a regimes baseados em grupos (o sistema de pensões dos Países Baixos, por exemplo). Por todo o mundo, assiste-se a uma tendência de desagregação dos grupos de solidariedade, que pode mesmo atingir a individualização total, como acontece nos planos de poupança-reforma obrigatória. Esta tendência acentua inevitavelmente a disparidade entre os níveis de prestações individuais.

Caixa 5.1 A dimensão do grupo abrangido influencia a estabilidade do nível de prestações?

Imaginemos que estamos perante um regime de seguro de saúde. Sabemos que o benefício médio “verdadeiro” por segurado, por período, é 10 Unidades de Conta (UC) e que o desvio-padrão verdadeiro é 5 UC. Vamos também pressupor que, neste regime, é possível segurar 10, 100 ou 1000 participantes com uma estrutura de risco homogénea (ou seja, uma variável aleatória de distribuição normal com uma média de 10 UC e um desvio-padrão de 5). Naturalmente, na vida real, o nível de utilização das prestações por cada participante varia, pelo que a média global não seria 10 UC e o desvio-padrão não seria exactamente 5. De acordo com a lei dos grandes números, uma distribuição normal exacta com estes dois parâmetros apenas seria aproximada se o regime abrangesse um elevado número de segurados. Quanto menor o número de segurados, mais afastado estaria o nível de prestações real dos valores verdadeiros. Para ilustrar este ponto, foi utilizado um gerador de números aleatórios do Excel para simular benefícios aleatórios de distribuição normal ao longo de um período de dez anos para um regime com 10, 100 ou 1000 subscritores.

Os desvios-padrão da média verdadeira de 10 UC são indicados no quadro 5.1.1. Numa segunda fase, também foi calculado o desvio-padrão médio do desvio-padrão observado do desvio-padrão verdadeiro de 5 ao longo de um período de dez anos. Os resultados mostram claramente que a experiência de dez anos com um regime com 1000 membros estava muito mais próxima do valor verdadeiro do que nos cenários com 10 ou 100 participantes.

Quadro 5.1.1 Resultados de um número aleatório de experiências

Ano	Desvio-padrão da média verdadeira		
	10 subscritores	100 subscritores	1000 participantes
1	3,69	4,63	5,16
2	5,06	4,87	5,17
3	4,8	4,54	5,32
4	4,41	4,17	5,12
5	4,38	5,09	5,26
6	5,12	4,56	5,21
7	3,47	5,05	5,26
8	5,05	4,82	5,17
9	5,62	5,25	5,37
10	6,51	4,63	5,17
Desvio-padrão (DP) do DP observado do DP verdadeiro	2,38	0,47	0,17

Fonte: Cálculos da OIT

Caixa 5.1 (continuação)

A reserva de contingência que um regime com poucos participantes teria de manter em termos relativos (ou seja, em relação à despesa média global com benefícios) seria necessariamente muito maior do que a de um regime com um elevado número de subscritores. Dito por outras palavras, o risco de insolvência é muito maior para um regime com poucos participantes do que para um regime com muitos participantes. O primeiro teria duas formas de se proteger contra uma situação de falência. Uma delas consistiria em limitar as suas responsabilidades e, desde modo, devolver uma parte do risco aos participantes; neste caso, a constituição de uma reserva de contingência seria suficiente para cobrir uma estimativa conservadora da despesa anual ou plurianual total com benefícios. Alternativamente, o regime poderia optar pelo resseguro, convertendo assim um risco imprevisível de uma elevada despesa anual com prestações num prémio de resseguro constante e previsível.

5.1.2.2 Regras de financiamento

Os regimes públicos de segurança social funcionam com base em regras ou princípios de financiamento fundamentalmente diferentes daqueles que regem os regimes privados que visam garantir a segurança dos rendimentos. As empresas de seguros, por exemplo, financiam as pensões com base na equivalência individual, uma regra financeira que estipula que o valor actual das contribuições de cada contribuinte que adere ao plano tem de ser igual (em média) ao valor actual de todas as prestações previstos (mais os custos administrativos). No caso dos planos de pensões de benefício definido (BD), na prática, esta regra leva a que as taxas de contribuição para os seguros de pensões sejam calculadas para grupos definidos com base na idade de adesão ao seguro. Poderão ser cobrados prémios individuais a pessoas portadoras de determinadas deficiências. Normalmente, não existem transferências de rendimentos entre gerações ou grupos de rendimento e os únicos riscos segurados são a longevidade, a morte prematura e a invalidez (caso estas duas últimas contingências estejam abrangidas pelo contrato de seguro). No caso dos planos de poupança-reforma obrigatória, o princípio da equivalência individual é automaticamente cumprido. O saldo da conta de cada participante depende exclusivamente das suas contribuições e dos rendimentos de investimentos a elas associados e o valor actual das prestações concedidas pelo plano é exactamente igual ao saldo do plano (menos as taxas administrativas, que podem ser substanciais).

As regras que regulam os sistemas de financiamento da segurança social são mais discricionárias do que as ditadas pelas exigências financeiras do sector privado, mas podem ser deduzidas a partir do mandato social geral dos SNPS. É possível identificar três regras fundamentais: a regra da solidariedade financeira, a regra da equivalência financeira colectiva e a regra da equidade intergeracional.

Na prática, o cumprimento simultâneo destas três regras raramente é assegurado e elas resultam, quase inevitavelmente, de um compromisso político.

A regra da solidariedade financeira⁵

Segundo esta regra, as contribuições ou os impostos utilizados para financiar as prestações são cobrados em função da capacidade de pagamento dos participantes, independentemente dos seus riscos ou situação pessoal (por exemplo, sofrerem de uma doença ou terem dependentes a seu cargo). Nos regimes de seguro social, este princípio traduz-se geralmente em taxas de contribuição uniformes, correspondentes a uma percentagem fixa dos rendimentos sujeitos a contribuição, podendo mesmo estar previstas taxas de contribuição mais baixas para os trabalhadores com baixos rendimentos. Nos casos em que as pensões são financiadas por impostos directos, esta regra é geralmente de aplicação automática, dado que normalmente as taxas de imposto são progressivas.

A regra da equivalência financeira colectiva

Esta regra corresponde ao princípio da equivalência individual ou baseada em grupos vigente nos seguros privados – na verdade, estende a aplicação da regra da equivalência de um indivíduo ou grupo (mesma idade, sexo ou profissão) a uma comunidade. Segundo esta regra, o valor actual total de todas as despesas futuras previstas do regime de protecção social deve ser, em qualquer momento, igual ao valor actual de todas as receitas futuras do regime (mais a reserva inicial no momento em causa, se for o caso). Esta regra tem três implicações. Em primeiro lugar, exige simplesmente que o regime esteja em equilíbrio financeiro (tal como acontece com o princípio da equivalência individual no sector privado). Em segundo lugar, permite a redistribuição do rendimento entre grupos desde que o equilíbrio financeiro a longo prazo esteja assegurado, estipulando ainda que, a longo prazo, as receitas têm de cobrir as despesas, independentemente de existir um aumento gradual das reservas ou de o regime ser exclusivamente financiado com base no método de repartição. Em terceiro lugar, significa que os recursos da segurança social não devem ser utilizados para o financiamento de despesas noutras áreas (o que poderá acontecer caso os governos recorram ao empréstimo de recursos e não os devolvam ou devolvam-nos por um valor real substancialmente mais baixo), e que o regime não deve receber quaisquer subsídios externos. Esta última situação poderá ocorrer se o regime não abranger toda a população, sendo subsidiado através das receitas gerais. Ambas as situações suscitam sérias questões de equidade: será justo exigir que um determinado grupo demográfico pague mais impostos (o que aconteceria se as contribuições para a segurança social fossem utilizadas para outros fins) ou obrigar o público em geral a subsidiar o nível

de vida de um grupo específico (o que aconteceria se o regime fosse subsidiado por receitas gerais)?

A regra da equidade intergeracional

Geralmente, esta regra apenas é aplicável aos planos de prestações de longo prazo – ou seja, aos planos de pensões e aos planos de cuidados continuados (cuidados por tempo ilimitado a pessoas que sofram de incapacidade permanente, sobretudo os idosos, em casa ou em estabelecimentos especializados). Segundo esta regra, os membros de todas as gerações (ou seja, gerações sucessivas) pagam aproximadamente a mesma proporção do seu rendimento disponível durante a sua vida activa, o que lhes confere o direito a receber prestações iguais (em termos de taxas de substituição). Este princípio é o mais controverso, mais ambíguo e mais aberto a diferentes interpretações.

Nos sistemas de repartição ou de capitalização parcial, as primeiras gerações pagam normalmente contribuições mais baixas do que a geração que surge durante ou perto da fase de maturidade do plano, apesar de receberem, muitas vezes, pensões semelhantes. Um exercício de contabilidade geracional mostraria claramente que o valor actual das suas contribuições é mais baixo do que o valor actual médio das suas prestações. Tal poderia configurar um lucro extraordinário nos casos em que um novo plano de pensões é criado numa economia com um nível de vida elevado razoavelmente constante. Relativamente aos países em desenvolvimento, poder-se-ia defender que o facto de as primeiras gerações pagarem contribuições mais baixas se justifica por o seu nível de vida ser normalmente apenas uma fracção daquele de que usufruem as gerações seguintes e que, por esse motivo, a transferência de alguns dos benefícios resultantes do crescimento verificado posteriormente para as primeiras gerações é uma questão de equidade. Se um sistema de pensões fosse financiado por uma taxa de contribuição, em teoria, eternamente constante, a maioria das contribuições das primeiras gerações seria utilizada no reforço das reservas. Na fase de maturidade do plano, o rendimento dos investimentos contribuiria para o seu financiamento e manteria eternamente a taxa de contribuição ao mesmo nível. Se as primeiras gerações não tivessem contribuído para o reforço das reservas, o rendimento dos investimentos em falta nas fases posteriores seria equivalente à redistribuição de rendimentos das gerações posteriores (normalmente mais ricas) para as gerações anteriores (normalmente mais pobres). Esta redistribuição de rendimentos poderia ser considerada equitativa do ponto de vista social, ainda que não o fosse de um ponto de vista estritamente actuarial.

Na maioria dos casos, as regras acima enunciadas não se aplicam na sua forma pura. Muitas vezes, são concedidos subsídios fiscais aos planos de pensões que não abrangem toda a população ou, pelo contrário, as reservas podem ser

obtidas com recurso a empréstimo e, consequentemente, serem amortizadas. Em ambos os casos é violada a regra da equivalência colectiva. Nos planos de contribuição definida (CD), as prestações dos sobreviventes poderão depender, de modo determinante, da idade do chefe de família à data da sua morte, o que violaria a regra da solidariedade financeira. O conceito de equidade intergeracional é muito debatido, mas raramente é objecto de uma definição clara. Poderá mesmo estar em conflito com a realidade, se não existirem mercados de capitais para absorver as reservas inicialmente elevadas resultantes de taxas de contribuição “eternamente” constantes ou se o plano não tiver acesso aos conhecimentos e à experiência de especialistas em gestão de investimentos. O grau de cumprimento das diferentes regras pela sociedade e a prioridade que esta atribui a um ou a outro princípio são uma questão de preferência política e a escolha de um determinado sistema de financiamento reflecte implicitamente estas preferências.

5.1.2.3 *Equilíbrio actuarial e nível de financiamento*

Tal como mencionado anteriormente, o equilíbrio actuarial traduz o equilíbrio financeiro geral numa regra que pode ser facilmente seguida no dia-a-dia. Nos planos de prestações de curto prazo, que abrangem cuidados de saúde, subsídios de desemprego, subsídios de doença e subsídios de maternidade, e nos quais os níveis de prestações e/ou contribuições podem ser ajustados de forma relativamente rápida a uma nova realidade económica, demográfica ou política, basta estipular que a taxa de contribuição do plano é calculada com base na despesa total prevista para o ano fiscal seguinte, acrescida de uma reserva de contingência razoável. Num sistema de saúde, a reserva de contingência pode variar entre menos de metade da despesa anual e o equivalente a essa despesa. Este nível da reserva de contingência permitiria ganhar tempo suficiente para o plano ajustar as prestações ou as contribuições à nova realidade. Normalmente, o equilíbrio actuarial deve ser definido por lei.

Os parágrafos que se seguem tratam essencialmente de planos de pensões, dado que constituem os planos de prestações de longo prazo mais relevantes; a definição do nível de reservas necessário é uma questão mais complexa.

Os actuários distinguem habitualmente três métodos de financiamento, que criam diferentes níveis de reservas num plano de pensões:

- inexistência quase total de financiamento (ou seja, método de repartição),
- financiamento total (ou seja, capitalização total), e
- financiamento intermédio (ou seja, capitalização parcial).

Quadro 5.2 Independência dos métodos de financiamento e fórmulas das prestações

Tipo de fórmula das prestações	Repartição	Capitalização parcial	Capitalização total
Fórmula CD	Planos CDN (por ex., Letónia, Polónia, Suécia)	Possível em planos CDN com fundos de reserva demográficos	Planos de poupança-reforma obrigatória na América Latina (por ex., Chile, México, Perú)
Fórmula BD	Sistemas do primeiro pilar financiados por impostos (por ex., Dinamarca, Países Baixos), sistemas financiados por contribuições (por ex., França, Alemanha)	Todos os regimes de segurança social com um nível de financiamento superior ao do método de repartição (por ex., Chipre, Japão, Estados Unidos)	Planos de pensões complementares (por ex., Reino Unido), alguns casos esporádicos de regimes de segurança social (Kuwait)

Tal como já foi referido, a determinação dos níveis das pensões (ou seja, o nível de prestações numa sociedade) e o financiamento do plano são, em teoria, áreas matematicamente independentes. O quadro 5.2 mostra que os dois principais tipos de pensões, nomeadamente as pensões calculadas com base no *método de benefício definido* e as calculadas com base no *método de contribuição definida*, podem ser financiados através de cada um dos três principais métodos de financiamento. Porém, antes de explorarmos esta relação, importa examinar melhor a definição de planos de “benefício definido” e de “contribuição definida” (ver caixa 5.2).

Os planos de pensões do sector privado são regulados por regras que, normalmente, exigem um financiamento total – por outras palavras, necessitam de ter recursos suficientes ao seu dispor para honrar as suas responsabilidades caso a empresa de seguros ou o plano de pensões complementares seja dissolvido. Os planos de pensões do sector público, que assentam num compromisso social que garante a sua liquidez e a sua existência por tempo indeterminado, não exigem o mesmo nível de financiamento; o seu nível de financiamento é determinado por objectivos que ultrapassam a mera protecção financeira dos compromissos relativos às pensões.

O nível de financiamento de um regime de segurança social é determinado pela definição legal do *equilíbrio actuarial* do mesmo. Diz-se que um plano de pensões do sector privado está em equilíbrio actuarial se, em cada momento, o montante das reservas for igual ao valor actual de todas as responsabilidades do plano, incluindo o valor actual de todas as pensões em pagamento, bem como o valor actual de todos os direitos a pensões acumulados pelos contribuintes activos. Se esta condição estiver preenchida, o plano está totalmente financiado. O nível de reservas correspondente denomina-se *nível de financiamento termina*,

Caixa 5.2 Planos de benefício definido e de contribuição definida: uma digressão terminológica

Num *plano de benefício definido (BD)*, as regras desse plano definem um nível de prestações que poderá não ter uma relação directa com o montante de contribuições efectivamente pagas pelo contribuinte ao longo da sua carreira. Um bom exemplo é a seguinte fórmula de cálculo das pensões de velhice:

$$PENS = (n * 0,015 + 0,2) * RR \text{ se } n \geq 15 \quad (5.2.1)$$

sendo que:

n é o número de anos da carreira contributiva
 RR é a remuneração de referência
 0,015 é a taxa anual de formação da pensão

A remuneração de referência é o indicador com base no qual a pensão poderá ser calculada. Poderá consistir, por exemplo, na média das três últimas remunerações anuais antes da reforma ou na remuneração média da carreira ajustada. Em ambos os casos, pode ser estabelecido um limite para as remunerações relevantes para o cálculo. No caso exemplificado pela fórmula, após 40 anos de contribuições, um trabalhador receberia uma pensão equivalente a $40 * 1,5\%$, mais 20% da remuneração de referência, o que corresponde, no total, a 80% do valor integral da remuneração de referência. Esta pensão poderá ser ou não generosa. Se a remuneração de referência consistir na média da carreira, por exemplo, e as remunerações anuais relevantes para o cálculo dessa média não estiverem indexadas para compensar a inflação, a remuneração de referência poderá ser relativamente baixa em comparação com a última remuneração do pensionista. Tal significa que o rácio entre o montante da pensão e a última remuneração (a taxa de substituição das pensões) também poderá ser muito baixa. Por sua vez, uma taxa de substituição baixa indica, geralmente, uma deterioração relativamente acentuada do nível de vida do trabalhador após a reforma. Além disso, as pensões poderão não estar indexadas durante a vida do pensionista, o que significa que o poder de compra associado a uma pensão que, inicialmente, era relativamente elevada, poderá diminuir rapidamente devido à inflação. Nos casos em que $n < 15$ (isto é, se o número de anos da carreira contributiva for inferior a 15 anos), o beneficiário poderá receber apenas um pagamento único em capital em vez de uma pensão.

Em qualquer caso, a fórmula acima apresentada faz com que a pensão seja independente das contribuições efectivamente pagas pelo indivíduo. As remunerações sujeitas a contribuição entram na equação, o que já não acontece com as contribuições efectivamente pagas sobre essas remunerações. Os direitos adquiridos durante a carreira contributiva poderão ter sido pagos por taxas de contribuição muito baixas em planos de pensões incipientes, ou por taxas de contribuição muito elevadas em planos mais antigos que abrangem uma população muito idosa.

Caixa 5.2 (continuação)

Num *plano de contribuição definida (CD)*, o montante total das contribuições pagas é geralmente acumulado numa conta individual, que inclui os rendimentos acumulados durante a carreira contributiva. Na data de pagamento da pensão de velhice ou de invalidez, o saldo da conta é dividido por um factor de renda, que corresponde ao valor actual de uma pensão vitalícia de 1 unidade de conta (possivelmente ajustada à inflação). Num plano de poupança-reforma obrigatória, o montante total dos saldos está disponível no plano. Teoricamente, o plano poderia ser liquidado em qualquer momento e o montante total das contribuições e dos rendimentos poderiam ser reembolsados a todos os participantes activos, e os pensionistas poderiam receber o valor actual das pensões em pagamento. Neste caso, a “fórmula de pensões” simplificada para uma pensão de velhice normal seria a seguinte:

$$PENS_{t,x} = BAL_{t,x} / \ddot{a}_x \quad (5.2.2)$$

com $\ddot{a}_x = \sum_{t=0}^{\infty} (L_{x+t} * (1 + w)^t) / (L_x * (1 + i)^t)$

onde:

$t = 0, \dots, \infty$	é o ano de pagamento da pensão,
$BAL_{t,x}$	é o saldo das contas individuais na idade x no ano t
L_x	é o número de indivíduos vivos à idade x
w	é a taxa anual de actualização das pensões (que se presume constante ao longo do pagamento da pensão)
i	é a taxa de juro (que também se presume constante ao longo do pagamento da pensão)

O último conceito neste contexto de definições é o de *plano de contribuição definida notional (CDN)*. No fundo, tratam-se de planos financiados com base no método de repartição (como acontece com os planos de pensões na Suécia e na Letónia), que utilizam simplesmente a fórmula do plano CD como uma fórmula de prestações sem disporem, no entanto, do montante de reservas necessário para garantir todos os direitos. Por vezes, estes planos presumem que a taxa anual de actualização das pensões é idêntica à taxa de juro. Neste caso, a fórmula das pensões seria ainda mais simples, dado que $\ddot{a}_x$ corresponderia então à esperança de vida na idade de reforma e_x :

$$PENS_{t,x} = BAL_{t,x} / e_x \quad (5.2.3)$$

É possível demonstrar matematicamente que estes planos são semelhantes aos planos de CD, com incrementos ou reduções actuariais resultantes de reformas diferidas ou antecipadas (ver Cichon, 1999a).

dado que as reservas são suficientes para financiar todas as responsabilidades actuais com prestações caso o plano fosse extinto em determinado momento. À excepção de um número muito reduzido de regimes de seguro social como, por exemplo, a Caixa de Seguro Social do Kuwait, nenhum dos grandes planos de pensões da segurança social segue uma estratégia de financiamento semelhante.

No contexto da segurança social, o equilíbrio actuarial é um conceito descritivo. Tecnicamente, é habitualmente consagrado numa disposição do Direito da Segurança Social que estipula o seguinte:

- (a) o plano tem de manter um certo nível de financiamento de k vezes a despesa anual (ou seja, o rácio de financiamento)
- (b) durante um certo número de anos x (ou seja, o período de equilíbrio).

Durante a avaliação actuarial periódica de muitos planos nacionais de pensões da segurança social, procura-se determinar se a sua actual e provável futura situação financeira está em conformidade com o equilíbrio actuarial definido por lei. Se assim não for, serão emitidas recomendações com vista a restabelecer esse equilíbrio. Importa salientar que o equilíbrio financeiro e o equilíbrio actuarial são conceitos próximos, mas, em termos matemáticos, não são de forma alguma idênticos. O facto de o plano se encontrar em equilíbrio financeiro a longo prazo não significa que se encontra em equilíbrio actuarial permanente. Da mesma forma, o facto de o plano se encontrar em equilíbrio actuarial em determinado momento não significa que estará ainda em equilíbrio no momento seguinte. Em termos ideais, a avaliação actuarial deveria propor uma sequência de taxas de contribuição para o futuro que permitisse manter o plano numa situação de equilíbrio actuarial permanente; deste modo, o plano estaria também numa situação de “quase equilíbrio financeiro”. Porém, tal exigiria projecções exactas para um período de tempo ilimitado, o que não é, de modo algum, uma expectativa realista.

Se – na definição legal de equilíbrio actuarial – k for inferior à unidade (ou seja, se as reservas do plano forem menores do que o equivalente à despesa anual) e x for igual a 1, o plano é financiado com base no método de repartição, dispondo de uma pequena reserva de contingência. Se o valor de k for superior, o plano é financiado, pelo menos em parte, com base no método de capitalização. A nível internacional, as regras aplicáveis variam muito: nos Estados Unidos, por exemplo, k é relativamente elevado e x corresponde a 75 anos, enquanto, na Alemanha, k é inferior a 1 e x corresponde apenas a 15 anos. Um completo nível de financiamento terminal resultaria num k muito superior, que dependeria, em cada caso, das taxas de mortalidade, das taxas de juro e das disposições do plano relativas a benefícios. De acordo com os cálculos efectuados recentemente pela OIT para o regime de segurança social de Trindade e Tobago, por exemplo, o nível de financiamento terminal k seria da ordem dos 24 num estado quase estacionário.

Neste contexto, importa referir que, do ponto de vista nacional, os sistemas complexos e heterogéneos compostos por elementos de repartição e por elementos de capitalização não passam de sistemas de pensões de capitalização parcial. Assim, embora os sistemas nacionais de pensões de capitalização total sejam a excepção e não a regra, um sistema de pensões pode conter elementos de capitalização total.

5.1.2.4 *Fontes de financiamento*

A presente secção incide apenas sobre sistemas públicos formais de protecção social, que dispõem de quatro tipos de receitas:

- (a) impostos, sob a forma de uma percentagem das receitas gerais ou impostos consignados a fins de protecção social;
- (b) contribuições para a segurança social pagas pelos empregadores e/ou trabalhadores;
- (c) rendimentos dos investimentos; e
- (d) outras receitas diversas, que normalmente desempenham apenas um papel marginal.

Os regimes de protecção social são geralmente classificados em função da sua principal fonte de financiamento: impostos ou contribuições. São raros os regimes (e, conseqüentemente, os sistemas) totalmente financiados por impostos ou totalmente financiados por contribuições. Na verdade, a maioria dos SNPS dispõe de diversas fontes de financiamento. Até mesmo muitos dos subsistemas maioritariamente financiados por contribuições, tais como os planos de pensões, são frequentemente subsidiados, em parte, por receitas gerais. O grau de financiamento misto num conjunto seleccionado de planos nacionais de pensões do sector público é apresentado no quadro 5.3.

Na prática, as prestações de protecção social podem ser financiados através de qualquer fonte de receitas públicas. A fonte de financiamento está geralmente relacionada com as características do benefício. As prestações universais são normalmente financiadas através das receitas fiscais gerais, mas também podem ser financiadas por contribuições obrigatórias, incluindo possivelmente as contribuições dos desempregados e não trabalhadores. As prestações de assistência social sujeitas a condição de recursos (tais como os planos de pensões do sector público na África do Sul) são geralmente financiadas através das receitas fiscais gerais, dado que os destinatários destas prestações, que pertencem a um grupo de baixos rendimentos, poderão não ser elegíveis com base nas contribuições acumuladas. As caixas de previdência e os planos CD com contas individuais são financiados pelas contribuições dos trabalhadores retidas na fonte, muitas vezes sem que

exista uma contribuição correspondente dos empregadores. Os sistemas de seguro social são habitualmente financiados por contribuições partilhadas entre os empregadores e os trabalhadores, por vezes complementadas por contribuições do Estado (ver quadro 5.3). Nos casos em que os planos são financiados com base no método de capitalização, os rendimentos dos investimentos também ajudam a financiar as prestações.

Quadro 5.3 Actuais taxas de contribuição num conjunto seleccionado de planos nacionais de pensões da segurança social

País	Taxa de contribuição total (em % do total das remunerações sujeitas a contribuição)	Parte do empregador (pontos percentuais)	Parte do trabalhador (pontos percentuais)	Contribuição do Estado
França	14,85	8,2	6,65	Subsídios variáveis
Bélgica	16,36	8,86	7,5	Subsídios anuais
Luxemburgo	24	8	8	8% do total das remunerações sujeitas a contribuição
Canadá	7	3,5	3,5	Custo da pensão estatutária universal e custo das prestações sujeitas a condição de recursos; as contribuições financiam apenas o pilar relacionado com as remunerações
Itália	32,7	23,81	8,89	Custo das prestações da assistência social, mais o défice global
Alemanha	19,5	9,75	9,75	Custo das prestações não segurados
Gabão	7,5	5	2,5	Nenhuma
Polónia	32,52	16,26	16,26	Fundos para a pensão mínima garantida
Paquistão	5	5	0	Subsídios, conforme as necessidades
Trindade e Tobago	8,4	5,6	2,8	Custo total das prestações da assistência social
Estados Unidos	12,4	6,2	6,2	Custo de prestações especiais e subsídio sujeito a condição de recursos
República da Coreia	9	4,5	4,5	Custo parcial da administração
Fonte: SSA (1999)				

Em África, onde a cobertura é reduzida, os regimes de segurança social são, por norma, financiados totalmente pelas contribuições dos empregadores e dos trabalhadores e pelos rendimentos dos investimentos. Seria difícil justificar a atri-

buição de subsídios fiscais gerais a regimes que abrangem apenas uma pequena parte da população com base em argumentos de equidade. Nos países onde a cobertura é reduzida, mas onde o Estado contribui para o sistema de segurança social através das receitas gerais, se a fonte destas receitas incluir impostos pagos por pessoas com baixos rendimentos, este tipo de financiamento da segurança social é regressivo, exactamente porque nos países com uma cobertura reduzida são os trabalhadores com baixos rendimentos que geralmente não estão abrangidos. Os sistemas de protecção social financiados principalmente através de impostos são geralmente progressivos (e, como tal, são mais eficazes na redução da pobreza do que os regimes de seguro social). Geralmente, concedem prestações de taxa fixa e abrangem também as pessoas com pouca ou nenhuma ligação à força de trabalho ou cuja capacidade para contribuir é limitada (como acontece na Dinamarca e nos Países Baixos, por exemplo). O financiamento também pode assumir a forma de consignação de impostos específicos (afectos especificamente ao financiamento da segurança social) ou das receitas fiscais gerais. No Panamá, por exemplo, uma parte das contribuições do Estado para a segurança social é financiada por um imposto sobre o álcool. As receitas da privatização de empresas públicas também podem ser utilizadas para financiar pensões do sector público ou a transição de um sistema de pensões para outro. Parte do financiamento do sistema de CD da Bolívia, por exemplo, veio da privatização de várias empresas industriais do Estado.

No início da década de 90, a França criou uma forma inovadora de financiamento da protecção social, denominada *contribution social généralisée* (CSG) – uma figura híbrida entre o imposto e a contribuição. Esta contribuição social geral é descrita na caixa 5.3.

Caixa 5.3 Uma forma híbrida de financiamento da protecção social: o caso da *contribution sociale généralisée* (CSG) em França¹

Durante a década de 90, o financiamento da segurança social em França sofreu várias mudanças importantes. Não obstante o nível das receitas fiscais ser relativamente elevado (cerca de 45% do PIB), o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) era, de acordo com os padrões internacionais, comparativamente baixo, e a protecção social apresentava um défice crónico. A CSG, que entrou em vigor em 1991 com vista a introduzir um elemento de tributação no financiamento da segurança social, tornou-se, desde então, num dos elementos-chave do financiamento da protecção social.

Actualmente, a cobertura da segurança social em França é quase universal. Tradicionalmente, o financiamento da segurança social era assegurado quase exclusivamente pelos trabalhadores e pelos empregadores através dos salários. Uma vez que este sistema era injusto e insuficiente do ponto de vista financeiro (dado que o crescimento da soma dos salários é, geralmente, muito lento), foi criada a CSG para introduzir um elemento de tributação no financiamento da segurança social. Desde então, a CSG tem sido utilizada para melhorar o equilíbrio financeiro dos diferentes regimes e para assegurar uma maior equidade entre a população abrangida pela segurança social através da diversificação dos recursos, sobretudo através da tributação dos rendimentos de capital.

De facto, a CSG veio alargar a base de financiamento da protecção social. Possui todas as características legais de um imposto (e foi reconhecida como tal pelo Conselho Constitucional francês), excepto não ser afectada ao orçamento de Estado, mas sim aos próprios regimes de segurança social (caixa de seguro-doença, de prestações familiares e de seguro de velhice) – o que constitui uma característica típica das contribuições. Porém, ao contrário das contribuições para a segurança social, não confere o direito a prestações. Todos os indivíduos com domicílio fiscal em França pagam a CSG. A base de incidência abrange os seguintes rendimentos:

- Rendimentos do trabalho (salários dos trabalhadores dos sectores público e privado, bónus)
- Rendimentos de substituição (pensões de velhice e de invalidez, subsídios de desemprego, pensões de reforma antecipada, subsídios de doença e de maternidade e prestações por acidente de trabalho ou doença profissional). São aplicáveis taxas reduzidas às famílias de baixos rendimentos que não pagam IRS. A maioria dos subsídios familiares está isenta, bem como os rendimentos provenientes da assistência social.
- Rendimentos dos activos (rendimentos do património – terrenos e edifícios, rendimentos de capital, rendimentos de seguros de vida, investimentos de rendimento fixo, dividendos de acções, mais valias)

Em 1993, estimava-se que, enquanto 87% dos rendimentos do trabalho estavam sujeitos à CSG, para os rendimentos de substituição e para os rendimentos de activos e de investimentos sujeitos a tributação este valor era inferior a 50%; porém, em 1997, a maioria dos activos tinha sido incorporada na base de cálculo.

Quadro 5.3.1 Base de incidência da CSG, 1993 (em milhares de milhões de francos franceses)

	Rendimento familiar	Base CSG	Proporção (%)
Rendimentos do trabalho	3 107,4	2 706,9	87
Rendimentos de substituição	1 353,8	641,4	47
Rendimentos de activos	558,2	245,7	44

Fonte: Syndicat National Unifié des Impôts, 1997.

Caixa 5.3 (cont.)

A CSG é cobrada por diferentes instituições, consoante a natureza da base de incidência (instituições de segurança social para os rendimentos do trabalho e de substituição, autoridades fiscais para os rendimentos de activos). A taxa da CSG foi fixada em 1,1% em 1991, tendo sido já aumentada três vezes. Quando a CSG entrou em vigor, a taxa de contribuição para a pensão de velhice foi reduzida em 1,05%. A CSG não era dedutível à colecta do IRS. O primeiro aumento, que ocorreu em 1993, não foi compensado e continuou a não ser dedutível. No entanto, o segundo aumento foi compensado por uma redução na taxa de contribuição para os cuidados de saúde, o mesmo acontecendo com o terceiro; ambos estes aumentos eram dedutíveis à colecta do IRS. Uma vez que a base de incidência da CSG é mais alargada do que a das contribuições para a segurança social, o efeito líquido de substituição é positivo.

Quadro 5.3.2 Evolução das taxas da CSG desde 1991

Data	Taxa (%)	Redução das contribuições para a segurança social (%)	Dedutível à colecta do IRS (%)
1991	1,1	1,05 (velhice)	Não
1 de Julho de 1993	2,4	Não	Não
1 de Janeiro de 1997	3,4	1 (cuidados de saúde)	1
1 de Janeiro de 1998	7,5 (6,2, 3,8 ou 0 para rendimentos de substituição, sujeita a condição de recursos)	4,75 (cuidados de saúde)	5,1

A afectação das receitas da CSG está associada à evolução histórica da contribuição:

- 1,1% *Caisse Nationale d'Allocations Familiales* (CNAF) (caixa de prestações familiares)
- 1,3% *Fonds de Solidarité Vieillesse* (FSV) (caixa de seguro de velhice)
- 5,1% *Caisse Nationale d'Assurance Maladie* (CNAM) (caixa de seguro-doença)

O crescimento das receitas da CSG é apresentado no quadro 5.3.3

Quadro 5.3.3 Receitas geradas pela CSG desde 1991 (em milhares de milhões de euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	4	6	8	13	14	14	21	46	51
% do PIB	0,4	0,5	0,8	1,1	1,1	1,2	1,7	3,5	3,8

Fonte: *Assemblée Nationale française*, 2000 (relatório do Parlamento francês) e cálculos da OIT.

Caixa 5.3 (cont.)

Em 1999, as receitas da CSG representavam cerca de 25% das receitas da administração central e aproximadamente a mesma percentagem das receitas do principal regime de segurança social. Aquele foi também o primeiro ano em que as receitas da CSG foram superiores às do IRS. É importante salientar as diferenças entre estes dois encargos: a CSG é um imposto de taxa fixa, enquanto o IRS é um imposto de taxa progressiva. No entanto, ambos os impostos têm efeitos redistributivos: a CSG cobrada sobre os rendimentos de capital, por exemplo, afecta obviamente mais os grupos com rendimentos mais elevados. Além disso, a CSG permite reduções nas contribuições para a segurança social, o que resultou num aumento dos salários líquidos, bem como numa transferência de encargos das famílias de baixos rendimentos para as famílias de elevados rendimentos. A CSG implica igualmente uma transferência de encargos da população economicamente activa para a população inactiva.

Quadro 5.3.4 Importância relativa da CSG versus imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (em milhares de milhões de francos franceses)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CSG	28	38	55	85	89	92	138	302	337
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (<i>Impôt sur le revenu des personnes physiques</i>)	304	307	310	296	297	314	293	304	334

1 euro = 6,55957 francos franceses.

Fonte: *Assemblée Nationale française*, 2000 (relatório do Parlamento francês).

As disposições que regulam a CSG têm sido, desde o início, objecto de diversas alterações e aperfeiçoamentos, fazendo dela um dos mais proeminentes, mas também um dos mais complexos impostos de França. Quase todos os governos, independentemente da sua orientação política, reforçaram a função e a estrutura da CSG.

Nota

¹ Esta caixa foi elaborada por Florian Léger do ILO FACTS.

A fonte de financiamento afecta, em certa medida, o nível de financiamento. Os regimes de segurança social predominantemente financiados por impostos adoptam geralmente o método de repartição, enquanto os regimes financiados por contribuições podem funcionar a qualquer nível de capitalização. Os planos de pensões do segundo pilar, especialmente os planos de pensões complementares, são habitualmente financiados por contribuições e, em geral, seguem o método de capitalização total. Porém, importa ressaltar que, em alguns países, existem planos de pensões complementares financiados com base no método de repartição. Em França, na Alemanha, no Luxemburgo e no Japão, os planos de pensões

do sector privado não obedecem ao método de capitalização total. Em França, os planos de pensões estatutárias que abrangem todo um sector são financiados com base no método de repartição. Na Alemanha e no Luxemburgo e, até certo ponto, no Japão, a maioria dos planos de pensões complementares é financiada por provisões contabilísticas, o que significa que não é criado qualquer fundo autónomo, sendo os compromissos com pensões garantidos pelos activos da empresa. Durante as décadas de 50 e 60, este sistema ajudou especialmente a financiar as grandes empresas, que não ficaram tão dependentes de financiamento externo como as empresas de outros países. No entanto, os compromissos com pensões são garantidos por uma cooperativa nacional de resseguros.

As diferenças entre o financiamento por contribuições e o financiamento por impostos têm sido muito debatidas. As vantagens e as desvantagens do primeiro em comparação com as duas principais formas de financiamento dos regimes de pensões de protecção social através de impostos (consignação de receitas gerais ou consignação de impostos específicos) encontram-se resumidas na caixa 5.4.

**Caixa 5.4 Financiamento dos regimes de pensões obrigatórias:
impostos *versus* contribuições**

Em teoria, tanto o financiamento por contribuições como o financiamento por impostos apresentam determinadas vantagens e desvantagens em contextos económicos e socioeconómicos específicos. As principais características geralmente atribuídas às diferentes opções de financiamento encontram-se descritas no quadro 5.4.1. Este quadro também pode ser utilizado como uma lista de controlo pelos responsáveis pelo planeamento da protecção social durante a criação ou a reforma de um regime de pensões do sector público nacional ou regional.

**Quadro 5.4.1 Financiamento dos regimes de pensões obrigatórias
por contribuições vs. impostos: lista de controlo**

Características ou impacto sobre:	Financiamento por contribuições	Financiamento por receitas gerais	Financiamento por impostos consignados
Cobertura da população	(1) Adequado para regimes que não cobrem toda a população (<i>considerações de equidade ao abrigo do princípio da equivalência colectiva</i>), podendo no entanto ser utilizado nos casos de cobertura universal (2) Poderia levar a uma exclusão indesejada dos grupos de baixos rendimentos	Adequado nos casos de <i>cobertura universal</i>	Adequado nos casos de cobertura universal, podendo também ser utilizado nos casos de cobertura parcial da população (se for possível visar impostos específicos, os impostos sobre o consumo aplicáveis a materiais agrícolas, como os fertilizantes, poderão ser utilizados, por exemplo, para co-financiar regimes de pensões de agricultores)

Caixa 5.4 (cont.)**Quadro 5.4.1 (cont.)**

Características ou impacto sobre:	Financiamento por contribuições	Financiamento por receitas gerais	Financiamento por impostos consignados
Administração	Cobrança com custos administrativos mais elevados do que no financiamento por receitas gerais	Fácil de administrar, dado não existirem <i>custos adicionais relativos à administração</i>	Cobrança mais fácil do que no caso das contribuições, mas com custos mais elevados do que no financiamento por receitas gerais
Cumprimento	Estima-se que o grau de cumprimento seja elevado se as prestações forem atractivas, fiáveis e associados ao rendimento	Grau de cumprimento tão elevado quanto na cobrança de impostos gerais e, <i>por conseguinte, possivelmente mais baixo do que no financiamento por contribuições</i>	Igual ao financiamento por receitas gerais
Tipo de benefícios	(1) Em termos gerais, considerado adequado para <i>benefícios associados às remunerações</i> , dado que permite o estabelecimento de uma relação directa entre os níveis de benefícios e o pagamento das contribuições (2) Na prática, é a única opção para planos de contribuição definida	Em termos gerais, utilizado para <i>benefícios de taxa fixa</i>	Em termos gerais, igual ao financiamento por receitas gerais, mas, no caso de consignação do imposto sobre o rendimento, poderia ser tão adequado quanto as contribuições para planos de benefícios associados às remunerações
Considerações sobre o rendimento	(1) Permite o financiamento em função da <i>capacidade para pagar (princípio da solidariedade financeira)</i> no seio do grupo de beneficiários (2) Permite igualmente a exclusão de indivíduos com elevados rendimentos ou de partes do seu rendimento	Pode tornar o financiamento da protecção social <i>mais progressivo</i>	Basicamente, igual a (1) na coluna do financiamento por contribuições

Caixa 5.4 (cont.)

Quadro 5.4.1 (cont.)

Características ou impacto sobre:	Financiamento por contribuições	Financiamento por receitas gerais	Financiamento por impostos consignados
Financiamento	(1) Afectação de fundos públicos a pensões mais <i>transparente e fiável</i> e mais (mas não totalmente) independente das decisões sobre o orçamento geral do Estado (ver Capítulo 4) (2) A manutenção do equilíbrio financeiro implica escolhas explícitas sobre os níveis de prestações a longo prazo (3) Permite a acumulação de um <i>nível flexível de reservas</i> (e, consequentemente, a prossecução de <i>objectivos secundários de política económica</i>)	1) Não permite a consignação de qualquer fonte de rendimentos ao regime de protecção social e, consequentemente, ao sistema de pensões, pelo que os níveis de prestações ficam sujeitos às decisões sobre o orçamento anual; por este motivo, é considerado menos fiável do que o financiamento por contribuições (2) Permite uma maior flexibilidade e controlo governamental geral sobre o financiamento do sector público (3) Geralmente, apenas é utilizado nos sistemas de repartição	(1) <i>Conjugação entre o financiamento por contribuições (consignação) e por impostos (controlo governamental)</i>, cuja modalidade depende das disposições legislativas e da prática em matéria de governação financeira (intervencionista vs. não intervencionista); em teoria, permite a acumulação de reservas, mas, na prática, é pouco provável que tal aconteça
Implicações económicas	(1) <i>Poderá conduzir a um aumento dos custos da mão-de-obra</i> nos mercados de trabalho, se as contribuições não forem suportadas pelos beneficiários, reduzindo assim a procura de mão-de-obra (2) Poderá constituir um incentivo para a actividade no sector informal e não para o emprego formal a um nível micro-económico, tanto para entidades empregadoras como para trabalhadores	(1) Não tem repercussões directas sobre o mercado de trabalho num contexto de política macroeconómica (2) Igual a (2) na coluna do financiamento por contribuições no que respeita aos trabalhadores	Igual ao financiamento por receitas fiscais gerais
Governação	Em termos gerais, é considerado adequado para <i>regimes independentes</i> do ponto de vista organizacional, <i>geridos por organismos tripartidos ou bipartidos</i>	Geralmente, é utilizado para regimes geridos por organismos públicos	Pode ser utilizado para regimes geridos por organismos independentes ou públicos

Caixa 5.4 (cont.)

O quadro 5.4.1 e os argumentos apresentados no Capítulo 4 mostram que a escolha de um sistema de financiamento não é, de forma alguma, exclusivamente uma questão do âmbito da política de protecção social, envolvendo igualmente questões de política fiscal e de finanças públicas, bem como considerações económicas (ou seja, relacionadas com a política de investimento).

A complexidade das repercussões dos diferentes sistemas de financiamento é provavelmente a razão pela qual a maioria dos Governos opta por modelos mistos de financiamento dos respectivos SNPS.

5.1.3 Aplicação dos diferentes tipos de sistemas de financiamento

Embora a maioria dos sistemas de financiamento possa ser aplicada, em teoria, a todos as prestações sociais, é possível identificar certas preferências na prática internacional. O quadro 5.4 apresenta um resumo dos sistemas de financiamento das principais prestações ou transferências utilizados em diferentes países. As transferências estão agrupadas em três grandes categorias: cuidados de saúde, pensões e outras. Nas secções que se seguem, iremos analisar os seus possíveis sistemas de financiamento por esta ordem. O quadro 5.4 apresenta igualmente um “roteiro” para as três secções seguintes do capítulo.

Seja qual for o sistema de financiamento, em última análise todos os regimes de prestações têm de satisfazer a condição do equilíbrio financeiro (ver fórmula 5.1 acima referida). Se os regimes forem financiados por contribuições, a cobrança das mesmas e os retornos do investimento têm de ser programados de modo a garantir a existência de recursos disponíveis aquando do vencimento das prestações. O mesmo se aplica ao financiamento por impostos; no entanto, dada a diversidade das bases de incidência dos impostos, do fim a que se destinam e das formas que assumem, a equivalência nem sempre é tão evidente. Uma forma de tornar explícita a equivalência financeira consiste em cobrar impostos consignados a fins específicos como, por exemplo, os serviços de saúde. Se os impostos não estiverem consignados a fins de protecção social, será mais difícil prever se os futuros recursos do sistema de protecção social serão suficientes para cobrir as despesas sem um plano financeiro completo ou, pelo menos, a médio prazo, elaborado pelo Governo. Há muitas aplicações possíveis para as escassas receitas fiscais previstas no orçamento de Estado e, se os recursos fiscais afectados a outros fins – como, por exemplo, o sector militar ou o sector da educação – forem superiores aos previstos, poderão absorver recursos destinados à protecção social. A futura solidez financeira de um sistema de transferências sociais financiado por impostos só poderá ser avaliada se o planeamento financeiro abranger todo o orçamento de Estado.

Quadro 5.4 Descrição geral dos sistemas de financiamento aplicados a nível internacional

Tipo de benefício		Financiamento por impostos	Contribuições para a segurança social	Contribuições para a segurança social	Contribuições para a segurança social	Seguro privado e outras fontes privadas
Cuidados de saúde		Serviço nacional de saúde ou sistema público de cuidados de saúde no Reino Unido, Escandinávia e alguns dos antigos países socialistas	Regimes bismarckianos de seguro social (Europa Central, Tailândia, muitos países da América Latina)	Capitalização parcial	Capitalização total	Sistema norte-americano para os trabalhadores em geral, sistemas do segundo pilar em muitos países (as reservas destinam-se às pensões de velhice dos beneficiários); seguro privado obrigatório na Suíça
Pensões	Invalidez,	Regimes de benefício definido, regimes universais (primeiro pilar), Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Canadá, Países Baixos	Regimes de pensões de benefício definido concebidos segundo o modelo bismarckiano clássico nos Estados Unidos, Luxemburgo, Chipre, todos os países das Caraíbas, África e Ásia	Regimes de pensões de benefício definido concebidos segundo o modelo bismarckiano clássico nos Estados Unidos, Luxemburgo, Chipre, todos os países das Caraíbas, África e Ásia	Excepção rara no caso de planos de benefício definido (por ex., Kuwait)	Planos de benefício definido do segundo pilar (por ex., Suíça), planos de contribuição definida na América Latina (por ex., Chile, Perú, Argentina, México)
	sobrevivência, velhice					
Outros benefícios		Sujeitos a condição de recursos em quase todo o mundo (Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Escandinávia, etc.)				
Assistência social						
cobrir o custo de vida, ou complementos de outros benefícios, sujeitos a condição de recursos, por ex. pensões)						
Rendimento mínimo garantido		Até agora, nenhum país recorreu a este regime, mas a única solução lógica seria o financiamento por impostos ou por impostos consignados				

Quadro 5.4 (cont.)

Tipo de benefício	Financiamento por impostos	Contribuições para a segurança social			Seguro privado e outras fontes privadas
		Contribuições para a segurança social	Contribuições para a segurança social	Contribuições para a segurança social	
		Capitalização parcial	Capitalização total	Capitalização total	
Prestações pecuniárias de curto prazo (doença, maternidade, desemprego)		Regimes clássicos de seguro social de curto prazo; na maioria dos países onde é aplicado, trata-se de um benefício associado à remuneração, sendo alguns pagamentos suportados, em parte, pela entidade empregadora (pagamento de subsídios de doença ou de maternidade durante algumas semanas ou indemnização em caso de desemprego)	Igual ao sistema de repartição		
Outros prestações de curto prazo (alojamento, senhas de refeição, cheques-educação, etc.)	Nos casos em que este sistema é utilizado, é possível recorrer ao financiamento por receitas gerais ou por impostos consignados				
Prestações por acidente de trabalho		Seguro social em regime de responsabilidade objectiva com uma taxa de contribuição variável em função do número de pedidos de indemnização apresentados pelo beneficiário, podendo tratar-se de uma taxa uniforme ou aplicável a um sector ou a uma empresa	Seguro social em regime de responsabilidade objectiva com uma taxa de contribuição variável em função do número de pedidos de indemnização apresentados pelo beneficiário, podendo tratar-se de uma taxa uniforme ou aplicável a um sector ou a uma empresa	Seguro social em regime de responsabilidade objectiva com uma taxa de contribuição variável em função do número de pedidos de indemnização apresentados pelo beneficiário, podendo tratar-se de uma taxa uniforme ou aplicável a um sector ou a uma empresa	Em muitas das antigas colónias britânicas, as prestações por acidentes de trabalho ainda são suportados pela entidade empregadora com base em princípios de repartição

Quadro 5.4 (cont.)

Tipo de benefício	Financiamento por impostos	Contribuições para a segurança social	Contribuições para a segurança social Capitalização parcial	Contribuições para a segurança social Capitalização total	Seguro privado e outras fontes privadas
Prestações familiares	Prestações universais financiados por impostos, por vezes sujeitos a condição de recursos, na Alemanha, Reino Unido, Irlanda, Escandinávia	Prestações de seguros sociais em França e em países africanos francófonos			
Cuidados continuados	Sistema de repartição, princípios de assistência social na maioria dos países	Ramos especiais de seguro social na Áustria, Alemanha, Luxemburgo			

O quadro 5.4 mostra muito claramente que existem preferências pragmáticas em muitas contingências da protecção social no que respeita à escolha de sistemas de financiamento. O conjunto mais complexo de opções de financiamento é, naturalmente, o que respeita aos planos de pensões. Por este motivo, o financiamento das pensões será objecto de uma descrição mais pormenorizada do que o financiamento de outros regimes (ver secção 5.3).

5.2 FINANCIAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE SAÚDE

O financiamento das prestações de saúde é consideravelmente diferente do financiamento de outras prestações sociais. As prestações de saúde são geralmente prestações em género e não transferências pecuniárias, mas, mesmo assim, complementam o rendimento do beneficiário, dado que este não tem de pagar a taxa moderadora ou o preço de mercado pelos serviços prestados. As prestações são asseguradas por unidades de prestadores de cuidados de saúde (médicos em centros de saúde ou consultórios particulares, hospitais, farmácias, etc.), que poderão ou não pertencer aos financiadores – ou seja, o Estado ou um seguro social ou privado. Estes prestadores têm os seus próprios objectivos económicos: as entidades do sector privado procurarão, em regra, maximizar os rendimentos, enquanto as do sector público procurarão reduzir a tensão e o volume de trabalho. Em ambos os casos, um dos objectivos será provavelmente manter ou conquistar o respeito profissional dos seus colegas. As relações económicas no mercado dos cuidados de saúde figuram entre as mais complexas de todos os mercados. A caixa 5.5 apresenta um resumo das suas principais características. Porém, para melhor compreenderem estas relações, os responsáveis pelo planeamento financeiro e os decisores políticos necessitariam de ter acesso a uma análise mais aprofundada do que aquela que é possível fazer aqui, pelo que se recomenda a consulta de Cichon *et al.* (1999, Informação 1).

Caixa 5.5 Principais características do mercado dos cuidados de saúde

O mercado dos cuidados de saúde apresenta algumas características específicas que o distinguem da maioria dos outros mercados de bens e serviços:

- os serviços de saúde não podem ser facilmente substituídos por outros produtos;
- a necessidade individual destes serviços caracteriza-se por um elevado grau de incerteza;
- a conversão da necessidade em procura depende de diversos factores, entre os quais o acesso físico aos serviços, a informação sobre os serviços disponíveis e as suas potenciais prestações e a capacidade para os pagar;

Caixa 5.5 (continuação)

- a estrutura da oferta dos serviços é dominada por grupos homogéneos de prestadores (tais como os médicos dirigentes dos hospitais ou os médicos do sector privado); por outras palavras, em última análise, são os prestadores que determinam, em grande parte, o conjunto de bens e serviços disponíveis num país e aqueles que são utilizados em casos específicos de doença;
- os terceiros pagadores, necessários para facilitar o financiamento de uma procura individual incerta, também afectam a procura e o preço dos serviços de saúde;
- os regulamentos governamentais e as responsabilidades legais dos prestadores determinam, em conjunto, a quantidade e a estrutura dos serviços prestados;
- o mercado de trabalho no sector dos cuidados de saúde caracteriza-se por grandes desequilíbrios:
 - (a) a distribuição de rendimentos entre os profissionais de saúde é extremamente assimétrica: muitas vezes, os profissionais médicos que ocupam cargos dirigentes auferem um rendimento muito superior ao rendimento médio da população que servem, enquanto os jovens médicos, os enfermeiros e os auxiliares poderão receber salários muito baixos;
 - (b) a ideia de que os profissionais médicos auferem elevados rendimentos e beneficiam de um estatuto privilegiado levou a uma superabundância de médicos nos países industrializados e a uma “fuga de cérebros” nos países em desenvolvimento;
 - (c) os elevados custos da educação constituem um obstáculo à formação de um número suficiente de profissionais da saúde em muitos países em desenvolvimento;
 - (d) não é ministrada formação a um número suficiente de gestores e administradores profissionais de serviços de saúde;
- o sistema de prestação de cuidados de saúde dos países em desenvolvimento dispõe de recursos orçamentais e gerais muito limitados.

A procura de serviços de saúde é quase ilimitada, mas os ganhos marginais em saúde aproximam-se de zero acima de um certo nível da despesa com a produção e da despesa a determinado nível dos conhecimentos médicos e da evolução tecnológica. O problema é que ninguém sabe exactamente como fixar o limite da despesa, na medida em que os ganhos em saúde são difíceis de quantificar e o sector da saúde compete geralmente com outros sectores na atribuição dos escassos recursos da sociedade. Além disso, com os seus conhecimentos privilegiados sobre a necessidade e a eficácia dos serviços que oferecem, os prestadores – que são ou em número excessivo (em muitos países industrializados) ou em número insuficiente (em muitos países em desenvolvimento) – estão em posição de determinar o seu próprio rendimento e, deste modo, influenciar a afectação de recursos no sector da saúde.

Não obstante a complexidade do mercado dos cuidados de saúde e o facto de a procura ser potencialmente ilimitada, é necessário assegurar uma concepção racional de sistemas de financiamento relevantes (ou seja, sistemas de pagamento por terceiros), definindo claramente as relações contratuais no triângulo constituído por *contribuintes/doentes – prestadores – terceiros pagadores*. A sua estrutura deve permitir dar uma resposta às seguintes perguntas:

- (1) O que está abrangido (pacote de prestações)?
- (2) Quem está abrangido?
- (3) Quem paga pelo quê?
- (4) Quem presta que serviços?
- (5) Como são pagos os prestadores?

Esta última questão assume uma importância crucial para o controlo de custos. O modo de pagamento dos prestadores – salário, por capitação, por acto, por caso, ao dia ou a partir de um orçamento geral – determina, em grande parte, o seu comportamento económico. Sem aprofundar muito a questão, é óbvio que os prestadores que são pagos por acto, por caso ou ao dia, sem que exista um limite para o pagamento recebido, têm um incentivo para maximizar o volume de cuidados prestados, ultrapassando possivelmente a quantidade e a estrutura que permitiriam obter resultados médicos óptimos. No outro extremo, encontramos os prestadores pagos com base num orçamento geral, que terão certamente todo o interesse em economizar tempo e custos. Se forem pagos por capitação, poderão dedicar mais tempo a angariar novos doentes do que a tratar aqueles que já integram a sua lista. O pagamento por caso constitui claramente um incentivo para aumentar o número de casos e exagerar o diagnóstico dos casos tratados, transformando-os em casos de maior valor acrescentado. Os hospitais pagos ao dia não têm qualquer incentivo para mandar os doentes para casa, desde que a utilização da sua capacidade seja inferior a 100 por cento.

É inquestionável que um mecanismo equilibrado de pagamento dos prestadores é crucial para uma boa arquitectura financeira de todos os sistemas nacionais de saúde. Tal como fizemos anteriormente no presente capítulo, centraremos a nossa análise nas opções disponíveis para financiar um determinado nível de despesa. A estimativa dos níveis de despesa e o impacto dos mecanismos de pagamento dos prestadores sobre a despesa dos sistemas de financiamento dos cuidados de saúde são objecto de uma descrição mais pormenorizada em Cichon *et al.* (1999).

5.2.1 Sistemas nacionais de financiamento dos cuidados de saúde

Os sistemas de financiamento dos cuidados de saúde variam de país para país (ver Cichon *et al.*, 1999, figura 3.2), indo desde sistemas maioritariamente financiados por recursos privados (como o dos Estados Unidos e o regime de seguro privado obrigatório da Suíça) a sistemas maioritariamente financiados por impostos. Na verdade, todos os sistemas nacionais de financiamento dos cuidados de saúde são heterogéneos, na medida em que consistem numa combinação de diferentes

regimes. Seja qual for o país, o Estado tem sempre um papel a desempenhar na prestação dos serviços, geralmente ao nível da prevenção e da promoção dos cuidados de saúde básicos (tais como as campanhas de vacinação) ou da saúde pública básica (higiene); no outro extremo do espectro, encontramos, em muitos países, hospitais especializados de cuidados terciários, que implicam elevados custos, e que é necessário manter. Em diversos países, as entidades empregadoras financiam uma ou outra forma de prestação de serviços de saúde dentro da empresa. O pluralismo nos cuidados de saúde é inevitável, dado que os grupos mais abastados encontrarão sempre formas de adquirir os cuidados que consideram adequados. O quadro 5.5 apresenta a despesa total com a saúde discriminada por tipo de financiamento (fontes públicas e privadas).

O quadro 5.5 mostra que, até mesmo nos Estados Unidos – muitas vezes considerados o paradigma dos sistemas de saúde maioritariamente privados –, o Estado financia cerca de 44% dos serviços de saúde, uma percentagem superior à de muitos países em desenvolvimento, onde o financiamento directo de serviços escassos é muito mais frequente do que nos países industrializados.

Em virtude da complexidade dos mercados dos cuidados de saúde e da inevitável combinação público-privado do sistema de financiamento, é fundamental que este seja cuidadosamente concebido e meticulosamente controlado, tanto do ponto de vista dos cuidados de saúde como de um ponto de vista fiscal. Tal como referido em capítulos anteriores, todos os países estabelecem limites específicos para a despesa social. Os custos com a saúde fazem parte deste conjunto de despesas possíveis. Ao contrário do que acontece com muitas outras rubricas de despesa social, as despesas com a saúde gozam de um elevado grau de aceitação por parte da opinião pública. Se os custos com a saúde não forem objecto de um controlo rigoroso, existe obviamente o risco de absorverem os recursos inicialmente destinados ao financiamento de outras despesas sociais. Por outras palavras, devido aos limites gerais da despesa, o aumento descontrolado das despesas com a saúde poderá vir a ser financiado por níveis mais elevados de pobreza. Para além da ideia generalizada de que os problemas de saúde estão associados à pobreza, existe o risco de o sobredimensionamento das despesas com a saúde para alguns segmentos da população poder gerar pobreza para outros. Por outro lado, o sector da saúde é um sector de emprego intensivo, pelo que os governos nacionais poderão utilizá-lo para aumentar e estimular o emprego no sector dos serviços e, deste modo, combater o desemprego.

Quadro 5.5 A combinação público-privado no financiamento da saúde, conjunto seleccionado de países, 1997

País	Despesa pública com a saúde em % do PIB	Despesa privada com a saúde em % do PIB	Despesa total com a saúde em % do PIB
Alemanha	8,1	2,4	10,5
Bangladesh	2,4	2,5	4,9
Bolívia	3,4	2,4	5,8
Brasil	3,2	3,3	6,5
Bulgária	3,9	0,9	4,8
Canadá	6,2	2,4	8,6
China	0,7	2,0	2,7
Egipto	2,6	4,4	7,0
Estados Unidos	6,0	7,7	13,7
França	7,5	2,3	9,8
Gana	1,5	1,6	3,1
Índia	0,7	4,5	5,2
Itália	5,3	4,0	9,3
México	2,3	3,3	5,6
Nigéria	0,9	2,2	3,1
Polónia	4,4	1,8	6,2
Reino Unido	5,6	0,2	5,8
República Centro-Africana	2,0	0,9	2,9
República Checa	7,0	0,6	7,6
Sri Lanka	1,4	1,6	3,0
Suíça	7,0	3,1	10,1

Fonte: OMS (2000).

A gestão financeira do sector da saúde, mais do que a gestão de qualquer outro subsistema de protecção social, mostra claramente que:

- o sector tem de ser gerido de forma global; o instrumento clássico de gestão financeira é o orçamento nacional da saúde (ver, por exemplo, Cichon *et al.*, 1999, Capítulo 5);
- a gestão do sector da saúde tem de ser compatível com a visão nacional global do sector social; o instrumento técnico a utilizar neste caso é o orçamento nacional social (ver Scholz *et al.*, 2000).

Os instrumentos utilizados para o financiamento de um sistema de saúde heterogéneo encontram-se enumerados no quadro 5.6. A concepção de um sistema nacional global de financiamento dos cuidados de saúde implica uma escolha racional dos mecanismos a utilizar para os diversos serviços e para os diversos grupos de beneficiários.

Todos estes instrumentos de financiamento têm por base o método de repartição. São raros os sistemas (excepto alguns seguros privados) que criam reservas que ultrapassam as reservas de contingência. Os sistemas financiados por impostos, quase por definição, não mantêm quaisquer reservas. Geralmente, os regimes de seguro social mantêm uma reserva de contingência destinada exclusivamente a responder a aumentos imprevistos da despesa durante o exercício orçamental, e que normalmente corresponde a um múltiplo do nível de prestações. Este múltiplo é geralmente inferior a 1.

Faria sentido perguntar por que razão os regimes de seguro social de saúde não mantêm uma reserva técnica que ajudaria a financiar os efeitos negativos dos custos associados ao envelhecimento. Em princípio, os regimes de seguro de saúde que cobrem uma grande parte da população deparam-se com os mesmos aumentos de custos associados ao envelhecimento que os regimes de pensões terão de enfrentar. Porém, até à data, os responsáveis pela gestão e pelo planeamento dos seguros de saúde têm considerado que, apesar da evolução demográfica ser um dos factores que influencia de forma determinante os custos de um regime de cuidados de saúde, não é necessariamente o mais importante. O envelhecimento – não obstante parecer chocante – é, ainda assim, um processo previsível e relativamente lento. A inflação do preço dos serviços médicos e as alterações nos níveis gerais e na estrutura da utilização desses serviços têm uma influência muito mais directa sobre os custos dos cuidados de saúde do que as meras mudanças demográficas. Uma vez que os seus efeitos são difíceis de prever, não é possível formular uma regra a nível nacional sobre o nível de reservas necessárias. Em alguns casos, as reservas num regime de cuidados de saúde podem ser até contraproducentes. A fim de limitar a sua utilização global no sector da saúde, os recursos disponíveis devem manter-se escassos. A disponibilidade de uma reserva técnica considerável transmitiria uma ideia errada tanto aos prestadores de cuidados de saúde como aos doentes. No geral, a gestão orçamental a curto prazo poderá ser a forma mais racional de financiar os regimes de cuidados de saúde.

Quadro 5.6 O conjunto de instrumentos de financiamento da saúde

Grupos cobertos pelo regime	Categoria de serviços	Instrumentos de financiamento possíveis
Comunidades do sector informal	Promoção da saúde e prevenção	Financiamento do Estado Subvenções internacionais
	Serviços de cuidados primários	Financiamento do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de base comunitária Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados secundários	Financiamento do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de base comunitária (menos relevantes do que nos cuidados primários) Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados terciários	Financiamento do Estado Taxas moderadoras Subsídios internacionais
Trabalhadores do sector formal e seus dependentes (indivíduos ou grupos)	Promoção da saúde e prevenção	Subsídios do Estado Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados primários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Contribuições para seguros privados Financiamento do empregador
	Serviços de cuidados secundários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Contribuições para seguros privados Financiamento do empregador
	Serviços de cuidados terciários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Contribuições para seguros privados Financiamento do empregador
Antigos trabalhadores do sector formal inactivos	Promoção da saúde e prevenção	Subsídios do Estado Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados primários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Subsídios de subscritores activos do seguro social Contribuições para seguros privados
	Serviços de cuidados secundários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Subsídios de subscritores activos do seguro social Contribuições para seguros privados
	Serviços de cuidados terciários	Subsídios do Estado Taxas moderadoras Contribuições para regimes de seguro social Subsídios de subscritores activos do seguro social Contribuições para seguros privados, financiamento do empregador

Quadro 5.6 (cont.)

Grupos cobertos pelo regime	Categoria de serviços	Instrumentos de financiamento possíveis
População total	Promoção da saúde e prevenção	Financiamento do Estado através das receitas gerais Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados primários	Financiamento do Estado através das receitas gerais ou de impostos consignados Taxas moderadoras Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados secundários	Financiamento do Estado através das receitas gerais ou de impostos consignados Taxas moderadoras Subsídios internacionais
	Serviços de cuidados terciários	Financiamento do Estado através das receitas gerais ou de impostos consignados Taxas moderadoras Subsídios internacionais

A aplicação da maioria dos instrumentos utilizados exige algumas técnicas actuariais. A caixa 5.6 apresenta um conjunto básico de fórmulas de cálculo da despesa e da taxa de contribuição necessária num regime de seguro social de saúde.

Muitos sistemas nacionais de cuidados de saúde e de segurança social não abrangem o sector informal em zonas urbanas e rurais. Nos países em desenvolvimento, e cada vez nas economias de transição, milhões de pessoas são negligenciadas: como trabalham em condições informais, não dispõem de um contrato de trabalho formal que lhes garantiria o acesso às prestações dos regimes públicos de transferências sociais. Estes trabalhadores não têm direito a subsídios de doença, invalidez ou desemprego, nem a pensões de sobrevivência ou de velhice. Os sistemas públicos de cuidados de saúde e de assistência social nacionais nem sempre dispõem da base de recursos necessária para responder, com alguma credibilidade, às necessidades das pessoas que vivem em zonas rurais remotas ou nos bairros degradados das grandes cidades.

Neste contexto, talvez seja importante salientar que a expansão do sector informal não é apenas um problema de protecção social, mas sim um problema que afecta o Estado na sua globalidade. As pessoas que trabalham no sector informal geralmente não pagam contribuições para a segurança social nem impostos directos, muitas vezes não estão inscritas como trabalhadores e o aparelho global do Estado não está preparado para responder às suas necessidades. Quando pagam impostos, são obrigadas a pagar impostos indirectos (como o imposto sobre o valor acrescentado – IVA). Muitas delas vivem da agricultura de subsistência e de actividades de serviços muito mal remuneradas, a maioria das quais nem sequer

estão sujeitas a qualquer forma de tributação indirecta. A pobreza e a miséria no sector informal estão a aumentar a um ritmo assustador. As pessoas vêem-se excluídas não apenas da protecção social, mas da sociedade no seu todo.

A existência e a expansão do sector informal nas sociedades e economias resultam de deficiências graves do sistema de governação global e não apenas de deficiências dos mecanismos de protecção social existentes. Por conseguinte, é possível afirmar, com segurança, que a solução a longo prazo para o problema da exclusão de subgrupos inteiros da população da cobertura da protecção social reside no aperfeiçoamento dos sistemas nacionais de governação. Porém, os defensores dos planos de saúde de base comunitária afirmam que, entretanto, é necessário fazer algo para ajudar as pessoas que são actualmente vítimas de exclusão (ver Dror e Jacquier, 1999). Uma vez que o financiamento comunitário tem vindo a ser promovido como a segunda melhor solução para assegurar um acesso mais alargado aos cuidados de saúde, as suas potenciais vantagens e desvantagens merecem ser analisadas numa secção à parte.

5.2.2 Regimes de base comunitária para o sector informal

Os regimes comunitários, por vezes também denominados regimes de micro-seguros, poderiam, em teoria, prestar e financiar diversas prestações. No entanto, a maioria deles privilegia actualmente a concessão de prestações de saúde. Estes regimes são financiados por contribuições voluntárias de pequenos grupos de beneficiários e cobrem os beneficiários e os membros da família próxima. Uma vez que alguns autores os consideram uma importante nova fonte de financiamento dos cuidados de saúde, iremos analisar o seu potencial contributo em maior profundidade.

A maioria dos regimes voluntários de seguro de saúde de base comunitária apresenta várias características em comum. As observações que se seguem têm por base o conhecimento em primeira mão da situação no Uganda e no Gana, mas um exame da literatura recente indica que regimes semelhantes estabelecidos noutros países enfrentam os mesmos problemas sistémicos.⁶

Muitas vezes, os regimes de base comunitária adquirem os serviços para os seus membros a um único prestador, seja um hospital ou um centro de saúde. Mesmo que tenham sido inicialmente criados por comunidades, a maioria dos centros de prestação de serviços de saúde beneficia actualmente de subsídios externos consideráveis. Estes poderão assumir a forma de pagamento dos salários do pessoal permanente do centro de saúde pela administração central ou distrital ou por doadores estrangeiros, disponibilização e manutenção de edifícios ou equipamento, ou subsídios gerais (por exemplo, as doações da Igreja Anglicana ao *Kisiizi Mission Hospital* no Uganda). Nestes casos, o termo “micro-seguro”

Caixa 5.6 Custo dos regimes de cuidados de saúde: resumo das técnicas de cálculo

A presente caixa apresenta técnicas elementares de cálculo do financiamento dos cuidados de saúde no âmbito do seguro social, que constitui o caso mais complicado a nível do financiamento público dos cuidados de saúde. As fórmulas apresentadas seguem uma abordagem clássica em três passos:

Estimativa da despesa (fórmula simplificada)

A fórmula principal para a projecção do custo total das prestações nesta categoria é a seguinte:

$$DTB(t) = \sum_j CF_j(t) + CV_j(t) \quad (5.6.1)$$

sendo que:

$DTB(t)$	=	despesa total com prestações em t
$CF_j(t)$	=	custos fixos das prestações para a categoria de cuidados j no ano t
$CV_j(t)$	=	custos variáveis das prestações no ano t

Os *custos fixos das prestações* correspondem a rubricas de custos que – pelos menos durante um exercício financeiro – não estão directamente dependentes do grau de utilização de uma unidade de prestadores (por exemplo, os salários do pessoal permanente). Para os custos fixos das prestações, é geralmente elaborado um plano orçamental para os quatro ou cinco anos seguintes (período da previsão).

Os *custos variáveis das prestações* (presumindo-se aqui que os prestadores são pagos com base em cada caso) podem ser traduzidos na seguinte fórmula (sendo aqui omitida a variável j):

$$CV(t) = \sum_{s,x} CV_{s,x}(t) * POPBEN_{s,x}(t) * f_{s,x}(t) \quad (5.6.2)$$

sendo que :

$CV_{s,x}(t)$	=	custo variável, por caso, para um doente do sexo s e do grupo etário x no ano t
$POPBEN_{s,x}(t)$	=	o número de beneficiários elegíveis do sexo s e do grupo etário x no ano t
$f_{s,x}(t)$	=	frequência de casos por beneficiário do sexo s e do grupo etário x no ano t

Os *custos variáveis por caso* e a *frequência* podem ser modelizados mais facilmente da seguinte forma recursiva geral:

$$CV_{s,x}(t) = CV_{s,x}(t-1) * (1 + cv_{s,x}(t)) \quad (5.6.3)$$

$$f_{s,x}(t) = f_{s,x}(t-1) * (1 + af_{s,x}(t)) \quad (5.6.4)$$

Caixa 5.6 (continuação)

sendo que:

$cv_{s,x}(t)$ = taxa de aumento de $CV_{s,x}(t)$ no ano t

$af_{s,x}(t)$ = taxa de aumento de $f_{s,x}(t)$ no ano t

A taxa de aumento do custo por caso (custo unitário), que, neste caso, corresponde sobretudo ao custo dos materiais e medicamentos, poderia ser prevista de acordo com o seguinte método (que também pode ser aplicado a outros casos):

$$1 + cv_{s,x}(t) = (1 + p(t)) * d_{s,x}(t) \quad (5.6.5)$$

sendo que:

$p(t)$ = taxa geral de inflação no ano t

$ds,x(t)$ = factor de desvio médio, que descreve o desvio médio da taxa de aumento do custo unitário em relação à taxa geral de inflação durante a totalidade ou parte do período de observação

O $d_{s,x}(t)$ relativo a um ano durante o período de observação é calculado da seguinte forma:

$$d_{s,x}(t) = (CV_{s,x}(t) / CV_{s,x}(t-1)) / (1 + p(t)) \quad (5.6.6)$$

Estimativa da base total de contribuições

$$BTT(t) = \sum_{i,s,x} CONT_{i,s,x}(t) * BT_{i,s,x}(t) \quad (5.6.7)$$

sendo que :

$CONT_{i,s,x}(t)$ = número de contribuintes na categoria i do sexo s , idade x no ano t

$BT_{i,s,x}(t)$ = base tributável média (rendimento médio sujeito a contribuições)

Cálculo da taxa de contribuição

$$TC(t) = \frac{DTB(t) - OR(t) + CA(t)}{BTT(t)} \quad (5.6.8)$$

sendo que :

$DTB(t) - OR(t) + CA(t)$ = montante da despesa total com prestações menos outros rendimentos $OR(t)$ (rendimentos excluindo rendimentos dos investimentos) mais custos administrativos $CA(t)$ durante todo o período t

A médio prazo, as contribuições são calculadas da mesma forma que as pensões (ver caixa 5.10 na página 295).

corresponde a *um acordo de pré-pagamento colectivo das taxas moderadoras cobradas por um prestador específico (ou preferencial)*. Deste modo, os regimes minimizam as potenciais consequências financeiras de uma doença para as famílias participantes, estabilizando simultaneamente o rendimento não subsidiado das unidades de prestadores (preferenciais).

É óbvio que o Estado e os doadores externos não irão cobrir integralmente os custos de exploração das unidades dos prestadores, pelo que estas dependem da cobrança de taxas moderadoras ou de outros tipos de subsídios das comunidades que servem. Aparentemente, em muitos países em desenvolvimento, os centros de saúde e os hospitais são bastante rigorosos na cobrança das taxas moderadoras. Trata-se de uma estratégia perfeitamente racional, sobretudo para as unidades de prestadores que gerem o seu próprio regime ou colaboram directamente com um regime de financiamento de cuidados de saúde de base comunitária afiliado. Uma atitude de complacência em relação à cobrança das taxas prejudicaria a credibilidade dos acordos de pré-pagamento.

Num ambiente onde os dados são escassos, não é fácil determinar as taxas de cobrança de contribuições, mas as informações prestadas pelo pessoal dos centros de saúde e do hospital do Uganda, por exemplo, indicam que, não obstante terem sido adoptadas políticas rigorosas em matéria de cobrança de taxas, o crédito malparado era um problema relativamente generalizado. Em todos os casos, os devedores (doentes ou chefes de família) estão registados e, se não tomarem medidas para pagar as suas dívidas, poderão deixar de ter acesso ao serviço em causa. Uma missão enviada pela OIT ao Uganda, em Abril de 2000, foi informada pelas comunidades locais de que a sua principal prioridade era o acesso aos cuidados hospitalares. Em caso de hospitalização, muitas pessoas que já não podem pedir mais empréstimos a familiares e amigos são obrigadas a vender gado ou terrenos para pagar a conta do hospital. Isto significa que, se uma pessoa contrair uma doença grave, a sua família poderá perder os seus meios de subsistência. Por outras palavras, um caso de doença poderá lançar uma família pobre numa situação de miséria permanente. Uma doença crónica equivale quase inevitavelmente a uma sentença de morte. Assim, facilmente se compreende que o princípio da substituição de uma despesa potencialmente catastrófica em caso de doença por pré-pagamentos periódicos de valor modesto seja aliciente para muitos membros da comunidade, especialmente para as mulheres; os homens parecem menos interessados na possibilidade de evitar riscos potencialmente catastróficos para a família.

Problemas sistémicos e solúveis

Muitos regimes de base comunitária ainda se encontram numa fase experimental e enfrentam inevitavelmente uma série de problemas:

Deficiências de gestão. Seja qual for a dimensão de um seguro de saúde ou de um regime de financiamento da saúde, o seu funcionamento exige conhecimentos substanciais em matéria de gestão e experiência de gestão no domínio dos cuidados de saúde, bem como competências contabilísticas e estatísticas elementares, que parecem estar ausentes em muitos regimes.⁷ É óbvio que a criação e a gestão dos regimes de micro-seguros, tal como acontece com todos os outros regimes de seguros de saúde, requer, numa fase inicial, o apoio de um gestor profissional e experiente no domínio dos cuidados de saúde, que deverá estar disponível durante, pelo menos, um ano. Os problemas de gestão mais persistentes a longo prazo podem e devem ser resolvidos através da formação e orientação do pessoal.

O “muro de pobreza”. Em geral, existe informação muito escassa sobre a real distribuição de rendimentos da população efectivamente ou potencialmente coberta pelos regimes. Porém, especialmente nas zonas rurais, os níveis de rendimento monetário são obviamente baixos e irregulares. Em muitas comunidades rurais, é durante a época das colheitas que o rendimento monetário é mais elevado. Muitas famílias que dependem exclusivamente dos rendimentos da agricultura de subsistência informaram, em 2000, uma missão da OIT ao Uganda, de que apenas poderiam pagar regularmente contribuições de montante muito reduzido. Muitos regimes que cobrem serviços hospitalares exigem contribuições trimestrais que são simplesmente incompressíveis. Se não for possível encontrar outras formas (não monetárias) que permitam que estas famílias paguem contribuições (por exemplo, através da prestação de trabalho, que terá de ser remunerado por um terceiro financiador), a cobertura da população dos regimes de base comunitária terá inevitavelmente limites, pelo menos nas zonas rurais (por outras palavras, atingirá o “muro de pobreza”).

Embora a *relação entre a cobertura do seguro e o montante dos prémios* não seja conhecida na maioria dos países, é obviamente uma relação inversa: cada vez que o valor da contribuição for aumentado, verificar-se-á uma diminuição na cobertura da população. Em casos esporádicos, isolados de doença, até mesmo as pessoas pobres poderão recorrer a familiares e amigos para obter dinheiro suficiente para pagar as taxas moderadoras ou poderão até vender algum do seu capital produtivo para fazer face a esta despesa, mas não estarão dispostas nem terão capacidade para recorrer continuamente a estas fontes para pagar os seus prémios de seguro.

Por conseguinte, se um dos objectivos políticos consistir em assegurar uma elevada cobertura a nível da comunidade, serão necessários subsídios externos sistémicos para ultrapassar o “muro da pobreza”.

O desequilíbrio financeiro sistémico ou o défice de recuperação de custos.

Todos os regimes de micro-seguros que prestam uma gama completa de serviços em regime de internamento e de ambulatório enfrentam um problema de custos estrutural. Muitos deles parecem ser afectados por um desequilíbrio financeiro sistémico.⁸ Por este motivo, os regimes de base comunitária que dependem das contribuições regulares dos beneficiários não terão capacidade para responder às necessidades dos muito pobres.

As prestações têm de ser prestados por um grupo central de trabalhadores do sector formal altamente especializados e financiados com o rendimento nominal dos trabalhadores do sector informal, o que conduz a um estado de *desequilíbrio financeiro sistémico*. Este ponto é ilustrado na caixa 5.7.

Caixa 5.7 Desequilíbrio financeiro sistémico de um típico regime de seguro de saúde de base comunitária com poucos beneficiários

O exemplo escolhido é o de um regime com cerca de 2 000 beneficiários;¹ são assumidos os seguintes pressupostos:

(1) o regime necessitaria dos serviços de, pelo menos:

- um médico assistente
- um paramédico
- um funcionário auxiliar

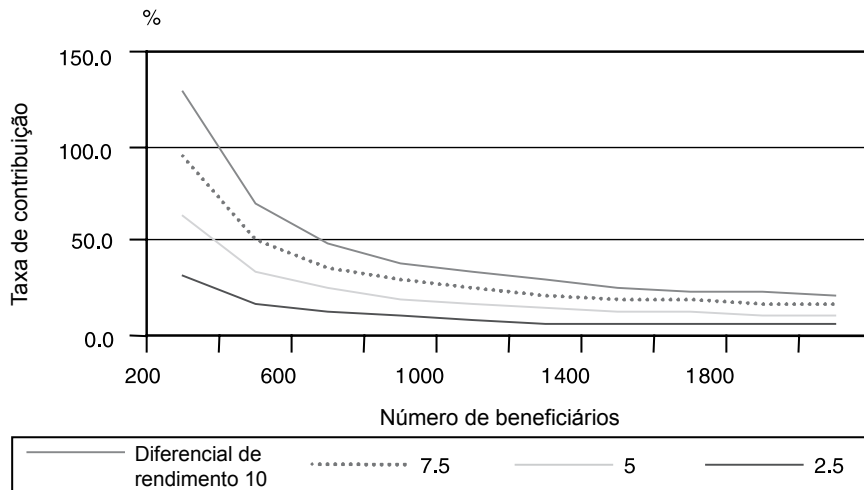
para a prestação de cuidados em regime de ambulatório; seriam necessários cerca de 25% do orçamento para pessoal para cobrir outros custos (investimento em tecnologia médica e respectiva manutenção, custos gerais de um centro de saúde) dos cuidados em regime de ambulatório; o regime teria igualmente de contratar, pelo menos, um gestor (ou adquirir serviços administrativos equivalentes ao custo de um gestor);²

(2) o custo dos serviços em regime de internamento e dos fármacos seria semelhante ao dos cuidados em regime de ambulatório;³

(3) os profissionais de saúde e o gestor aufeririam um rendimento anual médio aproximadamente equivalente a dez vezes o rendimento anual médio da população de beneficiários;

(4) uma família média seria constituída por cinco pessoas, uma das quais economicamente activa no sector informal.

As 400 pessoas economicamente activas que financiam o regime teriam de pagar cerca de 21% do seu rendimento nominal para financiarem os seus cuidados de saúde.⁴ No contexto do sector informal, onde o diferencial de rendimento entre prestadores e financiadores é muito mais baixo (aproximadamente na ordem de 3 para 4), seria possível manter o custo relativo deste regime entre 6% e 8,5% do rendimento familiar. No contexto de um país em desenvolvimento, esta ordem de magnitude seria aceitável.

Caixa 5.7 (cont.)**Figura 5.7.1** Taxas de contribuição teóricas em regimes de micro-seguros (por número de beneficiários e distribuição do rendimento entre prestadores e financiadores)

Fonte: Cálculos da OIT

Se o número de beneficiários fosse inferior a 2 000, como acontece em muitos regimes, o custo relativo dos cuidados de saúde para cada família participante aumentaria ainda mais, dado que, no contexto dos cuidados médicos, os custos com pessoal não são necessariamente uma função linear do número de beneficiários. A prestação de serviços em regime de ambatório a um grupo de 1 000 beneficiários implicaria provavelmente a contratação de uma equipa de profissionais de saúde muito semelhante à que seria necessária para um grupo duas vezes maior. Se presumirmos que o número de efectivos necessários para a prestação de cuidados em regime de ambatório ao primeiro grupo de 2 000 beneficiários se manteria razoavelmente constante e que os custos dos cuidados hospitalares e dos fármacos estariam directamente relacionados com o número de beneficiários, as taxas dos custos de um sistema de repartição (ou seja, as taxas de contribuição de um sistema de repartição que, em teoria, teriam de ser pagas a partir do rendimento monetário dos beneficiários) para diferentes níveis de diferenciais de rendimento entre os profissionais do sector da saúde e os trabalhadores do sector informal seriam as apresentadas na figura 5.7.1.

Seriam necessários estudos muito mais aprofundados ao nível do país e da comunidade para confirmar o padrão acima descrito. No entanto, é possível retirar algumas conclusões sistémicas do exemplo apresentado. O cálculo-modelo mostra que um custo que cubra a taxa de contribuição para um diferencial de rendimento entre prestadores e financiadores superior a 5 nunca seria inferior a 10%, devendo certamente ser muito mais elevado, especialmente para os regimes com poucos beneficiários. Este exercício teórico mostra claramente que os regimes com poucos beneficiários, que têm de cobrir o custo integral de uma vasta

Caixa 5.7 (cont.)

gama de serviços, exigiriam provavelmente taxas de contribuição in comportáveis. Os regimes com mais beneficiários necessitariam de mais pessoal (embora esta relação não seja linear) e o padrão das curvas de custos acima descritas repetir-se-ia, muito provavelmente, num grupo com mais beneficiários.

Notas

¹ Corresponde aproximadamente ao número de doentes de um médico generalista no Reino Unido.

² Trata-se de um pressuposto bastante optimista. Os fundos de saúde alemães, por exemplo, necessitavam de um administrativo por cada 220 beneficiários em 1989 (ver Normand e Weber, 1994, p. 97)

³ Esta relação reflecte, de um modo geral, a relação observada nos fundos de saúde legais no Japão em 1994 (ver Cichon *et al.*, 1999, Quadro JPN6, p. 323). Mais uma vez, trata-se de um pressuposto optimista, dado que a taxa de reencaminhamento no Japão parece ser inferior a 5% de todas as consultas em regime de ambulatorio, enquanto o regime baseado num centro de saúde em Kunaba e o regime baseado num hospital em Kisiizi, pelo menos, registavam taxas de reencaminhamento de cerca de 10%.

⁴ Cálculo: $TC = ((1,25 * 3 * AI * 10 \text{ (custo dos serviços ambulatorios)}) + (1,25 * 3 * AI * 10 \text{ (custo dos serviços hospitalares)}) + (AI * 10 \text{ (custos administrativos)})) / 400 * AI = 85/400 = 0,2125$.

Os resultados do projecto “Social Re” da OIT⁹ parecem indicar que, para muitos regimes, os problemas financeiros têm natureza sistémica e que somente uma parte deles poderia atingir a estabilidade financeira recorrendo apenas ao resseguro de excessos de danos aleatórios. Deste modo, parece pouco provável que os regimes de seguro de base comunitária em ambientes do sector informal possam alguma vez atingir uma recuperação integral sistémica dos custos; por outras palavras, na maioria deles, verificar-se-ia uma diferença entre o custo total e o montante total das contribuições que podem ser cobradas. Consequentemente, é muito provável que estes regimes continuem sempre dependentes de subsídios externos. Os pobres não podem cuidar dos pobres sozinhos. É necessário encontrar forma de manter ou introduzir um certo nível de subsídios nacionais ou internacionais (em caso de fracasso de todas as instituições de governação nacional) a favor dos pobres. Estes subsídios podem ser organizados de diversas formas, entre as quais figuram mecanismos nacionais e internacionais de subvencionamento sistémico.

No entanto, o potencial da contribuição comunitária para o financiamento dos cuidados de saúde também tem de ser explorado. A pobreza não constitui

uma justificação válida para ignorar a auto-responsabilidade. No que respeita ao financiamento dos cuidados de saúde, todas as pessoas física e mentalmente capazes em idade activa devem contribuir, em dinheiro ou em género. As contribuições em género poderiam assumir a forma de serviço comunitário voluntário, por exemplo.

Uma das formas de conjugar a “macro-solidariedade” com o envolvimento comunitário consistiria em organizar regimes de seguros-satélite de base comunitária para complementar os regimes nacionais de seguro social de saúde.¹⁰ Os regimes nacionais de seguro social poderiam assumir a responsabilidade pela manutenção destes sistemas-satélite. Ao invés de tentarem responder às necessidades do sector informal com o seu habitual pacote de prestações e as habituais disposições sobre contribuições, poderiam ajudar na organização e no subvencionamento de regimes de base comunitária, desempenhando o papel de “padrinhos” – ou seja, tutores, promotores ou até mesmo supervisores. Os novos departamentos dos ministérios da saúde nacionais poderiam desempenhar um papel semelhante. Com efeito, estes regimes poderiam resultar na criação de uma forma híbrida de cuidados de saúde de base comunitária, constituída por contribuições voluntárias de base comunitária e por subsídios sistémicos dos contribuintes do sector formal (ver o exemplo do futuro Regime Nacional de Seguro Social do Gana, apresentado no Capítulo 4). Será necessário realizar mais estudos com base em exemplos nacionais concretos, para retirar conclusões definitivas sobre a estabilidade e a viabilidade financeiras a longo prazo dos regimes de micro-seguros.

Nos regimes com poucos beneficiários (ver caixa 5.1), as flutuações aleatórias da despesa poderão ser compensadas através do resseguro. Os regimes de seguros privados – sejam eles seguro de saúde, de vida ou não vida – nunca suportam o risco sozinhos. Normalmente, resseguam, ou seja, celebram um contrato com uma empresa de resseguros, que aceita cobrir os riscos agravados em troca do pagamento de um prémio. Poder-se-ia testar se uma forma de resseguro poderia ser aplicada aos regimes de micro-seguros. Embora existam exemplos de resseguro em regimes específicos de protecção social, tais como os sistemas de seguros baseados na empresa no caso dos regimes de seguro de acidentes de trabalho, o resseguro explícito mais sistémico e em maior escala é uma ideia nova no financiamento da protecção social. A OIT está actualmente a explorar a ideia de resseguro dos regimes de micro-seguros, mais ainda é cedo para determinar se a mesma será viável em muitos contextos nacionais.

Em suma, os regimes de micro-seguros poderiam, em princípio, aumentar a cobertura dos sistemas de cuidados de saúde. No entanto, para eliminar o défice de recuperação de custos e baixar as contribuições para um valor que os pobres possam pagar, estes regimes necessitam muito provavelmente do apoio financeiro de entidades externas (tais como o Estado ou regimes de segurança social do

sector formal). O exercício relativo ao Gana apresentado no Capítulo 4 demonstra que o alargamento da cobertura através dos micro-seguros poderia resultar num aumento do financiamento global do Estado através do mecanismo de subvencionamento. Os responsáveis pelo planeamento da segurança social deveriam ter em consideração esta possibilidade.

5.2.3 Seguros privados e sistemas mistos de financiamento

Geralmente, os regimes privados de seguros destinam-se aos grupos mais abastados e funcionam numa base voluntária. Estes regimes proporcionam quer um conjunto completo de prestações (tal como acontece com muitos regimes nos Estados Unidos), quer prestações que complementam o pacote de prestações de um serviço nacional de saúde ou de um sistema de seguro social. Raramente cobrem toda a população e os seus prémios dependem habitualmente do risco e da idade do beneficiário. Do ponto de vista da protecção social, desempenham geralmente um papel limitado nos sistemas nacionais de saúde, sendo os Estados Unidos uma excepção importante. Para uma análise das principais características dos regimes privados de seguros e o cálculo das taxas de contribuição, recomenda-se a consulta de Cichon *et al.* (1999, secção 3.3.3, respectivamente Informação 3). Uma abordagem mais recente ao financiamento privado dos cuidados de saúde, já adoptada em Singapura, consiste na criação de contas de poupança obrigatórias destinadas aos cuidados de saúde. Basicamente, os cuidados de saúde constituem uma área clássica de seguro, ou de partilha do risco, em que o custo de eventos improváveis, mas dispendiosos, é partilhado entre muitas pessoas. Os planos de poupança individual – na sua forma pura – são exactamente o oposto, na medida em que levam a um afluxo de dinheiro para contas poupança-saúde individuais de muitas pessoas saudáveis que não precisam do dinheiro, pelo que este fica bloqueado na conta, não obstante não existirem fundos disponíveis para financiar os cuidados daqueles que estão doentes e que precisam do dinheiro.

Embora os sistemas de financiamento exclusivamente privados dificilmente constituam uma resposta global aos problemas de financiamento da saúde a nível nacional, os regimes privados podem desempenhar um papel específico na combinação público-privado dos sistemas nacionais globais de financiamento e prestação dos cuidados de saúde.

Uma das mais recentes variantes da combinação público-privado teve origem na China, onde o sistema de financiamento da saúde dos trabalhadores urbanos foi objecto de uma reforma na década de 90, estando a ser desenvolvidos esforços no sentido de incorporar uma componente de poupança no sistema. A caixa 5.8 apresenta um resumo das principais características do sistema de cuidados de saúde chinês.

Outra forma de introduzir os sistemas privados de financiamento consiste em utilizar os regimes de seguros privados como substitutos dos regimes de seguro social, quer estabelecendo a obrigatoriedade dos seguros privados, quer subsidiando os mesmos caso cumpram determinados requisitos em matéria de qualidade, prestações mínimas e número de subscritores. Esta última estratégia foi adoptada na Suíça, onde, na sequência de um referendo realizado em 1899 que rejeitou a proposta de introdução de um seguro social de saúde obrigatório, esta abordagem foi substituída pelo subvencionamento de empresas de seguros autorizadas. Cerca de 99,5% dos cidadãos suíços estão cobertos por um seguro de saúde aprovado, embora muitos deles não sejam obrigados a recorrer a estes regimes. A extensão do financiamento federal é tal que pura e simplesmente não compensa subscrever seguros no mercado não regulamentado (Schneider *et al.*, 1993).

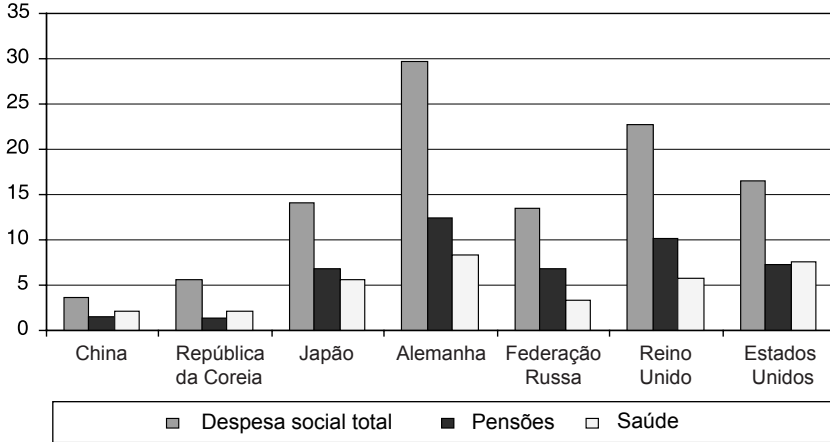
Este tipo de abordagem poderá revestir-se de interesse para os países onde os seguros privados conquistaram uma quota substancial do mercado antes de o Governo ter tido oportunidade de formular planos para uma cobertura universal dos cuidados de saúde, devendo ser incorporados nos planos de cobertura universal. Existem diversas formas de proceder a esta incorporação, uma das quais foi recentemente desenvolvida por uma equipa da OIT para as Bahamas. No quadro de um projecto de cooperação técnica, a OIT propôs um regime de resseguro público para regimes privados de seguros de saúde (ver caixa 5.9 nas páginas 293-294).

Caixa 5.8 O novo sistema híbrido de financiamento dos cuidados de saúde na China

A despesa pública total da China com os cuidados de saúde é apenas de 2% a 3% do PIB. Até mesmo nos Estados Unidos, onde supostamente os cuidados de saúde são assegurados predominantemente pelo sector privado, a despesa pública na área da saúde, expressa como uma percentagem do PIB, é mais do triplo da despesa da China (ver figura 5.8.1). Os indicadores de saúde dos Estados Unidos registam melhores resultados do que os da China. A esperança de vida das mulheres à nascença nos Estados Unidos, um indicador de saúde reconhecidamente imperfeito, é superior à da China em cerca de oito anos. No entanto, o sistema público de cuidados de saúde chinês parece ser mais eficiente do que o dos Estados Unidos, pelo menos na medida em que se atinge uma elevada esperança de vida. Um método simples de comparação consiste em dividir a despesa *per capita* com a saúde pela esperança de vida média das mulheres. Obter-se-á assim um rácio \$/anos de vida, que poderia ser considerado (com boa vontade) um indicador de eficiência, segundo o qual os resultados da China seriam, de facto, piores do que os dos Estados Unidos, embora a China aproveitasse melhor o dinheiro gasto em termos dos resultados obtidos no domínio da saúde do que os Estados Unidos (ver também um indicador semelhante desenvolvido no Capítulo 7).

Caixa 5.8 (continuação)

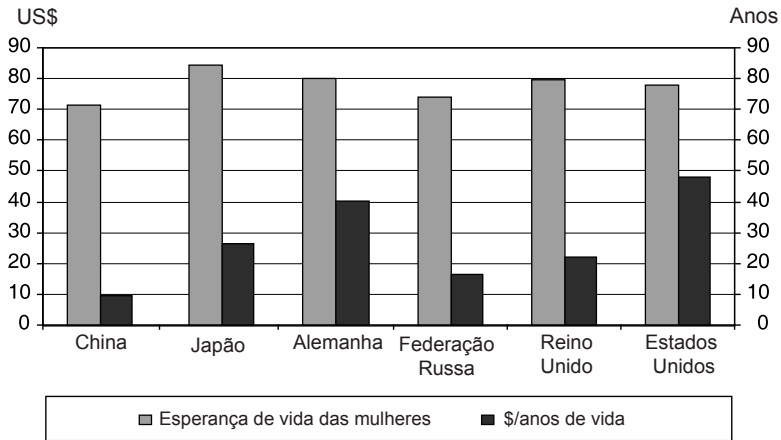
Figura 5.8.1 Composição da despesa social pública num conjunto seleccionado de países, meados da década de 90 (em % do PIB)



Fonte: Banco Mundial

A comparação não seria justa se tivesse por base o montante absoluto (estatístico), em dólares, gasto em cuidados de saúde *per capita*. A maioria dos custos dos cuidados de saúde são custos com pessoal e a mão-de-obra é barata na China e cara nos Estados Unidos. Para corrigir este enviesamento, ajustámos os dólares *per capita* na China ao nível do PIB *per capita* dos Estados Unidos – ou seja, o rendimento médio *per capita* na China é artificialmente considerado igual ao dos Estados Unidos. Deste modo, a comparação assenta basicamente na diferença entre a percentagem do PIB gasta nos cuidados de saúde financiados pelo Estado nos dois países. O resultado é impressionante (ver figura 5.8.2). A China parece gastar cerca de um quinto do montante por ano de vida que é gasto nos Estados Unidos. Estamos cientes de que esta comparação é imperfeita, sendo apenas aqui utilizada para enquadrar a ambiciosa reforma a que a China submeteu o seu sistema de saúde em finais da década de 90.

Mesmo que a despesa pública pareça baixa e razoavelmente eficiente, a reestruturação económica global levada a cabo na China e, em especial, o encerramento progressivo dos centros de saúde nas antigas empresas estatais forçaram o Governo a procurar outras fontes de financiamento para o sector da saúde. A opção escolhida e recomendada pelo Governo Central aos governos ao nível provincial para a população urbana é um modelo híbrido de financiamento, composto por um regime de seguro social com base na solidariedade, conjugado com um sistema de Contas Médicas Individuais (CMI). Actualmente, o sistema cobre cerca de 13% da população total (até agora, a população rural não está abrangida), sendo financiado por uma contribuição de 8%, dos quais 2% são pagos pelos trabalhadores e 6% pelos empregadores. As contribuições dos trabalhadores são integralmente depositadas nas contas individuais, o mesmo acontecendo com 30% das contribuições dos empregadores, o que significa que o subsistema de solidariedade recebe, em média, um total de 4,2%.

Caixa 5.8 (continuação)**Figura 5.8.2** Um indicador de eficiência imperfeito para os sistemas nacionais de cuidados de saúde num conjunto seleccionado de países, meados da década de 90 (em % do PIB)

Quando um beneficiário ou um membro da sua família utiliza os serviços de saúde, as taxas são debitadas, em primeiro lugar, à conta individual até um limite equivalente a dez vezes a remuneração média anual do beneficiário; atingido este limite, o pagamento é efectuado através do subsistema de solidariedade. O montante total das prestações não pode ultrapassar, em cada ano, quatro vezes a remuneração média anual por beneficiário. As consequências da ultrapassagem daquele limite não estão claramente definidas. Os regimes são administrados ao nível da prefeitura ou ao nível da província.

O principal problema com que o regime se depara parece ser de natureza financeira e ter um carácter sistémico. Estudos epidemiológicos indicam que, por todo o mundo, cerca de 80% da despesa total com saúde é utilizada por 20% da população. Este facto constitui, ele mesmo, a justificação clássica para o seguro – a cobertura de contingências que são raras, mas, caso se verifiquem, são demasiado dispendiosas para serem financiadas por um indivíduo. Se o rácio de utilizadores intensivos do sistema de saúde na China estiver próximo dos níveis internacionais, aqueles 20% da população com doenças graves ou crónicas esgotarão rapidamente as suas contas e terão de recorrer ao financiamento do subsistema de solidariedade. No entanto, o sistema de saúde dispõe supostamente de uma quantidade substancial de recursos que estão bloqueados nas contas de pessoas saudáveis e, como tal, não podem ser utilizados no âmbito do subsistema de solidariedade. Pelo contrário, estes recursos estão a alimentar os mercados de capitais ou outras despesas públicas quando são emprestados aos tesoureiros das prefeituras, das províncias ou do Governo federal. Existe o risco de o sistema se deparar com dificuldades financeiras.

5.3 FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL

Antes de analisarmos as diversas opções de financiamento das pensões da segurança social, é necessário compreender a evolução típica dos custos num regime de pensões. O principal problema é que – ao contrário dos regimes de prestações de curto prazo com períodos de carência relativamente curtos – os regimes de pensões demoram muito tempo, geralmente várias décadas, a atingir a maturidade. Os sistemas de financiamento adoptados têm de tomar em consideração este fenómeno. Por conseguinte, devemos analisar, antes de mais, o processo de maturação dos regimes de pensões.

5.3.1 Ciclo típico da despesa dos regimes de pensões

Existem dois indicadores básicos que descrevem a evolução da despesa corrente de um regime de pensões. Ambos correspondem a medidas relativas: a taxa de contribuição ou de custos no sistema de repartição descreve as despesas do regime em relação às remunerações dos beneficiários sujeitas a contribuições, enquanto o custo nacional das pensões descreve a despesa de um regime de pensões como uma percentagem do PIB. O primeiro indicador descreve o “ônus de financiamento” real (no caso de um regime de seguro social financiado com base no método de repartição) ou hipotético (no caso de um regime universal financiado através das receitas gerais) da população activa que paga contribuições (expresso como uma percentagem da sua remuneração bruta sujeita a contribuições), e o segundo enquadra a despesa com pensões num contexto nacional. Importa referir que o indicador dos custos do sistema de repartição é igual ao produto do:

- *rácio demográfico*, que é idêntico ao rácio entre beneficiários e contribuintes activos, e do
- *rácio financeiro*, definido como o rácio entre a pensão média e a remuneração média sujeita a contribuições.

Caixa 5.9 Um regime de resseguro social para o sistema de seguros privados nas Bahamas

Esta proposta consiste numa conjugação inovadora entre a abordagem suíça (seguro privado obrigatório) ao financiamento da saúde e um regime público de resseguro, designado *Catastrophic Health Insurance Fund* (Plano de Saúde com Cobertura de Doenças Graves). Prevê a cobertura dos trabalhadores do sector formal através de um seguro privado obrigatório, o que significa que todos os trabalhadores têm de estar abrangidos por um seguro de grupo ou por um seguro individual, devendo o contrato de seguro de saúde estabelecer um conjunto mínimo predefinido de serviços. Competiria à entidade patronal segurar todo o pessoal. A adesão estaria aberta a todos os trabalhadores e não existiriam exclusões com fundamento em problemas de saúde preexistentes (incluindo o VIH). Por sua vez, o sector público proporcionaria uma cobertura de resseguro de excesso de danos (cobertura de resseguro *stop loss*) por pessoa. Isto significa que, se as despesas aprovadas por pessoa ultrapassarem um limite de, por exemplo, 15 000 dólares dos Estados Unidos¹ (relativas a cuidados não disponíveis no sector público do país), o fundo de resseguro público financiaria o excedente. Poderia ser fixado um limite mais baixo para pensionistas e o Conselho Nacional de Seguros (*National Insurance Board* – NIB) poderia ser responsável pelo pagamento de parte do prémio dos pensionistas (porém, esta opção não foi avaliada em termos financeiros). O limite seria actualizado anualmente com base num plano de tarifas vinculativo comum para os serviços médicos.

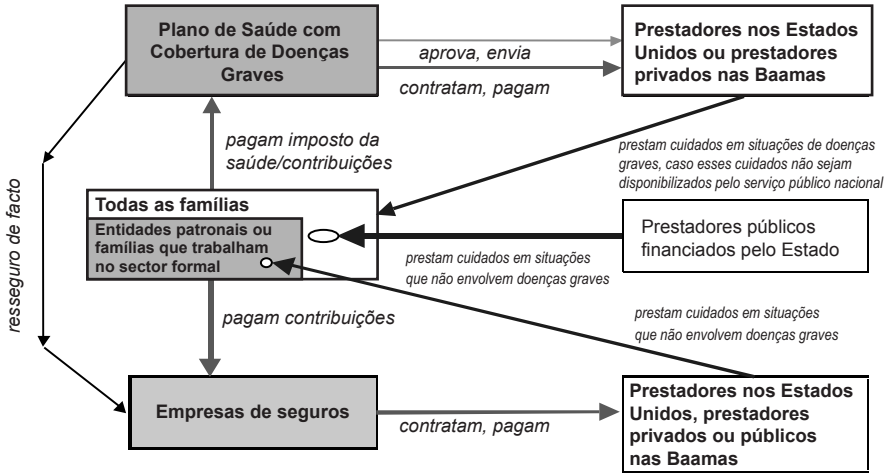
Os trabalhadores do sector informal que não pagassem contribuições teriam acesso (e, em princípio, é o que acontece actualmente) a cuidados gerais em estabelecimentos públicos e beneficiariam de uma cobertura relativa aos custos de tratamentos que não estivessem disponíveis no sector público (quer no sector privado do país ou nos Estados Unidos, com base em acordos tarifários celebrados com um conjunto seleccionado de prestadores). Esta despesa poderia ser financiada por um imposto ou taxa especial. Em contrapartida da adopção do sistema de adesão aberta obrigatória (nos termos do qual os planos de seguros privados já não poderão recusar ou excluir riscos agravados), as empresas de seguros não teriam de pagar prémios de resseguro. As relações estruturais da proposta encontram-se esquematizadas na figura 5.9.1.

A vantagem desta abordagem é a cobertura de toda a população. O seguro privado obrigatório para todos os trabalhadores do sector formal faz aumentar significativamente o número de pessoas cobertas por um seguro privado relativamente a cuidados gerais de saúde e reduz os encargos financeiros do sector público da saúde com a prestação desses cuidados. Deste modo, existiriam mais recursos disponíveis *per capita* para aqueles que beneficiassem dos cuidados de saúde prestados pelo sector público. Os recursos do sector público seriam, assim, partilhados por menos pessoas, o que permitiria melhorar a qualidade dos cuidados prestados.

Uma vez que todos os trabalhadores do sector formal estariam cobertos por um seguro de saúde privado e que a empresa de seguros estaria indirectamente a contribuir para o plano de saúde com cobertura de doenças graves através do co-financiamento de todos os casos de doenças graves até um limite de 15 000 dólares dos Estados Unidos (ou 20 000 dólares dos Estados Unidos), seria possível reduzir efectivamente a contribuição a pagar por cada família. Segundo as estimativas iniciais, os encargos fiscais de cada família poderiam diminuir para 12-14 dólares por mês. Muito provavelmente, o alargamento da cobertura do seguro de saúde privado, conjugado com a utilização dos fundos públicos a favor de um menor número de pessoas, resultaria numa melhoria da qualidade global dos cuidados prestados aos indivíduos.

Caixa 5.9 (continuação)

Figura 5.9.1 Relações estruturais numa proposta de resseguro para os planos privados de seguro de saúde das Baamas



Fonte: OIT

Nota

¹ Para efeitos dos cálculos actuariais aproximados, partiu-se do pressuposto de que a frequência deste evento é igual à frequência de casos com custos superiores a 15 000 dólares dos Estados Unidos por ano.

Em termos matemáticos, este produto é igual ao rácio entre a despesa total com pensões e a remuneração total sujeita a contribuições. Se a percentagem da remuneração total dos trabalhadores que está sujeita a contribuições no país se manter constante, e se o peso da remuneração total dos trabalhadores no PIB (ou seja, o peso dos salários no PIB) também se manter constante, a curva de ambos os indicadores não sofrerá alterações ao longo do tempo. A fórmula matemática dos dois indicadores é apresentada na caixa 5.10.

Caixa 5.10 Dois indicadores básicos e uma regra empírica para a despesa com pensões

O primeiro indicador para a evolução financeira de um regime de pensões da segurança social é o *custo do sistema de repartição* (PAYG), definido como:

$$PAYG_t \text{ líquido} = P_t / A_t * AP_t / AIW_t \quad (5.10.1)$$

onde:

P_t / A_t = o rácio demográfico

AP_t / AIW_t = o rácio financeiro

A_t = o número de contribuintes activos no ano t

P_t = o número de pensionistas no ano t

AP_t = o valor médio das pensões no ano t

AIW_t = o valor médio dos salários ou remunerações sujeitos a contribuições no ano t

Esta fórmula representa o custo líquido do sistema de repartição, incorporando ainda uma famosa regra empírica utilizada pelos analistas de pensões: para uma rápida avaliação do custo relativo de um regime de pensões expresso como uma percentagem da base de incidência fiscal ou contributiva global do regime, basta multiplicar a taxa média de substituição do sistema pelo rácio demográfico. Por exemplo, se um regime registar uma taxa global de substituição de 50% (em todas as pensões, ou seja, de velhice, invalidez e sobrevivência) e tiver cerca de 50 pensionistas por cada 100 contribuintes (o que significa que o rácio demográfico é também de 50%), a taxa de contribuição global do sistema de repartição no estado estacionário seria na ordem dos 25%. Esta regra também permite confirmar rapidamente os resultados das avaliações actuariais dos regimes de pensões.

O segundo indicador é o custo nacional das pensões, em que o custo das pensões é expresso como uma percentagem do PIB:

$$NPC_t = (P_t * AP_t + AC_t) / PIB = PAYG_t * ir_t * WS_t \quad (5.10.2)$$

onde:

NPC_t = custo nacional das pensões no ano t

ir_t = a proporção dos salários brutos nacionais totais (ou seja, em termos das contas nacionais, a remuneração dos trabalhadores) que está sujeita a contribuições no ano t

WS_t = o peso da remuneração total no PIB (ou o peso dos salários no PIB) no ano t

AC_t = os custos administrativos do regime no ano t

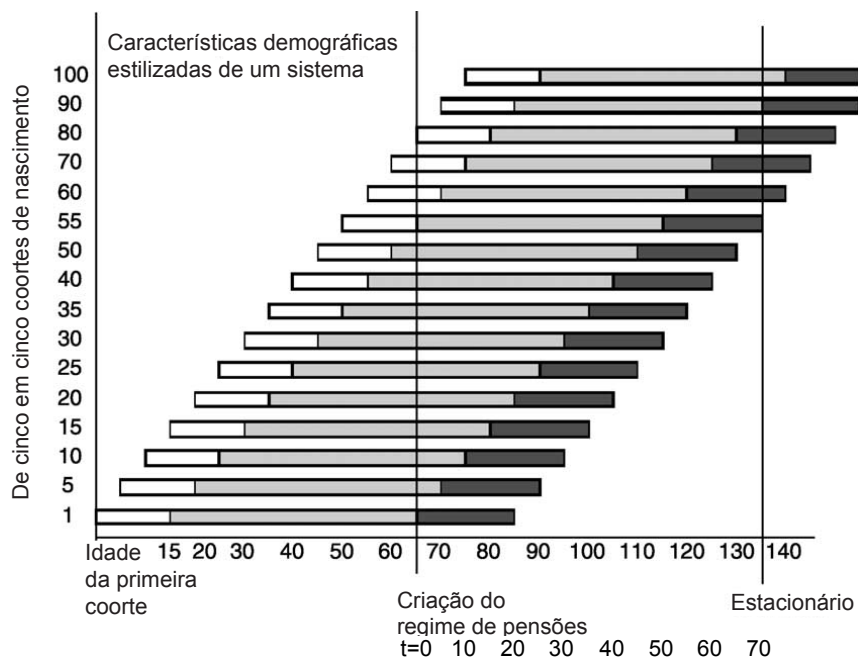
A evolução característica da despesa de todos os regimes de pensões, quer se destinem a toda a população ou apenas a subgrupos específicos (como, por exemplo, os planos de pensões complementares), é semelhante à representada pela curva SEM (maturação da despesa social) no Capítulo 2, figura 2.1.1. As figuras 5.1. e 5.2 descrevem o ciclo típico da despesa de um regime de pensões incipiente. O primeiro gráfico (figura 5.1) representa o processo esquemático de matura-

ção de um regime de pensões novo. As barras horizontais descrevem gerações consecutivas (de cinco em cinco gerações, para ser exacto). Para simplificar as coisas, parte-se do pressuposto de que todas as pessoas têm uma esperança de vida de 85 anos. Para simplificar ainda mais o processo, presume-se que comecem a trabalhar (ou iniciam um estágio remunerado) aos 15 anos, trabalham até aos 65 e gozam 20 anos de reforma, falecendo aos 85 anos. No nosso cálculo de custos simplificado, cada coorte assinalada a preto em determinado momento está a receber uma pensão de valor constante em termos reais. Se o regime for criado quando a primeira geração tiver 65 anos, a maturidade ocorrerá 70 anos depois – ou seja, quando tiver desaparecido a geração que ingressou no mercado de trabalho na época em que o regime foi criado. Nesta altura, todas as coortes terão completado a sua carreira contributiva e, consequentemente, todas elas terão direito à pensão completa.

O segundo gráfico (figura 5.2) descreve o padrão esquemático típico da despesa de um regime novo em unidades de despesa hipotéticas (poderiam ser unidades de conta, uma percentagem do custo do sistema de repartição ou uma percentagem do PIB). Neste exemplo hipotético, presume-se uma estrutura demográfica constante: presume-se que não ocorre a morte de nenhum beneficiário em idade activa; desde o início, o regime cobre toda a população activa ou todos os membros de um grupo específico de beneficiários, e a relação entre o número de reformados e o número de pessoas em idade activa permanece constante durante o período da previsão. Presume-se ainda que a taxa média de substituição durante o período da previsão se mantém constante. Como iremos ver, este último pressuposto resulta claramente de uma simplificação. As pensões de invalidez e as pensões de sobrevivência são aqui ignoradas. Nestas circunstâncias, a curva de custos do sistema de pensões é uma curva logística perfeita, que representa uma situação ideal de maturação de um regime de pensões ao longo de 75-80 anos. Na realidade, as curvas logísticas de maturidade nunca são tão regulares como acontece neste exemplo hipotético.

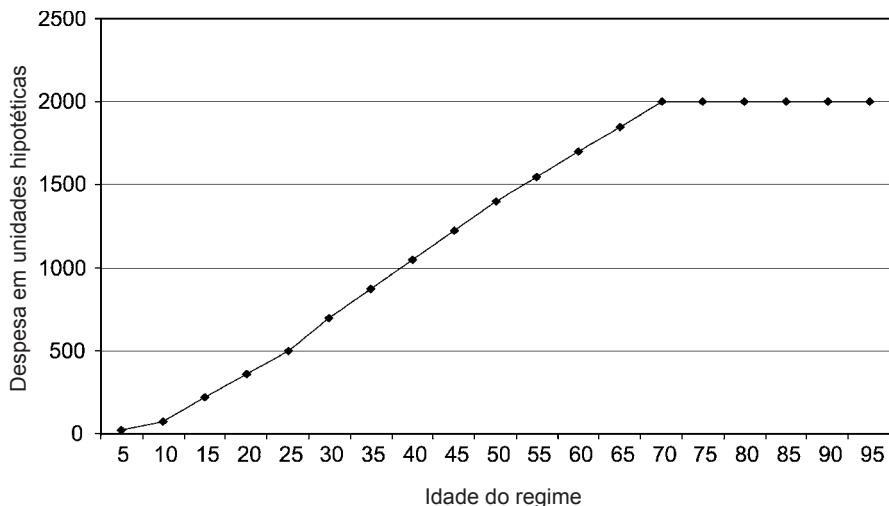
Podem ser observadas curvas de custos *quasi* logísticas (ou seja, curvas logísticas imperfeitas) por diversas razões. Durante os primeiros anos de existência do regime, são geralmente pagas muito poucas pensões e, na maioria dos casos, trata-se sobretudo de pensões de invalidez. Durante os primeiros dez ou vinte anos, o pagamento de pensões de velhice seria muito raro (salvo se fossem celebrados acordos de transição generosos para pessoas que estivessem a aproximar-se da idade da reforma quando o regime fosse criado). Numa segunda fase, o número de pensionistas aumenta rapidamente e, consequentemente, os indicadores de custos do sistema de repartição e do peso no PIB registam também um aumento muito acentuado. São três as razões que explicam estes acentuados aumentos de custos:

Figura 5.1 Características demográficas estilizadas das primeiras décadas de um regime de pensões: Da criação à maturidade



Fonte: OIT

Figura 5.2 As primeiras décadas de um regime de pensões: evolução típica dos custos



Fonte: OIT

(i) todos os anos, surge uma nova coorte de novos pensionistas;

(ii) à medida que a cobertura dos regimes de pensões aumenta, aumentam também, todos os anos, estas coortes de pensionistas (geralmente após um intervalo de duas a três décadas). Se o crescimento da coorte de pensionistas, durante os primeiros anos após os primeiros pensionistas adquirirem o direito às prestações, ultrapassar o crescimento da população activa que paga contribuições durante esse mesmo período, o custo do sistema de repartição aumentará inevitavelmente. Trata-se de um fenómeno natural, dado que o crescimento das primeiras coortes de pensionistas durante a fase de maturação reflecte o crescimento da taxa de cobertura do regime durante os primeiros anos, que normalmente abranda uma ou duas décadas após a criação do regime;

(iii) o valor médio da pensão de cada nova coorte de pensionistas da fase inicial do regime aumenta de acordo com o número médio (tendencialmente crescente) de anos de serviço das novas coortes.

A fase de maturidade (também denominada “estado estacionário”) é alcançada quando todos os pensionistas do regime tiverem completado a sua carreira contributiva. É o que acontece por altura da morte da primeira coorte de trabalhadores que aderiu ao regime quando ingressou no mercado de trabalho e no momento em que a cobertura da população do regime tiver atingido o seu nível máximo.

Tal como vimos no exemplo teórico, isto nunca acontecerá antes de terem decorrido cerca de sete décadas desde a criação do regime. Mesmo assim, um regime só poderá ter atingido o estado estacionário se as disposições legais não tiverem sofrido alterações substanciais durante o processo de maturação, o que nem sempre acontece. Por exemplo, numa tentativa de minimizar o impacto demográfico do envelhecimento, a idade da reforma pode ser antecipada e os montantes das prestações poderão ter de ser reduzidos. Por outro lado, poderá ser necessário corrigir as desigualdades ao nível do género. Todas estas alterações têm o seu próprio período de maturação. O aumento da idade da reforma tem normalmente de ser anunciado aos indivíduos que estão a aproximar-se desta idade com, pelo menos, uma década de antecedência e o aumento terá de ser introduzido, gradualmente, por coorte. O aumento da idade da reforma em dois anos é um processo que poderá demorar facilmente entre uma e duas décadas. Este tipo de processo de maturação sobrepõe-se ao processo geral de maturação do regime. Em termos práticos, faz abrandar o ritmo de maturação global do regime. Quando o regime se encontra no estado estacionário “legal”, as eventuais alterações dos indicadores financeiros acima definidos estão sempre associadas ao ambiente demográfico do regime (no exemplo simplificado representado na

figura 5.2, as curvas dos dois indicadores estão praticamente horizontais). Uma vez que o processo de maturação é extremamente longo e tendo em conta a condição adicional de não alteração das disposições legais, alguns analistas afirmam que nenhum dos grandes regimes de pensões da segurança social actualmente existentes atingiu o seu estado estacionário.

Esta análise mostra que o aumento dos custos das pensões é um fenómeno perfeitamente natural durante a fase de maturação dos regimes nacionais de pensões, que se prolonga por várias décadas. Tal aumento, por si só, não denota um problema financeiro. Durante a concepção dos sistemas de financiamento das pensões, é necessário ter em consideração o crescimento natural da despesa.

Importa ainda não esquecer que, seja qual for o contexto nacional, o padrão da despesa corrente será semelhante ao acima descrito, independentemente das prestações serem determinados por uma fórmula clássica de cálculo das pensões, pensões universais de taxa fixa financiadas por impostos ou através de um factor de renda calculado com base no saldo final das poupanças acumuladas ao longo da vida num sistema de poupança-reforma obrigatória.

Tal como referido anteriormente, os aumentos de custos nos regimes nacionais de pensões são um fenómeno natural. No entanto, têm efeitos secundários, na medida em que revelam claramente um optimismo excessivo nos compromissos inicialmente assumidos em matéria de prestações. Os regimes de pensões incipientes, que, durante décadas, não tiveram de pagar quase nenhuma pensões de velhice, podem ser extremamente generosos, mas, à medida que se aproximam da maturidade, essa generosidade poderá deixar de ser financeiramente sustentável: a população poderá opor-se a novos aumentos da taxa de contribuição, os regimes podem enfrentar dificuldades financeiras e acabarem por ficar desacreditados a nível político. É fundamental realizar estudos actuariais com projecções a longo prazo sobre a evolução financeira dos regimes antes mesmo de estes serem criados. Um optimismo inicial excessivo que resulte na necessidade de corrigir posteriormente os níveis de prestações abalará a credibilidade do regime. A credibilidade dos regimes que assumem compromissos válidos para várias gerações representa um activo mais importante do que verdadeiras reservas.

O custo das pensões acima descrito pode ser financiado de várias formas: através de impostos, através de contribuições conjugadas ou não com rendimentos de juros, ou uma combinação de ambas. O financiamento por impostos é geralmente conjugado com o financiamento com base no método de repartição, o que garante a sua simplicidade do ponto de vista matemático e financeiro. Nas secções que se seguem, iremos abordar a forma mais complexa de financiamento das pensões, ou seja, o financiamento por contribuições. Os sistemas de contribuição caracterizam-se pelo nível real das contribuições, a base de incidência contributiva e o nível de financiamento pretendido.

5.3.2 Nível das contribuições

O nível relativo das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores varia consideravelmente de país para país, embora, na maioria dos casos, a entidade patronal pague, no mínimo, metade da contribuição total. Nos antigos países comunistas da Europa Central e Leste, a contribuição era paga quase na totalidade pela entidade patronal. Mais recentemente, em alguns países da América Latina que optaram por introduzir reformas radicais utilizando sistemas de contribuição definida (como, por exemplo, a Bolívia, o Chile e o Peru), as contribuições para a segurança social são pagas integralmente pelo trabalhador. Porém, El Salvador adoptou um sistema obrigatório de contribuição definida, no qual a taxa de contribuição da entidade patronal é superior à dos trabalhadores. A divisão entre entidades patronais e trabalhadores não deveria afectar o custo total da mão-de-obra se, em última análise, for o trabalhador quem suporta o custo, na medida em que recebe um salário mais baixo do que o previsto, e se o tratamento fiscal das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores for coerente.¹¹ Se for este o caso, a maioria dos economistas defende que os trabalhadores independentes deveriam pagar uma taxa de contribuição equivalente à soma das taxas de contribuição das entidades patronais e dos trabalhadores. No entanto, uma das vantagens do sistema em que as entidades patronais e os trabalhadores pagam, pelo menos, uma parte da contribuição para a segurança social consiste no facto de os tornar mais cientes do custo do sistema e suscitar neles um sentimento de apropriação dos regimes.

Em alguns países, a taxa de contribuição varia consoante a idade e o sexo do trabalhador, podendo também variar em função da profissão, especialmente quando existem disposições especiais ou regimes especiais aplicáveis a determinados grupos profissionais. Na Suíça, a taxa da contribuição para a pensão obrigatória do segundo pilar atribuída pela entidade patronal é mais elevada para trabalhadores mais velhos, e os grupos etários a partir dos quais o aumento se verifica são mais baixos para as mulheres do que para os homens, pois aquelas podem requerer a reforma mais cedo. Na Bulgária, a taxa de contribuição varia consoante a profissão. Na Noruega, é mais baixa em certas zonas geográficas, para incentivar o emprego nessas áreas, e é também mais baixa para trabalhadores com menos de 16 anos e mais de 69. Na Finlândia, os trabalhadores que estabelecem um negócio pela primeira vez pagam uma taxa de contribuição mais baixa. Em alguns países, a taxa de contribuição obrigatória da entidade patronal varia em função da suposta capacidade desta entidade e, possivelmente, em última análise, dos respectivos trabalhadores, para a pagar.

Em regra, as contribuições para a segurança social são obrigatórias, mas, em alguns países, são voluntárias para determinadas categorias de trabalhadores ou em determinadas situações. Na Argentina, por exemplo, as donas de casa podem

fazer contribuições voluntárias para a segurança social. Alguns países permitem a cobertura voluntária dos trabalhadores independentes. É o caso do Chile e também do Panamá, onde os trabalhadores independentes cujos rendimentos se enquadrem num determinado escalão e não tenham assalariados ao seu serviço podem fazer contribuições voluntárias. Em vários países, entre os quais a Índia e a Indonésia, os estabelecimentos com menos de cinco ou dez trabalhadores podem optar por cobrir ou não os seus funcionários. Em alguns países, os trabalhadores que preencham determinadas condições podem reduzir o montante das suas contribuições para a segurança social desde que participem num regime de pensões individual ou complementar suficientemente generoso. Este regime complementar com isenção parcial de contribuições para o regime público obrigatório (*contracting-out*) está previsto no Reino Unido e no Japão. Alguns sistemas prevêem o pagamento voluntário de contribuições suplementares. É o caso do Chile, onde a taxa de contribuição obrigatória é de 10%, mas os trabalhadores podem, se assim o desejarem, contribuir mais para o seu plano de contribuição definida.

Na maioria dos países, a taxa de contribuição obrigatória é igual para todos os escalões de rendimentos, mas, em alguns deles (por exemplo, no Haiti e no Reino Unido), é progressiva, sendo mais elevada para os trabalhadores com rendimentos mais elevados. No Egipto, os rendimentos que ultrapassem um determinado limite estão sujeitos a uma taxa de contribuição mais elevada.

O financiamento das pensões dos trabalhadores independentes no âmbito da segurança social é uma questão crítica em muitos sistemas nacionais. O cumprimento é um problema bem conhecido. A definição das obrigações contributivas de modo a não desencorajar o auto-emprego, assegurando simultaneamente um nível significativo de protecção, constitui um grande desafio. As abordagens adoptadas a nível nacional variam muito. Em muitos sistemas de segurança social, os trabalhadores independentes pagam uma taxa de contribuição igual à soma das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores, como acontece nos Estados Unidos. No Reino Unido, os trabalhadores independentes com baixos rendimentos estão isentos da obrigação contributiva, mas poderão pagar contribuições se assim o desejarem. Os trabalhadores independentes que auferiram rendimentos superiores a um determinado montante pagam semanalmente uma contribuição fixa, enquanto os trabalhadores independentes com rendimentos mais elevados pagam uma contribuição associada à sua remuneração. A fim de incentivar o auto-emprego, a taxa de contribuição cobrada aos trabalhadores independentes com rendimentos mais elevados é inferior a metade da soma da taxa das entidades patronais e da taxa dos trabalhadores por conta de outrem. No Egipto, os trabalhadores independentes podem escolher o escalão de rendimentos que servirá de referência para o cálculo das suas contribuições, enquanto os motoristas de táxi pagam uma taxa fixa quando renovam a sua carta de condução. No

Panamá, a cobertura dos trabalhadores independentes é voluntária. No Chile, os trabalhadores independentes que auferirem rendimentos superiores ao salário mínimo podem fazer contribuições, se assim o desejarem, mas a esmagadora maioria opta por não o fazer. Aqueles que pagam contribuições estão sujeitos à mesma taxa que os trabalhadores por conta de outrem.

Neste contexto, importa referir que a participação voluntária nos regimes públicos de segurança social constitui um sistema que não tem tido grande sucesso em nenhuma parte do mundo. São necessários incentivos significativos sob a forma de benefícios fiscais para levar as pessoas a participar em qualquer regime voluntário. Estes incentivos são, de facto, subsídios públicos à cobertura voluntária de grupos específicos, o que poderá suscitar problemas de equidade se não forem também concedidos subsídios públicos aos regimes dos trabalhadores por conta de outrem.

5.3.3 Base de incidência contributiva

A base de incidência contributiva corresponde geralmente ao salário do trabalhador ou a uma certa parte do mesmo. Porém, ao invés de utilizarem a remuneração real, alguns países definem escalões de rendimentos e todos os trabalhadores que se enquadrem num determinado escalão pagam o mesmo montante. Este é o sistema actualmente utilizado em alguns países da América Central e das Caraíbas, bem como na Turquia. No Japão, onde estão previstos 30 escalões, desde que o salário do trabalhador se mantenha dentro de um determinado escalão, este pagará a mesma contribuição durante todo o ano. Na Jordânia, as entidades patronais apresentam uma declaração à instituição de segurança social discriminando a remuneração de cada trabalhador em 1 de Janeiro. Se o trabalhador não mudar de emprego, essa remuneração constituirá a base de incidência contributiva para o ano inteiro, ainda que sofra um aumento ou uma diminuição durante o ano. Estes sistemas que baseiam as contribuições num único valor para o ano inteiro, sendo esse um valor médio dentro de um escalão de remunerações, simplificam a manutenção de registos e o cálculo das prestações.

Muitas vezes, são impostas restrições à remuneração sujeita a contribuições obrigatórias para a segurança social. Muitos países estabelecem um limite máximo, a partir do qual deixa de ser obrigatório o pagamento de contribuições para a segurança social. A maioria dos países considera aconselhável criar condições para que os trabalhadores com elevados rendimentos possam aderir a planos de pensões complementares e dispor de poupanças privadas. Por outro lado, se não existir qualquer limite para a remuneração sujeita a contribuições, mas existir um limite para as prestações, os trabalhadores com elevados rendimentos não recebem prestações adicionais pelas contribuições pagas sobre remunerações cujo valor ultrapassa o limite necessário para receber o nível máximo de prestações.

São poucos os países, entre os quais o Equador e a Guatemala, que não estabelecem quaisquer limites máximos para as contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores. O Brasil e o Reino Unido não estabelecem um limite máximo para as contribuições das entidades patronais, fazendo-o, no entanto, para as contribuições dos trabalhadores. Se for aplicado um limite máximo às prestações, mas não às contribuições, o sistema será mais progressivo, mas as contribuições que ultrapassem o limite estabelecido e não sejam tomadas em consideração para efeitos de atribuição de prestações constituem, em rigor, um imposto.

A maioria dos países da OCDE estabeleceu um limite máximo para a remuneração sujeita a contribuições, que geralmente se situa entre 100% e 200% do salário médio. Noutras regiões, os limites máximos variam quando expressos como uma percentagem do salário médio. Esta situação resulta da maior dispersão dos salários entre os diferentes sectores da população activa que se verifica em muitos países. A não indexação do limite máximo constitui um grave problema em alguns países em desenvolvimento. Muitas vezes, estes limites não são ajustados em função dos salários ou da inflação, pelo que a proporção da remuneração total sujeita a contribuições face à massa salarial total do país diminui rapidamente. Desde que as prestações estejam de alguma forma associados à remuneração sujeita a contribuições, isto poderá não colocar grandes problemas ao equilíbrio financeiro do regime, mas poderá tornar os níveis de prestações irrelevantes de um ponto de vista social. A OIT observou este fenómeno em alguns países das Caraíbas e na Turquia. Por conseguinte, os limites máximos devem estar indexados ao crescimento dos salários, a fim de manter o nível de protecção ao longo do tempo; caso contrário, o nível de protecção diminuirá gradualmente e, em última análise, poderá levar ao pagamento de pensões de taxa fixa ou mínimas a todos os beneficiários.

O estabelecimento de limites máximos pode tornar os regimes de segurança social regressivos, caso seja utilizada a remuneração total para calcular as contribuições, mas as prestações sejam concedidos com base numa taxa fixa. O limite máximo afecta apenas os trabalhadores com rendimentos mais elevados e reduz as suas contribuições relativamente à sua remuneração total. O estabelecimento de um limite máximo tem geralmente por finalidade criar condições para a adesão a planos de pensões complementares do sector privado. Em alguns países, tais como o Reino Unido, o limite máximo é aplicável à contribuição do trabalhador, mas não da entidade patronal.

Muitos países estabeleceram um limite mínimo para a remuneração sujeita a contribuições obrigatórias para a segurança social, isentando da obrigação contributiva os trabalhadores com baixos salários ou que trabalhem poucas horas. Os trabalhadores com baixos rendimentos não têm direito a prestações ou, quando têm, gozam apenas de direitos limitados, como acontece no Japão. Em muitos ca-

sos, os trabalhadores que ainda não tenham atingido uma determinada idade também estão isentos da obrigação contributiva. Na Jordânia, esta idade é 16 anos. Alguns países adoptam este procedimento para os trabalhadores que já tenham atingido uma determinada idade. Se os trabalhadores cuja remuneração esteja abaixo de um determinado limite não gozarem da protecção da segurança social, as entidades patronais poderão ter um incentivo para criar postos de trabalhos mal remunerados sem segurança social (como parece ser o caso da Alemanha).

Os tipos de remuneração excluídos da base de incidência contributiva suscitam algumas dúvidas. A base de incidência contributiva corresponde à remuneração auferida pelo trabalhador que está sujeita a contribuições obrigatórias. Em alguns países desenvolvidos, o crescimento das prestações não associados ao salário, tais como as pensões e os seguros de saúde providenciados pela entidade patronal, tem levado a uma diminuição gradual da base de incidência contributiva, bem como da base de incidência fiscal, devido à redução da percentagem da remuneração total sujeita a contribuições obrigatórias. Para responder a este problema, nos Estados Unidos, as contribuições dos trabalhadores para um tipo de plano de contribuição definida muito conhecido, providenciado pela entidade patronal – o chamado plano 401(k) (cujo nome corresponde ao artigo do Código Fiscal que o criou) –, estão sujeitas ao imposto sobre as remunerações destinado ao financiamento da segurança social (*social security payroll tax*).

É possível aumentar as contribuições totais de duas formas: aumentando a taxa de contribuição ou alargando a base de incidência contributiva. Quando o Estado necessita de aumentar as receitas das contribuições para a segurança social, recorre muitas vezes a estes dois métodos em simultâneo. A base de incidência contributiva pode ser alargada aumentando o limite máximo ou baixando o limite mínimo da remuneração sujeita a contribuições para a segurança social ou sujeitando a estas contribuições outros aspectos da remuneração não associados ao salário. Estas medidas poderão levar a um aumento correspondente do nível de prestações no futuro.

Durante as décadas de 80 e 90, os investigadores e analistas políticos da Europa propuseram que o pagamento das contribuições das entidades patronais passasse a ter por base, não as remunerações dos trabalhadores, mas sim o valor acrescentado da empresa. Esta proposta visava evitar a imposição de “sanções” sobre o emprego e melhorar a estrutura de custos das empresas com uma produção de mão-de-obra intensiva em comparação com as empresas com uma produção de capital intensivo através do chamado “imposto sobre as máquinas”. Com efeito, esta proposta permitira uma redução do custo da mão-de-obra em empresas com uma produção de mão-de-obra intensiva.

Até à data, nenhum país introduziu esta alteração na base de incidência contributiva e a questão desapareceu praticamente da agenda política. Uma razão é,

sem dúvida, a globalização. As empresas com uma produção de capital intensivo são, em regra, relativamente móveis. O aumento dos encargos fiscais e contributivos destas empresas agravaria, sem dúvida, o risco da sua transferência para regiões com impostos mais baixos e custos mais baixos. Outra razão poderá estar associada ao facto de a situação do mercado de trabalho na maioria dos países da OCDE ter melhorado consideravelmente desde as décadas de 80 e 90. Em alguns países (como os Países Baixos), os custos da mão-de-obra sofreram uma redução devido à introdução de restrições salariais e não a uma alteração do sistema de financiamento da protecção social. No Luxemburgo, os sindicatos relançaram recentemente o debate do “imposto sobre as máquinas”. Os diversos argumentos apresentados neste debate encontram-se expostos na caixa 5.11.

5.3.4 Tipos de contribuições

O tipo de contribuição cobrada no âmbito de um regime de pensões reflecte duas coisas:

- (a) a escolha política de um país relativamente à sua preferência quanto às diferentes regras de financiamento da protecção social; e
- (b) o nível de financiamento que aceitou ou que procura alcançar.

O quadro 5.7 apresenta um resumo dos diferentes tipos de contribuições e das suas principais características. As fórmulas matemáticas de cálculo das diferentes taxas de contribuição são apresentadas na caixa 5.12.

Caixa 5.11 Alargamento da base de incidência contributiva: será o “imposto sobre as máquinas” a solução?¹

O conceito básico

A ideia básica de uma contribuição sobre o valor acrescentado (CVA) consiste em substituir os salários como base de incidência contributiva dos regimes de seguro social pelo conceito mais amplo de valor acrescentado como base de cálculo das contribuições das entidades patronais para os regimes de pensões (ou, em geral, das suas contribuições para a segurança social). O principal argumento socioeconómico subjacente a esta proposta é o seguinte: Se, no contexto da evolução tecnológica, os trabalhadores forem substituídos por “máquinas” (capital), então estas devem contribuir para o financiamento da protecção social. A literatura existente sobre este assunto estabelece a distinção entre valor acrescentado bruto e líquido. O valor acrescentado bruto é geralmente definido como o valor da produção menos o valor do consumo intermédio (custos de produção) de uma unidade económica (por ex., uma empresa). O valor acrescentado líquido obtém-se através da subtracção do consumo do capital fixo ao valor acrescentado bruto.

Caixa 5.11 (cont.)

Foram também discutidos conceitos “substitutivos” e “complementares”: no primeiro caso, a CVA substitui integralmente as contribuições das entidades patronais; no segundo caso, manter-se-iam as contribuições das entidades patronais, mas seriam complementadas por uma CVA. Durante as décadas de 50 e 60, o debate sobre a CVA resultou essencialmente do receio de que as contribuições exclusivamente associadas aos salários tivessem efeitos prejudiciais sobre a competitividade das pequenas e médias empresas – um receio que não foi confirmado por estudos empíricos. Durante a década de 80, o debate foi reavivado, centrando-se nos potenciais efeitos positivos de uma CVA sobre o emprego.

O rácio entre os rendimentos do trabalho e o PIB (“peso dos rendimentos do trabalho”)

Uma das principais preocupações subjacentes à proposta de uma CVA consiste na verificação e/ou expectativa de que a proporção do rendimento macroeconómico que fica disponível para o financiamento da protecção social continue a diminuir a longo prazo em consequência de um mecanismo de redistribuição do rendimento injusto e/ou da evolução tecnológica (substituição do trabalho humano por “máquinas”). Em termos estatísticos, esta hipótese é geralmente medida através do cálculo do peso (expresso como uma percentagem) dos rendimentos do trabalho no PIB (podendo também ser escolhido um derivado adequado); consequentemente, parte do debate concentra-se muitas vezes nestas medidas, obtidas com base nas contas nacionais.

Com efeito, as informações estatísticas sobre a Europa fornecidas pelo EUROSTAT indicam uma tendência decrescente no peso actualizado² dos rendimentos do trabalho. O valor da tendência linear do peso dos rendimentos do trabalho – calculado para o período entre 1975 e 1999 – diminuiu 8,6% e, no Japão, 9,6%.³ A evolução do peso dos rendimentos do trabalho a longo prazo é essencial no contexto do financiamento da segurança social. Se, dada uma determinada taxa de contribuição, os rendimentos do trabalho não aumentarem tão depressa quanto o valor acrescentado (PIB), o montante das receitas previstas no âmbito de um regime de CVA seria mais elevado do que no âmbito do habitual sistema de cobrança de contribuições associadas ao salário.

Ainda assim, mesmo sob esta perspectiva, a potencial eficácia de uma CVA na resolução ou, pelo menos, na atenuação dos problemas de financiamento da segurança social permanece uma questão em aberto.

O impacto teórico esperado da CVA

O conceito de CVA vem alargar a base de cálculo das contribuições das entidades patronais, na medida em que o valor acrescentado abrange não apenas a soma dos salários e de todos os outros custos relacionados com a mão-de-obra (incluindo as contribuições da entidade patronal para segurança social), mas também os custos relacionados com o capital (juros, rendas, custos de locação e – no caso do valor acrescentado bruto – o consumo de capital) e os lucros. A *proporção relativa* do custo da segurança social financiado através dos rendimentos do trabalho poderia ser assim reduzida – dependendo da efectiva determinação do nível da CVA. Muitos defensores da CVA afirmam que, se a proporção de mão-de-obra diminuir, o consumo relativo dos factores de produção reagiria à alteração da relação de custos entre mão-de-obra e capital e, consequentemente, conduziria a uma produção de mão-de-obra mais intensiva – ou seja, resultaria num *aumento do emprego*. Por outro lado, os seus detractores argumentam que, exactamente pelas mesmas razões (impacto da alteração das relações de custos), o volume do *stock* global de capital fixo desceria abaixo do nível que, de outro modo, seria possível acumular, resultando num crescimento mais baixo e, consequentemente, a longo prazo, em *menos emprego*.

Caixa 5.11 (cont.)***Transferências sectoriais dos custos***

A implementação do conceito de CVA poderia conduzir a uma redistribuição dos encargos de financiamento da segurança social entre as entidades patronais. Os custos globais de produção dos sectores de mão-de-obra intensiva diminuirão e os dos sectores de capital intensivo aumentarão. Alguns estudos realizados sobre a situação na Alemanha mostram que a CVA conduziria a uma redução dos custos em muitos ramos da indústria transformadora e no Estado, dado que são sectores de mão-de-obra relativamente intensiva. Os aumentos de custos teriam de ser suportados por sectores de capital intensivo, tais como a distribuição de energia e água, as indústrias de refinação do petróleo, a habitação, a agricultura, bem como os intermediários financeiros (bancos, seguradoras, etc.).

Neste contexto, há várias questões a considerar. Em primeiro lugar, se o Governo decidisse introduzir a CVA, teria certamente de enfrentar fortes pressões a favor do estabelecimento de excepções. Por exemplo, o aumento de custos no sector da habitação poderia dar origem a um aumento das rendas, sendo de prever uma forte oposição do público em geral – mesmo que fosse contrabalançado por uma diminuição dos preços de outros bens e/ou serviços. Poderia ser também exigido o estabelecimento de excepções no sector agrícola. Em segundo lugar, em virtude das regras contabilísticas geralmente aplicadas, o Estado seria um dos principais beneficiários, embora, “na realidade”, o seu valor acrescentado seja provavelmente muito superior ao calculado. No processo político conducente à introdução da CVA, esta “zona cinzenta” dos cálculos poderia gerar uma certa arbitrariedade na fixação da taxa de contribuição “correcta”. Em terceiro lugar, a tecnologia (ou seja, as funções de produção sectoriais) está a evoluir rapidamente por todo o mundo, com consequências directas e indirectas óbvias para os mercados de capitais e do trabalho. A introdução de uma CVA até poderia ser compatível com tecnologias de produção existentes no passado, mas não com futuras tecnologias, podendo até dificultar a sua disseminação.

Evolução das receitas das contribuições

De acordo com as informações de que dispomos, os dois estudos econométricos mais recentes sobre os impactos macroeconómicos da introdução da CVA remontam a meados da década de 80 e respeitam à economia alemã (Schmähl *et al.*, 1984; Krelle *et al.*, 1985). Ambos revelam apenas efeitos reduzidos (embora estatisticamente significativos) sobre o crescimento e o emprego, que, segundo os autores, não justificariam uma alteração sistémica no financiamento da segurança social. Um estudo (não econométrico) posterior defende – com base nas mesmas conclusões – que qualquer efeito negativo sobre o crescimento poderia ser obviamente considerado demasiado insignificante para servir de contra-argumento a uma alteração do sistema. Embora os resultados dos três estudos mostrem que, no geral, a introdução da CVA não deveria inspirar um optimismo excessivo quanto aos efeitos positivos sobre o emprego nem ser caracterizada como uma sanção sobre o capital, existem indícios de que a evolução das receitas das instituições de segurança social provenientes das contribuições poderia estabilizar e, consequentemente, ser influenciada de forma positiva. Isto coincide com uma intuição económica, dado que alguns dos agregados macroeconómicos envolvidos – soma dos salários, soma dos lucros, soma dos custos de capital – flutuam geralmente de modo a compensarem-se mutuamente ao longo do ciclo de negócio. No entanto, os resultados analíticos remontam a meados da década de 80 e, desde então, a concorrência global intensificou-se. Por conseguinte, as conclusões retiradas há quase duas décadas poderão já não ser válidas.

Caixa 5.11 (cont.)

Incidência da CVA

O impacto distributivo da CVA é idêntico ao impacto de um imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Este é geralmente considerado regressivo – ou seja, os encargos fiscais relativos aumentam à medida que os rendimentos pessoais diminuem, dado que a taxa de consumo dos trabalhadores com baixos rendimentos é, em média, mais elevada do que a dos trabalhadores com elevados rendimentos. Este efeito pode ser (e, em alguns países, é efectivamente) compensado por taxas de IVA mais baixas para bens e serviços básicos. Porém, esta medida não poderia ser aplicada se a CVA fosse introduzida, dada a dificuldade em criar e manter sistemas de contabilidade associados aos produtos, que permitiriam calcular contas de exploração associadas aos produtos e, deste modo, em teoria, prever diversas taxas de CVA (consoante os produtos).

Se a CVA viesse substituir o (anterior) volume de contribuições das entidades patronais, a sua introdução equivaleria a reduzir os custos da mão-de-obra, refinanciando simultaneamente as perdas de receitas do Estado (ou da segurança social) através de um encargo semelhante ao IVA. O impacto sobre o IPC (e, consequentemente, sobre o rendimento real) depende da reacção relativa dos preços ao nível da produção e do modo como estes se traduziriam no cabaz do IPC. Em princípio, não se sabe se – e, em caso afirmativo, de que modo – as reduções globais dos custos nas indústrias de mão-de-obra intensiva (incluindo o Estado) poderiam desencadear aumentos salariais para que, decorrido algum tempo, fosse possível repor os anteriores níveis de custos nestas empresas. Em condições de pleno emprego ou quase pleno emprego, é uma situação que se poderia facilmente verificar. Mais uma vez, é difícil saber ao certo se a correspondente inflação de custos poderia ser convertida num aumento dos preços (caso em que os custos seriam suportados pelo consumidor) ou se teria de ser contrabalançada por medidas de racionalização.

Aspectos sistémicos e considerações administrativas

A CVA atenuaria certamente a ligação entre contribuições e prestações, dado que o pagamento das contribuições das entidades patronais deixaria de ter por base contratos de trabalho individuais – ou seja, o princípio da equivalência seria (parcialmente) posto em causa. A ideia de contribuições individuais associadas a um contrato poderia, assim, assumir a forma de uma subvenção (transferência) geral da entidade patronal para a segurança social. Neste caso, a CVA poderia ser considerada um imposto e não uma contribuição para a segurança social, o que colocaria em causa um aspecto fundamental: o direito da segurança social às receitas provenientes da CVA. Com efeito, este direito poderia ser atribuído ao Estado e não à segurança social. No caso das estruturas administrativas tripartidas de gestão da segurança social (o modelo vigente até à data), a inclusão das entidades patronais deixaria de se justificar.

A introdução da CVA implicaria a criação de um segundo conjunto de contas a curto prazo – para além das contas de salários (mensais) “normais” – que, em grande parte, consistiriam em elementos preliminares (estimativas). As repartições de finanças demoram geralmente muito tempo a determinar o valor “correcto” dos lucros de uma empresa. Se a CVA fosse introduzida, seria necessário decidir se a responsabilidade pela determinação dos lucros, desta vez para efeitos de segurança social, seria assumida pelas instituições de segurança social (neste caso, os lucros poderiam apresentar divergências em relação aos valores calculados pelas repartições de finanças, dando inevitavelmente origem a acções judiciais) ou se a segurança social deveria aguardar pela determinação das repartições de finanças e confiar nas informações que estas lhe transmitissem. Em qualquer dos casos, a segurança social teria de lidar com um aumento da incidência de pagamentos parciais e pagamentos de compensação (para corrigir pagamentos a mais e a menos). Além disso, possivelmente aumentariam também as tentativas de escapar às obrigações de pagamento de contribuições para a segurança social, aproveitando a margem de interpretação deixada por regras contabilísticas e fiscais não vinculativas.

Caixa 5.11 (cont.)***Em resumo...***

Até à data, todos os países que estudaram a possibilidade de introduzir a CVA optaram por não o fazer em virtude da sua complexidade administrativa e política e das incertezas quanto aos seus efeitos económicos no contexto da crescente globalização dos mercados. Um dos mais fortes argumentos contra a introdução da CVA prende-se provavelmente com o facto de existirem meios mais fáceis de reduzir os custos da mão-de-obra, nomeadamente aumentando a participação das receitas gerais no financiamento da segurança social. Este argumento é sustentado por uma tendência aparentemente renovada no sentido de um maior universalismo da segurança social, um fenómeno que é visto como uma reacção aos crescentes problemas de exclusão da cobertura em todas as sociedades.⁴

Notas

¹ Esta caixa tem por base os argumentos apresentados pela OIT para o caso do Luxemburgo (OIT, 2001c). No entanto, estes deverão ser igualmente válidos para a maioria dos países europeus e outros países industrializados.

² O peso dos rendimentos do trabalho "simples" poderá diminuir/aumentar em consequência do aumento ou redução, respectivamente, do peso do auto-emprego no emprego total. As informações estatísticas aqui citadas foram calculadas com base no pressuposto técnico de que o peso do auto-emprego e, consequentemente, do trabalhador assalariado no emprego total não varia ao longo do tempo.

³ É curioso constatar que os únicos grandes países industrializados com um peso dos rendimentos do trabalho estável ou quase estável ao longo do período de 1975-99 são o Reino Unido e os Estados Unidos. Relativamente aos Estados-membros da UE e ao Japão, registar-se-ia uma tendência negativa idêntica se o período de observação remontasse a 1960, enquanto, no caso do Luxemburgo, registar-se-ia uma tendência inversa, dado que o peso dos rendimentos do trabalho durante a década de 60 era, em média, apenas de 58%.

⁴ Tal como observado, entre outros, por Hoskins (2002).

Geralmente, os planos de benefício definido do sector privado cobram contribuições de taxa fixa por coorte (por idade e sexo, possivelmente diferenciadas em função do risco), enquanto muitos planos complementares (de benefício definido ou de contribuição definida) e praticamente todos os regimes de segurança social do primeiro pilar cobram uma contribuição associada à remuneração sob a forma de uma percentagem fixa da remuneração sujeita a contribuições (ou seja, uma taxa de contribuição). Esta última abordagem tem por objectivo a cobrança de contribuições de acordo com a capacidade para pagar (princípio da solidariedade). Os níveis de prestações poderão depender do montante das contribuições pagas ou da remuneração auferida durante a idade activa, mas não tem de ser necessariamente assim. No caso das principais componentes de natureza não contributiva da fórmula de cálculo das pensões, as obrigações contributivas expressas como taxas fixas da remuneração podem tornar os regimes progressivos.

São várias as características do financiamento da segurança social que contribuem para o carácter progressivo dos regimes de pensões da segurança social. Em primeiro lugar, os países podem prever uma dedução à remuneração para todos os trabalhadores. Neste caso, as remunerações abaixo de um determinado nível não estão sujeitas a contribuições, mas esta dedução não afecta as remu-

nerações utilizadas no cálculo de futuras prestações. Uma vez que a dedução à remuneração consiste num montante fixo, é relativamente mais importante para os trabalhadores com baixos rendimentos do que para os trabalhadores com elevados rendimento. Este sistema é utilizado no Canadá.

Quadro 5.7 Tipos de contribuições

Método de financiamento	Taxa de contribuição	Nível de financiamento
Planos de pensões do sector privado		
Capitalização total	Contribuição uniforme de taxa fixa, geralmente diferenciada em função da idade de adesão (em teoria, estável durante longos períodos).	Deveria levar ao nível de financiamento terminal, ou seja, as reservas são sempre equivalentes ao valor actual de todos os direitos acumulados e pensões em pagamento.
Repartição	Prémio de taxa fixa ou associado ao rendimento (poderá ser alterado anualmente).	Caso excepcional para os planos complementares em França, estabelecidos e garantidos pelo Estado.
Provisões contabilísticas	Contribuições associadas à remuneração imputadas, geralmente pagas pela entidade patronal (em teoria, estáveis durante longos períodos, mas diferenciadas em função da idade e do sexo).	Em teoria, igual ao do sistema de capitalização total, mas com investimentos nas empresas responsáveis pela gestão do plano, resseguro obrigatório na maioria dos casos (por exemplo, na Alemanha).
Planos de pensões do sector público		
Repartição	As contribuições cobradas ano a ano deveriam ser quase iguais à despesa anual prevista e, como tal, podem variar de um ano para o outro.	Não permite a acumulação de fundos, excepto em relação a uma modesta reserva de contingência que se destina a evitar problemas de liquidez.
Capitalização parcial (prémio escalonado)	A taxa de contribuição é fixa e mantém-se constante ao longo de um determinado período (denominado “período de equilíbrio”) para que as receitas e as despesas se mantenham em equilíbrio actuarial ao longo deste período, tendo em conta o objectivo de financiamento no final do período de equilíbrio.	O volume da reserva depende geralmente da duração do período de equilíbrio, sendo fixado um objectivo de financiamento no final desse período, quer para evitar problemas de liquidez, quer para pré-financiar uma parte das responsabilidades.
Capitalização parcial (prémio médio geral)	O prémio equilibra o valor actual das prestações futuras totais previstos menos as reservas iniciais e as receitas das contribuições, mantém-se constante, em teoria, <i>ad infinitum</i> .	Acumula um nível de reservas semelhante ao do sistema de capitalização total, mas mais elevado durante os primeiros anos de existência do plano e mais baixo nos últimos anos (se for calculado ao longo de um período predefinido).
Capitalização total (poupanças individuais obrigatórias)	Taxa associada à remuneração teoricamente constante ao longo da vida do plano, o plano encontra-se em equilíbrio financeiro automático.	Nível de financiamento terminal das reservas automaticamente igual ao montante total das poupanças em todas as contas individuais.
Capitalização total (financiamento terminal)	As contribuições cobradas ao longo de um período predefinido devem ser iguais ao valor descontado das prestações acumulados durante este período, sujeitas a actualizações devido a excedentes acumulados ou antigas responsabilidades não financiadas.	É acumulada uma reserva igual ao valor de todas as prestações acumuladas. O valor das prestações acumuladas inclui o valor das pensões em pagamento e o valor dos direitos adquiridos, até à data, pelos participantes activos e inactivos.

Caixa 5.12 Resumo das fórmulas actuariais para os principais sistemas de contribuição

As fórmulas matemáticas para os diferentes tipos de taxas de contribuição podem ser resumidas da seguinte forma:

Repartição

$$CR(t) = \frac{TE(t) - OI(t)}{TAB(t)} \quad (5.12.1)$$

onde:

$TE - OI$ = o montante da despesa total menos outros rendimentos (rendimentos excluindo rendimentos dos investimentos) durante todo o período t

TAB = o montante das remunerações totais sujeitas a contribuições, ou seja, a base tributável total sujeita a contribuições

Prémio escalonado

A taxa de contribuição constante $CCR(t)$ para um período de t anos, ou seja, para os anos 0, 1, 2, ..., $t-1$, desde que o nível de financiamento seja $k(t-1)$ no final do referido período, é calculada da seguinte forma:

$$CCR(0, \dots, t-1) = \left(\sum_{j=0}^{t-1} D(TE(j) - OI(j)) + k(t-1) * D(TE(t-1)) - RES(0) \right) / \sum_{j=0}^{t-1} D(TAB(j)) \quad (5.12.2)$$

onde:

$D(TE(i) - OI'(j))$ = o valor descontado da despesa total menos outros rendimentos (rendimentos excluindo os rendimentos de investimentos) no ano j ,

$D(TE(t-1))$ = o valor descontado da despesa no ano $t-1$, o último ano do período com uma taxa de contribuição constante,

$RES(0)$ = as reservas iniciais no início do ano $t=0$, e

$D(TAB(j))$ = o valor descontado das remunerações totais sujeitas a contribuições em j .

O valor descontado da despesa total de um ano t é calculado através da seguinte fórmula (simplificada):

$$D(TE(t)) = TE(t) * (1+i)^{-t}$$

onde:

i é a taxa de juro que se presume constante ao longo do período de cálculo. Os valores descontados das outras variáveis são calculados em conformidade.

Podemos simplificar a fórmula substituindo as letras DS pela soma dos valores actuais para o ano $j = 0, \dots, t-1$ e escrever:

$$CCR_{(0, \dots, t-1)} = (DS(TE(t) - OI(t) + k(t-1) * TE(t-1) - RES(0)) / DS(TAB(t)))$$

Caixa 5.12 (cont.)

Se for introduzido um novo regime, a reserva inicial necessária é geralmente criada pelo intervalo de tempo que decorre entre o início da cobrança de contribuições e do pagamento de prestações.

Prémio médio geral (GAP)

$$GAP(0) = \frac{DS(TE - OI) - RES(0)}{DS(TAB)} \quad (5.12.3)$$

onde:

- $DS(TE - OI)$ = valor descontado da despesa total menos outros rendimentos (rendimentos excluindo rendimentos de investimentos) durante um período infinito até ao ponto $t = 0$, ou seja, o início do período de projecção,
- $RES(0)$ = reservas iniciais no início do ano $t = 0$, e
- $DS(TAB)$ = valor descontado das remunerações totais sujeitas a contribuição para o período infinito a seguir a $t = 0$.

Capitalização total (financiamento terminal)

$$CGAP(0) = \frac{DS(TEE(0) + DS(TEE(t)) - RES(0)}{TAB(0)} \quad (5.12.4)$$

onde:

- $DS(TEE(0))$ = valor descontado de todas as prestações (actuais e futuras) que já se encontram em pagamento no ano $t = 0$
- $DS(TEE(t))$ = valor descontado futuro de todos os direitos a prestações acumuladas mas ainda não em pagamento no momento $t = 0$

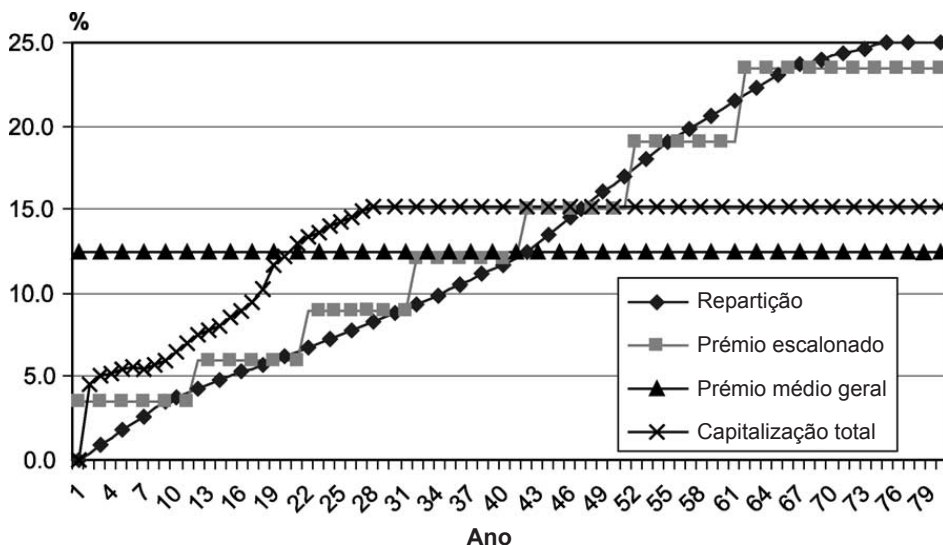
Uma segunda característica dos sistemas progressivos consiste na cobrança de taxas de contribuição para a segurança social mais elevadas aos trabalhadores com rendimentos mais elevados, mas baseando as prestações na remuneração e não nas contribuições. Esta é uma das características do sistema de benefício definido do Reino Unido. O regime de contribuição definida da Colômbia exige que todos os participantes que auferirem uma remuneração quatro vezes superior ao salário mínimo contribuam mais 1% do seu rendimento a título de imposto de solidariedade. São efectuadas transferências orçamentais correspondentes à receita, que é utilizada para subsidiar as contribuições de grupos pobres específicos numa tentativa de alargar a cobertura do sistema formal de segurança social.

Na sua maioria, os sistemas de segurança social são, de facto, sistemas de prémio escalonado. Mesmo os sistemas inicialmente financiados com base no

método de capitalização total ou os sistemas financiados com base num prémio médio geral foram, muitas vezes, transformados em sistemas de prémio escalonado quando, na prática, a sua evolução financeira, geralmente a deterioração das reservas devido à inflação, não correspondeu às expectativas iniciais, levando à necessidade de aumentar sucessivamente as taxas de contribuição (a experiência do já centenário sistema de pensões alemão poderá servir aqui de exemplo).

A figura 5.3 representa a evolução típica das taxas de contribuição mais importantes – a taxa do sistema de repartição, a taxa do sistema de capitalização total (financiamento terminal), a taxa do sistema de prémio escalonado e o prémio médio global – num regime de pensões da segurança social que regista uma evolução de custos típica. Importa salientar que se trata de uma imagem da realidade que corresponde a um ideal actuarial, na medida em que se aceita que todos os pressupostos relativos ao ambiente demográfico, económico e de governação do regime se verificam na prática, o que não acontecerá certamente. Deste modo, a altura e a largura dos degraus na “escada” do sistema de prémio escalonado poderão variar ao longo do tempo e o prémio médio geral nem sempre se manterá perfeitamente constante. O gráfico apresentado na figura 5.3 baseia-se no exemplo real de um país asiático e, por conseguinte, a curva de custos não é tão regular quanto se esperaria de um exercício teórico.

Figura 5.3 Evolução típica de tipos alternativos de taxas de contribuição



Fonte: Cálculos da OIT

5.3.5 Determinação do nível das contribuições

Mesmo se considerarmos os níveis de prestações e os critérios de elegibilidade como um dado adquirido – e, consequentemente, o nível de despesa total e o tipo básico de financiamento das contribuições – a fixação da taxa de contribuição é, até certo ponto, discricionária.

A taxa de contribuição dos regimes de pensões da segurança social escolhida pelos governos varia consoante:

- a necessidade política de manter a estabilidade da taxa de contribuição durante um período alargado por razões de aceitabilidade política;
- a necessidade de adaptar o nível das contribuições (e, consequentemente, dos custos da mão-de-obra não relacionados com salários) do regime à situação económica actual e à situação futura prevista;
- a capacidade de investir e gerir eficazmente as reservas acumuladas sem riscos desnecessários (má gestão ou desvalorização dos activos);
- a capacidade de os mercados financeiros acessíveis (essencialmente os mercados nacionais) absorverem as reservas acumuladas;
- a necessidade de dispor de uma reserva de contingência para fazer face a uma diminuição imprevista das receitas ou a um aumento imprevisto das despesas.

Cada país terá de determinar qual o nível de financiamento mais adequado ao seu caso, tomando em consideração diversos objectivos sociais, fiscais e políticos. Nos últimos anos, tem-se assistido a um aceso debate político sobre o nível de financiamento necessário para os regimes nacionais de pensões. A caixa 5.13 apresenta os principais argumentos teóricos a favor e contra um financiamento total ou um elevado nível de financiamento.

Caixa 5.13 O debate “capitalização versus repartição” no financiamento das pensões

A maioria das actuais propostas de re-introdução do método de capitalização total nos sistemas nacionais de pensões ou em partes deles defende a introdução de planos de poupança-reforma obrigatória, seguindo o exemplo dado pelo Chile no início da década de 80. O Banco Mundial tornou-se num dos principais defensores destes planos, embora, para alguns países, seja proposta a sua introdução como sistema de primeiro pilar e, para outros, de segundo pilar.¹ Deixando de lado todos os argumentos relativos à viabilidade administrativa da transição, bem como todos os casos de gestão deficiente dos sistemas de capitalização e de repartição verificados no passado, apresentam-se seguidamente os principais argumentos a favor e contra² um sistema de pensões dependente de poupanças individuais.

Argumentos a favor dos sistemas financiados com base no método de capitalização

1. Com o envelhecimento da população e o conseqüente aumento do peso demográfico dos sistemas nacionais de pensões, as taxas de contribuição nos sistemas de repartição tornar-se-ão insustentáveis, dado que os contribuintes não estarão dispostos a aceitar contribuições mais elevadas para financiar transferências de rendimentos para a população não activa. Os actuais regimes financiados com base no método de repartição levam a que a população tenha de suportar uma enorme dívida implícita. As poupanças colectivas ou individuais para o futuro evitariam este encargo, dado que parte da despesa com pensões seria financiada através das poupanças acumuladas no passado. Deste modo, os sistemas nacionais de pensões estariam menos vulneráveis a uma evolução demográfica desfavorável.
2. As economias de muitos países – especialmente dos países em transição e em desenvolvimento – necessitam urgentemente de capital de investimento. Uma vez que o investimento estrangeiro nem sempre é disponibilizado com a rapidez desejada, as poupanças que a população é forçada a fazer através de um sistema de “pensões” poderão gerar capital nacional para investimento. Estes planos conduziriam a um aumento das taxas nacionais de poupança, o que criaria mais recursos para investimento e, conseqüentemente, estimularia o crescimento a longo prazo.
3. Os planos de poupança são *planos de contribuição definida*, ou seja, as prestações individuais são determinadas exclusivamente pelo montante de contribuições pagas durante a vida activa. Uma vez que estas contribuições têm de ser creditadas em contas individuais, não podem ser desviadas pelo Estado e, por outro lado, as prestações não representam um risco (significativo) para as finanças públicas, dado que as importâncias pagas são, em média, iguais às poupanças acumuladas. Deste modo, considera-se que os planos se encontram em equilíbrio financeiro automático. Consequentemente, este sistema ajuda a estabilizar uma despesa social alegadamente “galopante”.
4. Se $i > w + g$, os regimes financiados segundo o método de capitalização proporcionarão um retorno mais elevado sobre os pagamentos das contribuições do que os regimes financiados segundo o método de repartição (onde i descreve a taxa de retorno do investimento, g a taxa de crescimento do emprego e w a taxa de crescimento dos salários). Seria este o caso de uma sociedade em envelhecimento em que os níveis de emprego estão a diminuir ou estagnaram. Esta é a relação-tipo mencionada pela primeira vez por Samuelson (1958).³

Caixa 5.13 (cont.)

Argumentos contra os sistemas financiados com base no método de capitalização

1. Os sistemas financiados com base no método de capitalização necessitam de mercados de capitais fiáveis e estáveis, dado que os níveis das pensões das futuras gerações de pensionistas dependem de um retorno real positivo do investimento a longo prazo. Em muitos países, os mercados de capitais ainda não estão a funcionar e, mesmo naqueles em que estão, não é possível garantir taxas de retorno reais positivas a longo prazo. O método de capitalização limita-se a substituir a *dependência da vontade das futuras gerações de sustentar a geração mais velha* pela *dependência do desempenho da economia a longo prazo*.
2. Os sistemas financiados com base no método de capitalização e, consequentemente, os futuros níveis das pensões, são vulneráveis à inflação. A experiência europeia em relação à fiabilidade a longo prazo das poupanças é claramente negativa.
3. Uma vez que as prestações individuais dependem das poupanças pessoais, as instituições terão menos incentivos para cobrar as contribuições do que nos sistemas financiados colectivamente. Por outro lado, a probabilidade de os indivíduos escaparem às suas obrigações contributivas é igual nos dois sistemas. Em especial, os grupos de baixos rendimentos (talvez menos previdentes) poderão encontrar formas de evitar o pagamento, preferindo resolver problemas financeiros imediatos do que evitar problemas de rendimentos na velhice, mais longínquos no tempo. O exemplo chileno mostra que, apesar das alegadas vantagens do sistema, não seria possível assegurar um maior grau de cumprimento. O incumprimento, especialmente pelos grupos de baixos rendimentos, agravaria, a longo prazo, a pobreza, o que, por sua vez, resultaria num aumento dos pagamentos da assistência social (que se traduziria em responsabilidades ocultas ou eventuais do Estado).
4. Os planos de pensões com contas individuais têm apenas uma componente de solidariedade muito limitada. A única forma de redistribuição deve-se à componente de seguro (as pessoas que ultrapassem a esperança de vida normal poderão beneficiar de uma pensão sob a forma de renda). A redistribuição do rendimento entre os diferentes grupos de rendimento é geralmente inexistente. Os planos de contribuição definida, em especial, oferecem pouca ou nenhuma protecção aos jovens trabalhadores contra o risco de invalidez e prestações de sobrevivência muito limitadas. Também não permitem recompensar as mulheres e os homens pelo exercício de actividades socialmente desejáveis, tais como cuidar dos filhos ou de familiares deficientes ou doentes. Sem subsídios públicos, os efeitos negativos de um historial de emprego ainda mais curto não podem ser compensados. As pensões baseadas em poupanças na sua forma pura criam, de facto, uma sociedade menos solidária, na medida em o indivíduo é forçado a assumir sozinho os riscos financeiros que períodos de doença, desemprego e invalidez representam para a manutenção do seu nível de vida em caso de invalidez, morte do cônjuge (ou de outro familiar previsto na lei) ou durante a velhice.
5. Os planos de pensões com contas individuais têm apenas uma componente de solidariedade muito limitada. A única forma de redistribuição deve-se à componente de seguro (as pessoas que ultrapassem a esperança de vida normal poderão beneficiar de uma pensão sob a forma de renda). A redistribuição do rendimento entre os diferentes grupos de rendimento é geralmente inexistente. Os planos de contribuição definida, em especial, oferecem pouca ou nenhuma protecção aos jovens trabalhadores contra o risco de invalidez e prestações de sobrevivência muito limitadas. Também não permitem recompensar as mulheres e os homens pelo exercício de actividades socialmente desejáveis, tais como cuidar dos filhos ou de familiares deficientes ou doentes. Sem subsídios públicos, os efeitos negativos de um historial de emprego ainda mais curto não podem ser compensados.

Caixa 5.13 (cont.)

- As pensões baseadas em poupanças na sua forma pura criam, de facto, uma sociedade menos solidária, na medida em o indivíduo é forçado a assumir sozinho os riscos financeiros que períodos de doença, desemprego e invalidez representam para a manutenção do seu nível de vida em caso de invalidez, morte do cônjuge (ou de outro familiar previsto na lei) ou durante a velhice.
6. Para manter níveis de pensões razoáveis nos actuais regimes financiados com base no método de repartição durante a transição para regimes financiados com base no método de capitalização, a geração activa seria obrigada a suportar um duplo encargo, dado que teria de financiar as transferências de rendimentos da população inactiva e, simultaneamente, acumular reservas para o futuro financiamento das suas próprias pensões. Para evitar que a actual geração activa ficasse sujeita a um encargo incomportável, o Estado teria de angariar os fundos necessários através de empréstimos, recorrendo, nomeadamente, às poupanças destinadas ao financiamento de futuras pensões ao abrigo dos novos sistemas. Porém, mais uma vez – tal como acontece nos actuais sistemas de repartição –, tal implicaria pedir um empréstimo às gerações futuras, que teriam de pagar posteriormente os montantes objecto de empréstimo. Seja qual for o sistema de financiamento, a parte do PIB consumida pela população reformada tem de ser financiada através da produção da população activa, quer as pensões sejam financiadas através de rendimentos do capital ou de rendimentos do trabalho. Ao nível do PIB, todos os sistemas de transferência sociais são, de facto, sistemas de repartição devido à falácia da composição: os indivíduos podem transferir o consumo para o futuro (para a idade da reforma) contribuindo para um regime de pensões, mas a sociedade, no seu conjunto, não o pode fazer. Os bens e serviços que irão ser consumidos pela geração seguinte de pensionistas não podem ser armazenados – têm de ser produzidos pela geração seguinte de trabalhadores.⁴ Deste modo, os regimes nacionais de pensões – quer sejam financiados com base no método de capitalização total, capitalização parcial ou repartição – são apenas mecanismos que definem o modo de distribuição do futuro consumo entre os grupos activos e inactivos da sociedade. A dimensão relativa destas gerações influenciará inevitavelmente a sua participação no consumo nacional total. Consequentemente, todos os sistemas de financiamento são vulneráveis a tendências económicas e demográficas. Se a população activa e/ou produção global diminuírem (quer devido a uma redução demográfica da força de trabalho quer devido ao desemprego) e se a percentagem do rendimento disponível corrente dos pensionistas aumentar relativamente à percentagem de diminuição da população empregada, é provável que pressões inflacionárias reduzam os níveis de rendimentos da população inactiva tanto nos regimes de pensões financiados com base no método de repartição como nos financiados com base no método de capitalização. Este efeito poderia ser evitado se a diminuição da população em idade activa fosse compensada por um aumento da produtividade. Esta produtividade acrescida – necessária para salvaguardar os níveis de prestações nos sistemas de pensões financiados segundo o método de capitalização – poderia ser também utilizada para estabilizar o financiamento dos sistemas de pensões financiados segundo o método de repartição.
 7. Um elevado nível de financiamento permitiria criar reservas que rapidamente se aproximariam do nível do PIB e que poderiam facilmente ficar concentradas nas mãos de um reduzido número de investidores institucionais, o que poderia dar origem a uma mudança de poder pouco democrática em qualquer sociedade. Além disso, poderiam não existir opções de financiamento suficientes a nível nacional e as reservas teriam de ser exportadas (o que implicaria um risco acrescido ou não teria qualquer utilidade para a economia nacional) ou as taxas nacionais de retorno desceriam abaixo do nível da inflação, o que reduziria as pensões das gerações que pouparam.

Caixa 5.13 (cont.)

8. A crise do envelhecimento é um mito. Não existe uma “explosão” automática da despesa social nas sociedades em envelhecimento. Em primeiro lugar, a despesa com as pensões tem de ser encarada no contexto da despesa social nacional global. O aumento da despesa com as pensões será compensado pela diminuição de determinadas rubricas de despesa ao longo do tempo (subsídios familiares, desemprego, habitação e educação). Em segundo lugar, se uma geração tomar uma decisão consciente de ter menos filhos do que a geração dos seus pais, os membros dessa geração terão simplesmente de trabalhar durante mais tempo – compensando assim o facto de existirem menos trabalhadores na geração dos seus filhos. Um aumento eficaz da idade da reforma, conjugado com um aumento da participação das mulheres na força de trabalho, poderá contribuir para aliviar a tensão demográfica nos SNPS globais (ver o exercício da Eurolândia no Capítulo 2). Os cálculos do modelo da OIT mostram que, se o emprego na Europa se mantivesse nos níveis actuais e a idade da reforma passasse para os 67 anos durante as próximas décadas, o custo global da despesa social nacional manter-se-ia na ordem de magnitude actual.⁵ Com o aumento da longevidade e a melhoria do estado de saúde da população idosa, não existem quaisquer restrições demográficas do lado da oferta que conduzissem inevitavelmente a um aumento drástico do rácio demográfico. O envelhecimento, só por si, não justifica a transição para o método de capitalização. Por conseguinte, o verdadeiro problema prende-se com o emprego. Se as economias conseguissem manter o nível de emprego, a sustentabilidade da protecção social estaria muito provavelmente assegurada.

Conclusões (provisórias)

É possível retirar algumas conclusões provisórias da série de argumentos acima apresentados:

1. O envelhecimento, por si só, não constitui uma razão financeira ou económica suficiente para alterar os actuais sistemas de pensões financiados com base no método de repartição. É pouco provável que se verifique uma “explosão” da despesa global e esta pode ser controlada através de reformas paramétricas daqueles sistemas.
2. As poupanças individuais poderão constituir um meio mais eficaz de proteger o financiamento global do sistema de pensões contra uma má gestão da despesa social, dado que poderão fazer com que seja mais difícil sobrecarregar a despesa com pensões com responsabilidades não financiadas, que resultam muitas vezes da “generosidade” do Governo (especialmente antes das eleições) ou do financiamento oculto do desemprego.
3. Os planos de poupança obrigatória individualizam os riscos financeiros. Se a economia não registar um bom desempenho ou se o indivíduo tiver um historial económico desfavorável (marcado por doenças, invalidez ou desemprego), as poupanças individuais sofrem uma redução, tendo como consequência uma pensão individual mais baixa sem repercussões para a sociedade ou para o grupo de contribuintes. Uma vez que, em regra, o Estado funciona apenas como garante financeiro de último recurso em relação aos sistemas nacionais de pensões, o seu risco fiscal é reduzido. Em termos actuariais, diz-se que os planos de poupança estão em “equilíbrio financeiro automático”.
4. Nos planos financiados com base no método de repartição, as taxas de substituição das prestações são mais previsíveis, dado que as prestações não estão tão dependentes do desempenho económico e, como tal, são menos vulneráveis a políticas económicas inadequadas e a uma má gestão económica. O pacote de prestações num sistema de repartição também pode ser mais completo, proporcionando uma cobertura adequada para contingências como invalidez e morte, bem como um rendimento mínimo garantido para os trabalhadores com baixos rendimentos. Os planos de pensões baseados em

Caixa 5.13 (cont.)

- poupanças individualizam as consequências financeiras da pobreza, do desemprego, da invalidez e da doença, e criam desvantagens específicas para as mulheres e os trabalhadores com baixos rendimentos. Porém, apenas podem garantir um nível relativo de pensões, dado que os valores absolutos do nível médio das pensões dependem do contexto económico e demográfico.
5. O efeito do financiamento das pensões sobre a taxa nacional de poupança é, em regra, inconclusivo (ver Brown, 2002, p. 13-14), mas podem existir efeitos positivos em determinadas circunstâncias económicas, por exemplo nos países onde existe pouca propensão para poupar e onde é necessário efectuar urgentemente investimentos concentrados em áreas específicas (nomeadamente nos países que atravessaram recentemente períodos de grave perturbação económica ou política e que não têm acesso ao investimento estrangeiro).
 6. Ao nível macrosocial e macroeconómico, os sistemas de pensões financiados com base no método de repartição e de capitalização ou os planos de poupança estão ambos sujeitos a riscos demográficos e económicos. Os planos com um elevado nível de financiamento estão sujeitos aos mesmos riscos demográficos que os planos financiados com base no método de repartição, como demonstra o quadro 5.13.1 – uma representação estilizada e simplificada das características demográficas de um plano nacional de pensões de velhice –, que apresenta a evolução de dois planos de pensões no contexto de uma população em declínio. A Informação 2 contém uma análise mais sofisticada. As únicas diferenças entre os dois planos são a fórmula de cálculo das pensões e o método de financiamento. São tomados em consideração dez pontos (ou, em bom rigor, dez períodos) no ciclo de vida dos planos. Parte-se do pressuposto de que, em cada um destes pontos, uma nova geração activa que continuará a trabalhar durante um período de 40 anos começa a pagar contribuições e uma geração de reformados que estará na reforma durante 20 anos começa a receber pensões. Em cada período, uma nova geração passará a integrar a população activa e a “antiga” geração activa passará à reforma (mesmo se, neste modelo simplificado, a antiga geração desaparecer decorrida metade deste período). Antes de atingirem a idade da reforma, 25% dos membros da geração activa morrerão. Parte-se do pressuposto (possivelmente algo conservador) de que a taxa de retorno real do plano de poupança é de 1% ao ano. O quadro mostra que, partindo do pressuposto de que os preços dos activos nos mercados de capitais e na economia real se irão ajustar ao declínio da população, as taxas de substituição no plano financiado segundo o método de capitalização acompanharão a evolução demográfica, enquanto no plano financiado segundo o método de repartição a taxa de contribuição deverá diminuir caso não exista qualquer intervenção política. Se, nos planos financiados com base no método de repartição, as taxas de contribuição forem consideradas elevadas, esta intervenção consistirá na redução das taxas de substituição ou do número de beneficiários aumentando a idade da reforma. Deste modo, nenhum dos planos está imune aos efeitos da evolução demográfica.
 7. Os custos da transição de um regime financiado com base no método de repartição para um regime de poupança são substanciais. Estes custos poderão ser suportados pela geração de transição ou transmitidos para uma geração futura, caso se recorra a empréstimos ao longo do período de transição; em qualquer dos casos, o efeito do duplo encargo manter-se-ia, pelo menos para uma geração. Algumas reformas até permitem “consolidar” a despesa actual com pensões – ou seja, reduzem os níveis de prestações e, deste modo, forçam os pensionistas a “contribuir” para o financiamento da transição. O estudo da OIT sobre a reforma das pensões na Turquia demonstrou que são necessárias cerca de cinco décadas e meia para eliminar o que são necessárias de cinco décadas e meia para eliminar o défice anual total resultante do financiamento da transição pelo Estado, caso este financie a transição assumindo as responsabilidades

Quadro 5.13.1 Evolução estilizada de regimes de pensões financiados segundo o método de capitalização e o método de repartição

Método de repartição											
	Períodos		Temporais								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Activos	1 000	1 000	1 000	900	800	700	600	500	500	500	
Taxa de sobrevivência		0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	
Pensionistas iniciais	0	750	750	750	675	600	525	450	375	375	
Salário médio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Pensão média	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	
Taxa de substituição	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
Capital acumulado	0										
Custo do sistema de repartição - Repartição	0,00	0,15	0,15	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,15	0,15	
Taxa de contribuição	0,15										

Método de capitalização total											
	Períodos		Temporais								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Activos	1 000	1 000	1 000	900	800	700	600	500	500	500	
Taxa de sobrevivência		0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	
Pensionistas iniciais	0	750	750	750	675	600	525	450	375	375	
Salário médio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Pensão média	0,00	40,23	40,23	36,21	35,76	35,20	34,49	33,53	40,23	40,23	
Taxa de substituição	0,00	0,40	0,40	0,36	0,36	0,35	0,34	0,34	0,40	0,40	
Actualização do preço do capital	1,00	1,00	0,90	0,89	0,88	0,86	0,83	1,00	1,00	1,00	
Capital acumulado (para os sobreviventes)	549971,7003	549971,7003	494974,5303	439977,3602	384980,1902	329963,0202	274985,8501	274985,8501	274985,8501	274985,8501	
CUSTO DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO	0,00	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	
Taxa de contribuição	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	

Quadro 5.13.1 (Cont.)

				Método de capitalização total							Sem actualização do preço dos activos				
		Períodos													
		1	2	Temporais	3	4	5	6	7	8	9	10			
Activos		1 000	1 000	1 000	1 000	900	800	700	600	500	500	500	500		
Taxa de sobrevivência			0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75		
Pensionistas iniciais		0	750	750	750	750	675	600	525	450	375	375	375		
Salário médio		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Pensão média		0,15	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23		
Taxa de substituição		0,00	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40		
Actualização do preço do capital		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		
Capital acumulado (para os sobreviventes)		549971,7003	549971,7003	549971,7003	549971,7003	494974,5303	439977,3602	384980,1902	329983,0202	274985,8501	274985,8501	274985,8501	274985,8501		
Custo do sistema de repartição		0,00	0,15	0,15	0,15	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,15	0,15	0,15		
Taxa de contribuição		0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15		
Notas															
Salário médio presumido: 100															
Pensão média presumida: 40															
Crescimento salarial: nenhum															
As pensões aumentam em conformidade com os salários															
Taxa de juros em %: 0,01															
Taxa de desconto: 0,99009901															
Grupo de sobreviventes: 750 em 1000															
Fonte: Cálculos da OIT															

Caixa 5.13 (cont.)

do antigo regime de pensões. A razão para a persistência do efeito do duplo encargo é muito simples. Nos regimes financiados com base no método de repartição, uma ou mais das primeiras gerações recebem um lucro extraordinário (as pensões que recebem são superiores às suas contribuições). Trata-se de uma género de cláusula de salvaguarda dos direitos adquiridos ("*grandfather clause*") – ou seja, uma situação em que a primeira geração de reformados recebe pensões sem pagar nada, dado que as suas pensões serão pagas pela geração seguinte. Essa "dívida" é transmitida de geração em geração, sendo que cada geração activa pagará o consumo da geração anterior. Se considerarmos que isto é um problema, estaremos automaticamente a assumir que a sociedade tem os dias contados – a certa altura, existirá uma última geração de jovens que não terão sucessores para financiar o seu consumo. Enquanto ninguém questionar o sistema, poderemos continuar a sobrecarregar a geração seguinte. Tal como vimos, de qualquer forma, as gerações activas têm de produzir os bens e serviços para a população inactiva. O sistema só será colocado em causa quando a dimensão relativa da geração mudar e o encargo das gerações activas começar a ser considerado excessivo. Nessa altura, a sociedade terá de procurar uma nova fórmula de partilha do consumo entre a população activa e a população inactiva. É esta a situação a que se assiste actualmente em muitas sociedades "antigas" ou "envelhecidas". O debate sobre o financiamento dos regimes de pensões com base no método de capitalização ou no método de repartição é, de facto, uma luta pela distribuição das quotas de consumo entre a população idosa e a população jovem.

8. Por conseguinte, tanto os regimes financiados com base no método de repartição como no método de capitalização enfrentam riscos demográficos e económicos. A diferença está na distribuição do risco entre a sociedade e o indivíduo. Esta distribuição é uma decisão política que, obviamente, não é independente das políticas sobre o rendimento. Se o objectivo político global consistir em assegurar a estabilidade relativa dos rendimentos dos idosos, dependentes e sobreviventes, a sociedade manterá um regime de benefício definido, seja qual for o seu custo global. Se, pelo contrário, o principal objectivo político consistir em manter, tanto quanto possível, a estabilidade fiscal e financeira, seria preferível deixar o mercado financeiro decidir as quotas de consumo dos idosos e dos deficientes, por um lado, e da população activa, por outro. Para "vender" esta última opção ao público, a ideia de "equidade" é utilizada como instrumento político. Tal significa que os níveis das pensões estão associados não apenas ao desempenho do mercado financeiro, mas também, de forma directa, às contribuições pessoais para o regime. A ideia de que só se colhe aquilo que se semeia apela ao sentido de equidade e de justiça de muitas pessoas, mas ignora elementos de seguro "social", segundo os quais as contribuições pessoais também "compram" protecção contra um conjunto mais alargado de riscos sociais. Quem tiver o infortúnio de viver num país que está a atravessar uma grave crise política ou económica durante a sua idade activa, receberá uma pensão reduzida ao abrigo de um plano de contribuição definida, enquanto um plano financiado segundo o método de repartição poderia compensar, até certo ponto, as dificuldades vividas no passado e garantir que os participantes beneficiem efectivamente da actual situação de prosperidade. As fórmulas de cálculo das pensões são, em última análise, uma forma de controlar o consumo da população inactiva tendo em conta as opções tomadas a nível político.
9. Em última análise, a taxa total de consumo depende do crescimento económico, que, por sua vez, depende da produtividade do trabalho. Poderão existir argumentos válidos a favor da utilização do sistema nacional de pensões para criar poupanças adicionais a nível nacional numa situação histórica específica, nomeadamente se estas poupanças forem investidas na capacidade de a sociedade manter uma sólida tendência de

Caixa 5.13 (cont.)

crescimento a longo prazo. Na falta de outras fontes de investimento, esta poderá ser a melhor forma de investir na estabilidade financeira a longo prazo do regime de pensões. Se um país cair numa situação de anarquia, até mesmo o investimento numa força policial nacional poderia ser benéfico do ponto de vista das pensões a longo prazo, dado que ajudaria a proteger os direitos de propriedade e, consequentemente, a atrair investimentos a longo prazo que constituem a base da prosperidade económica. Porém, tal como já vimos, nos planos de pensões de benefício definido, é possível atingir praticamente qualquer nível de reservas. A diferença em relação aos regimes de pensões financiados com base no método de capitalização ao nível individual consistiria simplesmente no facto de as reservas terem natureza colectiva e não individual e de o seu nível não ter qualquer impacto sobre o nível das pensões. A redução das pensões ou o prolongamento da vida activa, para responder às alterações do ambiente demográfico ou económico, exigiria decisões políticas transparentes, enquanto no caso do financiamento individual, isto ocorreria automaticamente, sem qualquer intervenção expressa do Estado.

Notas

¹ A primeira fonte e a mais importante é o Banco Mundial (1994).

² Muitos destes argumentos são analisados detalhadamente em Beattie e McGillivray (1995).

³ Tal como referido por Barr (2000).

⁴ Ver, por exemplo, Barr (1993), p. 223

⁵ Ver Cichon (1996)

Os manuais não devem conter opiniões pessoais e, na caixa 5.13, procurou-se pesar cuidadosamente os prós e os contras. No entanto, por vezes, sentimos a necessidade de expor uma opinião. Nas páginas que se seguem, é apresentada a opinião expressa por um dos professores do Curso de Mestrado em Financiamento da Protecção Social da Universidade de Maastricht sob a forma de uma carta aos alunos. Esta carta deve ser lida como um comentário jornalístico. Poderá também passar à frente e, em vez dela, ler os argumentos muito mais científicos apresentados por Barr (2000) e Brown (2002).

Comentário

Lamento, mas chegarão tarde demais

Uma carta aos alunos do curso de Financiamento da Protecção Social da Universidade de Maastricht sobre as suas perspectivas de uma reforma antecipada

Por volta de 1880, numa pequena cidade da Polónia, a minha bisavó, que era uma mulher precavida, resolveu poupar para uma necessidade. Essas poupanças serviriam para sustentar a família quando a pequena oficina onde o marido, sapateiro por profissão, consertava os sapatos da população local, estivesse a atravessar uma fase difícil. As poupanças seriam também para “mais tarde”, para quando chegassem à velhice. Se tivessem algum dinheiro, o filho mais velho mostrar-se-ia certamente mais disposto a tomar conta deles quando o meu bisavô já não pudesse trabalhar. A minha bisavó pôs o seu dinheiro de parte num lugar seguro: debaixo do colchão.

Quando o marido deixou de poder trabalhar, eles começaram a gastar o dinheiro. Porém, nenhum deles se tinha apercebido de que, ao longo de todos aqueles anos em que estivera guardado debaixo do colchão, o dinheiro se tinha desvalorizado muito e não era, de modo algum, suficiente para garantir a sua subsistência depois da reforma. Por isso, resolveram dar a oficina ao filho mais velho, o meu avô, que, por sua vez, tomou conta deles. Porém, o meu avô tinha os seus próprios problemas: um dos filhos estava doente e precisava de muitos cuidados médicos, que o meu avô tinha de pagar do seu próprio bolso. Assim, quando os pais faleceram, o meu avô vendeu a oficina, mudou-se para o Vale do Ruhr e tornou-se caixeiro-viajante: um trabalhador independente sem qualquer protecção social do então incipiente regime de seguro social, que não abrangia esta categoria de trabalhadores. Mas ele tinha aprendido a lição com a mãe e, tal como ela – e a muito custo – conseguiu poupar para uma necessidade. Porém, também aprendeu a lição sobre a inflação e depositou algum dinheiro no banco, onde foi acumulando juros, mas pouco. O meu avô comprou uma pequena casa, embora – segundo o que me contaram – a mulher passasse o tempo a queixar-se, dizendo que teria sido preferível poupar durante mais algum tempo e comprar uma casa melhor mais tarde. Porém, quando, na década de 30, a Grande Depressão levou todo o dinheiro que tinham poupado, ela deixou de falar no assunto.

Nos anos que antecederam a guerra e durante a guerra, era impossível poupar. A minha avó morreu, mas o meu avô viveu muito para além da idade da reforma e recebeu uma pequena pensão do regime para trabalhadores não manuais, que já abrangia os trabalhadores independentes, apesar de – desconfio eu – nunca ter declarado os seus verdadeiros rendimentos ao pagar as contribuições. No entanto, o meu avô não se apercebeu de que, com a reforma das pensões levada a cabo em 1957, o regime de pensões, que beneficiaria até então de um elevado nível de financiamento, tinha passado a ser, na prática, financiado com base no método de repartição, pelo que as reservas destinadas a uma situação de necessidade eram relativamente modestas. Porém, naquela altura, pensava-se que não era necessário acumular reservas, pois haveria sempre novos contribuintes que poderiam financiar as pensões das gerações mais velhas. Este sistema ainda funcionava bem quando o meu pai se reformou no início da década de 80, embora as taxas de contribuição continuassem a aumentar a um ritmo lento, mas estável.

Quando a economia abrandou no rescaldo da crise petrolífera da década de 70, o grande problema era o desemprego. Políticos e entidades patronais uniram esforços para promover as reformas antecipadas e, deste modo, melhorar as estatísticas. Pensavam eles que a redução da força de trabalho graças a uma grande invenção – a pílula contraceptiva – acabaria por resolver eventualmente o problema do desemprego. Graças à eficácia do sistema de saúde e à melhoria geral das condições de vida, a maioria das pessoas passa agora na reforma cerca de metade dos anos que passa a trabalhar (sendo este rácio de 1 para 4 há meio século). Entram no mercado de trabalho mais tarde, abandonam-no mais cedo, poderão não

Comentário (Cont.)

estar sempre empregadas ao longo a sua vida activa e, quando se reformam, vivem felizes e contentes por mais duas décadas. Os regimes de pensões financiados com base no método de repartição começavam a estar em dificuldades. Era necessário aumentar a idade da reforma. Porém, numa altura em que as taxas de desemprego são muito elevadas, esta medida é, do ponto de vista política, quase impraticável. Outra alternativa seria reduzir as pensões e aumentar as contribuições, mas não seria nada fácil impor uma medida tão dura a gerações até então mal habituadas.

Foi então que, no início da década de 90, o Banco Mundial encontrou uma solução. Poupem para uma necessidade, dizia esta instituição, mas não façam como as vossas bisavós: não guardem o vosso dinheiro debaixo do colchão. Poupem de forma inteligente, invistam de forma sensata e poderemos manter as taxas de contribuição como estão. Desde que a taxa real de retorno do investimento no mercado de capitais seja superior à soma entre a taxa de crescimento do emprego e o crescimento real dos salários, é preferível investirem o vosso dinheiro naquele mercado, onde não será vulnerável ao envelhecimento. Esta opção tem muitas outras vantagens: permitirá aumentar a poupança nacional e, consequentemente, o investimento, o que, por sua vez, estimulará o crescimento e, em última análise, reforçará o sistema de previdência social em benefício de todos. A resposta à “crise das pensões” é o investimento das poupanças em fundos de pensões do sector privado (denominados “planos de contribuição definida”), que converterão o saldo existente no final do período de poupança numa renda.

As instituições dos mercados de capitais estão certamente interessadas em poupanças do sector institucional disponíveis para investimento, dado que poderão cobrar um valor substancial pelos serviços de gestão, mas sem que existam riscos para o gestor. Se o resultado do investimento destas poupanças for desfavorável, as pensões serão mais baixas, mas existirão poucos riscos para o gestor do plano. Em geral, as taxas administrativas dos planos de contribuição definida são relativamente elevadas ou, pelo menos, consideravelmente superiores aos razoáveis rácios de custos administrativos dos planos de benefício definido nos países da OCDE. A conversão das poupanças numa renda anual implica custos adicionais para o pensionista. É claro que, para garantir uma boa gestão, todo o sistema tem de ser supervisionado, o que gera ainda mais custos. O custo de todo o processo situa-se entre 10% e 36% das contribuições anuais – um valor pelo menos 20 vezes superior ao custo de gestão do regime de segurança social de benefício definido dos Estados Unidos (programa Seguro de Velhice, Invalidez e Sobrevivência [OASDI]) (ver Baker e Kar, 2002). Todos estes custos levam a uma redução correspondente do nível final das pensões, dado que os custos administrativos seriam debitados às contribuições depositadas todos os anos nas vossas contas, o que afectaria o saldo das vossas poupanças.

Se o valor da vossa pensão tiver por base um período de poupança de 35 anos, perderiam entre 0,5% e 2% de juros ao ano, dependendo do nível dos custos administrativos e da taxa de retorno obtida. A fiabilidade do retorno dos investimentos no mercado de capitais é uma questão algo controversa. É difícil determinar a extensão do vosso risco quando optam pela poupança, mas o que é certo é que, se não for adoptada regulamentação de protecção (estipulando pensões mínimas e uma taxa de retorno mínima), teriam de suportá-los sozinhos.

Não se sabe ao certo qual o impacto dos novos regimes de pensões sobre a taxa de poupança nacional total. Os países com os regimes de pensões com um volume de reservas mais elevado registam taxas de poupança mais baixas (ou não muito diferentes) do que outros países com regimes de pensões com reservas relativamente baixas. Porém, estes são apenas dados indicativos, visto que estamos a comparar acções e não alterações das taxas de poupança totais após a introdução de planos de poupança-reforma obrigatória. Porém, estes dados são praticamente inexistentes, embora o Chile afirme que a sua taxa de poupança aumentou após a introdução do plano. Assim, o impacto macroeconómico é incerto.

O problema do duplo encargo para aqueles que estivessem activos quando o sistema fosse alterado não fica resolvido. Em teoria, teriam de poupar para eles e, simultaneamente,

Comentário (Cont.)

transferir rendimentos para os idosos. Se fosse necessário recorrer a empréstimos (junto dos novos planos de poupança-reforma) e esses empréstimos fossem reembolsados com as contribuições fiscais de gerações futuras, o regime continuaria a ser, na prática, financiado com base no método de repartição. Mas, nunca se sabe, poderia dar-se o caso de o Estado ter inesperadamente acesso a fundos (como, por exemplo, receitas da privatização) que ajudassem a financiar a transição.

Resta-nos então o argumento de que um plano de contribuição definida, financiado com base no método de capitalização total, é mais eficaz na protecção contra as consequências do envelhecimento.

Os regimes financiados com base no método de capitalização total são mais eficazes na protecção contra as consequências do envelhecimento do que os regimes financiados com base no método de repartição?

O termo “protecção” significaria certamente que receberíamos aproximadamente a mesma pensão, independentemente da evolução demográfica. A fórmula de cálculo das pensões de um plano de contribuição definida é a seguinte:

$$P = B / \ddot{a}$$

onde B representa o saldo da nossa conta-poupança no momento da reforma e $\ddot{a}$ é o valor actual de uma pensão (indexada) de 1 unidade de conta, paga a partir do dia da passagem à reforma. O valor actual é uma função da futura taxa de juro assumida, das taxas de actualização anual das pensões, mas também das taxas de mortalidade presumidas após a reforma. Se vivermos mais tempo, aquele factor aumenta e, consequentemente, as nossas pensões diminuem.

Embora não me pareça o cenário ideal, a verdade é que podia ser pior.

No entanto, tal implica que as taxas de retorno na economia sejam indiferentes ao envelhecimento, o que poderá não acontecer. Para entendermos esta questão, devemos procurar compreender, passo a passo, como funciona, na realidade, um plano de contribuição definida. Vamos partir do pressuposto de que vivemos num mundo simplificado em que a nossa vida se divide em duas fases: poupamos na primeira fase e gastamos na segunda fase, enquanto a geração seguinte poupa. Na realidade, estas fases são processos baseados em coortes que se sobrepõem, mas a lógica é a mesma.

Fase 1: Poupamos

Vamos partir do pressuposto de que pertencemos à primeira coorte de aforradores e que, todos os anos, colocamos as nossas contribuições no nosso plano de poupança (plano de pensões de contribuição definida). Estas contribuições são depositadas na nossa conta. No final de cada ano, os juros acumulados sobre o saldo do ano anterior e as contribuições pagas durante o ano, bem como os juros das mesmas, são creditados na conta. Esta é a parte burocrática. Mas de onde vem a taxa de juro?

Bom, o que acontece a nível interno é que o nosso dinheiro – por exemplo, o saldo existente no início de cada ano (para tornar as coisas mais simples, vamos supor que não fazemos qualquer levantamento neste ano) – é investido, juntamente com o saldo de outras contas, em obrigações, acções, investimentos directos, etc. O valor de mercado destes investimentos é R_0 , o que corresponde ao montante das reservas do plano no início do ano. No final do ano, terão sido pagos alguns juros e dividendos e o preço dos activos já não será o mesmo. O valor de todos os investimentos será então R_1 . A taxa de retorno é calculada da seguinte forma:

Comentário (cont.)

$$I = 2(R1 - R0) / (R1 + R0)$$

Essa taxa será aplicada ao nosso saldo inicial no princípio do ano. Podemos partir do pressuposto de que será também aplicada *pro rata temporis* às novas contribuições efectuadas durante o ano. Enquanto $R1$ for superior a $R0$, não deverá haver problemas. Mais uma vez, no início do novo ano, o montante total de todas as contas deveria corresponder ao valor da carteira conjunta de reservas do nosso plano. As contas na carteira são geridas em conjunto. Ninguém gere individualmente centenas de contas distintas. Se a carteira do plano no seu todo for predominantemente composta por obrigações de rendimento fixo e a taxa de inflação for inferior à taxa de juro, pelo menos não existirão prejuízos. Se sucessivos governos prosseguirem uma política de equilíbrio orçamental e liquidarem a sua dívida, o volume de obrigações diminuirá e teremos de procurar alternativas de investimento. Mais uma vez, para simplificarmos as coisas, vamos partir do princípio de que optamos pelas acções.

Tal significa que, excluindo os dividendos, a nossa taxa de retorno é, em grande parte, afectada pelos preços no mercado accionista. Os preços têm vindo a subir desde os nossos primeiros investimentos. Íamos comprando cada vez mais e não eram pagas quaisquer pensões, o que significa que o nosso plano ainda não tinha sido obrigado a vender activos para as financiar. Se um país agir desta forma, os preços no mercado accionista deverão subir se as poupanças abrangerem também as poupanças do sector institucional depositadas nos fundos de pensões num mundo sem planos de contribuição definida. Somos obrigados a comprar – de acordo com as exigências do nosso Governo. Não temos a opção de não poupar. E, como todos sabemos, os preços dos activos continuaram a subir durante muito tempo. No Reino Unido e nos Estados Unidos, cerca de 25% do total das participações sociais já estão nas mãos de fundos de pensões. Se quisermos consumir mais, a única opção que nos resta é reduzir as poupanças que não estão afectas à pensão (isto é, se tivermos a sorte de ainda possuir algumas poupanças...).

Fase 2: Reformamo-nos

Vamos partir do pressuposto de que nos reformamos no início do ano em que entra em acção a geração seguinte de contribuintes. Começa então um período de poupança negativa, em que vendemos activos à geração seguinte de aforradores. Através do mercado de capitais, estes transferem parte do seu actual rendimento para nós. Deste modo, obtêm o direito a uma futura pensão. No sistema de repartição, estes direitos eram atribuídos como uma recompensa legal por terem cuidado da geração anterior.

Na prática, o saldo das nossas poupanças é depositado num fundo de uma coorte, a partir do qual são pagas as rendas anuais. Esse fundo deverá estar esgotado quando o último membro da nossa coorte morrer – assumindo que os actuários fizeram o seu trabalho e as previsões sobre as taxas de retorno se concretizaram. Caso contrário, o plano de pensões poderá registar um excedente ou estar em dificuldades. No entanto, em circunstâncias normais, iremos provavelmente levantar o mesmo montante das nossas poupanças todos os anos (partindo do pressuposto de que não existe inflação no sistema).

Partamos agora do pressuposto de que a nossa sociedade está a envelhecer. Para criar um cenário extremista, vamos imaginar que vivemos num de dois mundos alternativos: um é uma economia fechada, o outro é uma economia totalmente aberta. Passemos a analisar um de cada vez:

Comentário (cont.)

Economia fechada

Vamos supor que a única diferença se prende com a diminuição do número de membros da geração activa. Se a produtividade aumentar o suficiente para compensar essa diminuição, os seus salários aumentarão mais depressa do que no nosso tempo. As taxas de crescimento económico global poderão ser sustentáveis. Partamos do pressuposto de que a poupança *per capita* é superior para que a taxa de poupança nacional global se mantenha constante; se assim fosse, existiria uma procura contínua de activos financeiros e corpóreos, o que nos permitiria vender os nossos com uma taxa de retorno provavelmente modesta, mas real, que seria necessária para financiar a nossa pensão durante a conversão do nosso saldo em rendas anuais. Deste modo, receberíamos mais ou menos a pensão que estávamos à espera. Porém, se a nova geração conseguir manter aquele nível de produtividade, então também nos poderia ter pago uma pensão com base no sistema de repartição. A Informação 2 questiona a possibilidade de manter os níveis de vida e de rendimentos perante o envelhecimento.

O que acontecerá se o número de membros da nova geração for diminuindo a um ritmo mais acelerado e essa diminuição não puder ser compensada por ganhos de produtividade? Nesse caso, verificar-se-ia uma diminuição do PIB, provavelmente acompanhada pela descida das poupanças, e a quantidade de poupanças disponíveis para absorver a nossa poupança negativa também diminuiria. A procura de activos financeiros registaria, conseqüentemente, um decréscimo e os preços dos activos desceriam, o que, por sua vez, levaria a que as nossas pensões fossem mais baixas do que o previsto. Poderíamos contrariar esta tendência trabalhando mais anos, a fim de compensar a diminuição do número de membros da geração activa (pela qual somos responsáveis, dado que tivemos poucos filhos), reformando-nos mais tarde e, em termos técnicos, reduzindo o factor de actualização da fórmula de cálculo das pensões (ou seja, reduzindo as nossas pensões).

Os resultados teriam sido basicamente os mesmos num plano financiado segundo o método de repartição.

Economia aberta

Partamos do pressuposto de que nos limitamos a transaccionar os nossos activos nos mercados financeiros ou de activos corpóreos mundiais, que todos os nossos investimentos são internacionalmente móveis (o que poderá não acontecer) e que o número de compradores no mercado mundial aumenta indefinidamente. Com o fenómeno do envelhecimento mundial, isto poderá não acontecer. Mas vamos supor que, quando nos reformamos, o número de compradores internacionais continua a aumentar.

Poderíamos obter, pelo menos, uma taxa de retorno decente sobre os nossos activos. Poderíamos retirar uma pensão significativa da nossa “conta de poupança negativa” todos os anos. Até aqui, tudo bem.

Infelizmente, quase todos nós gostaríamos (ou, provavelmente, teremos) de viver na sociedade em que crescemos. Uma sociedade em envelhecimento. O retorno dos nossos activos seria convertido, por exemplo, de dólares dos Estados Unidos para euros. Uma vez que iríamos introduzir no mercado uma quantidade cada vez maior de dólares, é muito provável que a taxa de câmbio diminuísse, dado que esta sociedade em envelhecimento compraria menos ao mercado mundial e a procura de dólares é menor. Significa isto que ocorreria uma desvalorização da nossa pensão em termos de poder de compra. Este cenário poderá ou não verificar-se.

Partamos do pressuposto de que a taxa de câmbio se mantém constante; neste caso – sendo nós uma geração de pessoas idosas –, traríamos uma quantidade substancial de dinheiro para a economia. Desejaríamos financiar o nosso consumo (ou o dos nossos netos) com esse dinheiro. Não compraríamos bens de consumo duradouro no mercado mundial,

Comentário (cont.)

nem compraríamos várias casas ou automóveis nacionais. Antes de mais, compraríamos cuidados de saúde, de enfermagem e outros serviços, bem como alimentos. Os alimentos são produzidos ou transformados no mercado nacional ou importados de outro país e distribuídos a nível local. Os cuidados de saúde e de enfermagem teriam de ser prestados a nível local. Por razões políticas, poderemos não ter possibilidade de importar enfermeiros e médicos do estrangeiro em número suficiente. Assim sendo, é muito provável que os serviços sejam prestados por uma geração em declínio. Se a sua produtividade permitisse compensar a redução numérica da força de trabalho, poderíamos financiar o consumo de que necessitamos. Se assim não for, o nosso dinheiro terá de competir pela aquisição de bens e serviços cuja produção é cada vez menor e, consequentemente, gerará inflação. O nosso consumo real diminuirá.

Para evitar este cenário, teríamos de trabalhar mais tempo para compensar o decréscimo da força de trabalho. Poderíamos ter feito isto mesmo num sistema de repartição.

O que é realmente importante é o direito ao consumo

O que a minha bisavó estava a tentar fazer quando colocou aquele dinheiro debaixo do colchão, ou o meu avô quando o depositou no banco ou o meu pai quando pagou as suas contribuições para a segurança social era assegurar-se de que teriam meios para financiar um nível razoável de consumo quando deixassem de trabalhar. A minha bisavó sabia que teria de entregar esse dinheiro à família que a iria acolher para que pudessem tomar conta dela. Ela sabia que teria de pagar as contas do médico ou do hospital e comprar uma parcela de terreno no cemitério local, mas essa sabedoria perdeu-se com o tempo. Ela não sabia muito bem o que fazer para que o valor do seu dinheiro acompanhasse o preço dos serviços que ela teria de adquirir. No entanto, sabia que nem ela nem o marido se poderiam reformar demasiado cedo, para que a família não tivesse de tomar conta deles por um período demasiado longo. Essa sabedoria também se perdeu com o tempo.

Em última análise, o que importa é que, quando chegarmos à velhice, existam pessoas em número suficiente para assegurar um PIB que proporcione níveis de consumo suficientemente elevados para que essas pessoas estejam dispostas a partilhá-los connosco. Aquilo que ganhamos durante a nossa vida activa é um conjunto de certificados que nos atribuem o direito a uma percentagem do PIB no futuro. O facto de se tratar de um papel que prova que somos titulares de um direito num sistema de repartição ou um papel com um valor que diz que investimos um determinado montante no mercado de capitais é uma questão secundária. Em última análise, os direitos podem ser revistos e alterados em ambos os sistemas. Se quisermos evitar que o nosso nível de consumo sofra uma redução demasiado drástica, teremos de contribuir para a produção do PIB global, nomeadamente investindo de forma inteligente numa economia que mantém elevadas taxas de produtividade ou que promove o emprego da população idosa. Mesmo que estas medidas sejam eficazes, não sabemos se a próxima geração estará disposta a partilhar tanto quanto achamos que devia. O melhor que temos a fazer é continuar a produzir enquanto pudermos ou, como dizem os técnicos, reduzir a dependência.

Ao fim e ao cabo, tudo depende da magnitude dos diferentes efeitos. Porém, ainda ninguém sabe exactamente como é que uma economia reage ao envelhecimento. Mais uma vez, a melhor solução é reduzir o volume de transferências necessárias. Quer tenhamos ou não dinheiro debaixo do colchão, não disporemos de tanto tempo quanto pensávamos para nos deitarmos na cama a preguiçar.

Mas, como diz o velho ditado, a preguiça é a mãe de todos os vícios.

Estou quase a fazer 50 anos e talvez consiga reformar-me relativamente cedo. Quanto a vocês, que são 20 anos mais novos, dificilmente chegarão a tempo de fazer o mesmo. Lamento, meus amigos.

8 de Novembro de 2002

5.3.6 A fixação das taxas em regimes totalmente financiados ou com um elevado nível de financiamento

Quando os países optam por regimes de pensões com um elevado nível de financiamento ou totalmente financiados, a margem de manobra na fixação das taxas de contribuição é muito mais reduzida.

Alguns países decidiram que os seus regimes deveriam beneficiar de um elevado nível de financiamento numa tentativa de aumentar a taxa nacional de poupança. Como já referimos, os estudos realizados sobre esta questão e os debates sobre as implicações económicas da segurança social são inconclusivos. Outros países adoptaram um sistema de capitalização total tendo em vista outros objectivos: é o caso do Kuwait, que optou por este sistema a fim de explorar a situação económica favorável que vive actualmente, sustentada por reservas de petróleo ainda abundantes, para poder garantir os compromissos assumidos a longo prazo em matéria de pensões, mesmo quando as reservas de petróleo chegarem ao fim. A sua actual situação económica permite a fixação de elevadas taxas de contribuição iniciais, calculadas com base num financiamento terminal. Em países como a Índia e a Jordânia, o nível de financiamento dos regimes de seguro social de benefício definido é relativamente elevado. Neste caso, o objectivo é assegurar o financiamento total das suas responsabilidades em matéria de pensões. As reservas são essencialmente investidas em títulos públicos ou activos de curto prazo.

Importa referir que o financiamento das pensões públicas através do investimento em títulos do Tesouro não é muito diferente do financiamento com base no método de repartição no contexto do financiamento global do sector público. Enquanto as reservas excedentárias são investidas em títulos públicos, as taxas dos impostos não destinados ao financiamento da segurança social são artificialmente mantidas a níveis baixos, dado que o excesso da despesa pública é financiado através das contribuições para a segurança social. Durante a fase em que o Estado tem de amortizar a sua dívida, é necessário recorrer, para tal, às receitas públicas correntes – por outras palavras, o Estado tem de aumentar os impostos ou renunciar a outras despesas.

Nos planos de benefício definido financiados segundo o método de capitalização total, a variável dependente, uma vez fixado o nível de prestações, é a taxa de contribuição. Nos sistemas de poupança-reforma obrigatória, a fixação da taxa de contribuição deveria, se possível, ter por base cálculos semelhantes, partindo do nível de prestações pretendido no final da carreira contributiva, mas, na prática, parece ser ditada pela viabilidade económica e por outros aspectos económicos e financeiros.

A acumulação de um elevado nível de fundos de reserva poderá contribuir para promover a estabilidade da taxa de contribuição no contexto de uma po-

pulação envelhecida ou de um regime em fase de maturação. No entanto, tal como demonstra a figura 5.3, a estabilidade da taxa de contribuição não implica necessariamente um financiamento total das responsabilidades com pensões. A manutenção de um elevado nível de financiamento torna a taxa de contribuição vulnerável aos inevitáveis desvios aos pressupostos actuariais, contribuições e pagamentos de prestações. Estes desvios dão origem a excedentes ou défices que obrigam a alterações regulares da taxa de contribuição para manter o objectivo de financiamento do regime.¹² Os riscos do financiamento das pensões são mais acentuados nos países com condições macroeconómicas instáveis ou mercados de capitais pouco desenvolvidos. A experiência mostra que a subida da inflação, as políticas de investimento inadequadas (ou seja, má gestão) ou a utilização abusiva das reservas dos fundos de pensões pelo Estado (ou seja, má governação) podem levar a uma diminuição gradual dos activos dos fundos de pensões.

Em qualquer caso, se um país decidir acumular uma reserva substancial para fins económicos, terá de o fazer durante os primeiros anos de existência do regime, enquanto as despesas ainda são baixas e é possível cobrar uma taxa de contribuição consideravelmente mais elevada do que num sistema de repartição. Uma forma de o fazer é procurar manter a taxa de contribuição constante desde a criação do regime. Isto será possível, em teoria, num sistema de prémio médio geral. Embora este nível de contribuição não seja necessário para cobrir as despesas correntes nos primeiros anos de existência do regime, pode ser considerado justo para as primeiras gerações de contribuintes, pois estas adquirem os mesmos direitos a prestações futuras em contrapartida das suas contribuições que as futuras gerações (princípio da equidade intergeracional).

A estabilidade da taxa de contribuição poderá aumentar a sustentabilidade do regime, reforçando a disciplina fiscal através de um reconhecimento precoce dos custos a longo prazo do regime e dos efeitos das alterações das prestações sobre os custos. Se um regime fosse gerido, desde o início, com base num sistema de prémio escalonado ou de prémio médio geral, as primeiras gerações beneficiariam inevitavelmente do regime, na medida em que o seu “retorno” do investimento, quando comparado com o de gerações posteriores, seria positivo. O prémio médio geral pode ser calculado com base na fórmula para o equilíbrio financeiro geral. O nível de reservas daí resultante é uma variável dependente, que atingirá o seu valor máximo decorrida aproximadamente metade do período para o qual é calculada (que é geralmente um período longo, utilizado como *proxy* do infinito teórico em que o conceito de prémio médio geral se baseia).

5.3.7 Fixação da taxa em regimes de repartição ou de prémio escalonado

Mesmo depois das reformas introduzidas recentemente em alguns países da América Latina e da Europa Central e de Leste, a maioria dos sistemas nacionais de segurança social ainda é financiada com base no método de repartição ou de capitalização parcial (tal como definidos através de um sistema de prémio escalonado). A distinção entre os dois métodos é uma questão de definição. Determinar se estamos perante um sistema de repartição com uma reserva de contingência obrigatória ou de um sistema de prémio escalonado com uma reserva técnica relativamente reduzida é uma avaliação subjectiva. Ainda assim, o processo de fixação do nível das taxas de contribuição em ambos os sistemas merece uma análise mais aprofundada.

Não existe uma regra rígida quanto ao nível da reserva de contingência que um regime financiado com base no método de repartição é obrigado a manter. O procedimento mais racional seria simular, através de uma análise económica e actuarial dos riscos, a evolução financeira num cenário económico extremamente pessimista e, seguidamente, calcular a reserva de contingência que seria necessária para compensar a escassez de rendimentos durante o período necessário para os decisores políticos ajustarem a taxa de contribuição ou o nível de prestações à nova situação económica. O nível de reservas está obviamente dependente da volatilidade da economia e do estado de maturidade do regime, mas uma reserva de contingência igual à despesa anual ou ao dobro desta seria, na maioria dos casos, suficiente.¹³

Num sistema de repartição ou de prémio escalonado, seria preferível rever frequentemente a taxa de contribuição para evitar uma acumulação excessiva de fundos de reserva ou para manter uma taxa de contribuição baixa em períodos de dificuldades económicas ou nas fases iniciais do desenvolvimento económico.

Os países que optaram pelo método de capitalização parcial e não pelo do método de repartição pretendiam controlar o aumento das taxas de contribuição durante os primeiros anos do regime ou dispor de rendimentos de investimento para financiar parte da futura despesa com pensões. Recentemente, alguns países da OCDE (Canadá, Suécia) decidiram elevar o nível de financiamento dos seus regimes de seguro social como forma de reduzir as futuras taxas de contribuição durante períodos em que a despesa com pensões é elevada devido ao envelhecimento da população.

Porém, a experiência mostra que o aumento gradual das taxas de contribuição num sistema de repartição puro ou num sistema de prémio escalonado comporta grandes riscos políticos. É tentador criar um regime de pensões com uma fórmula de cálculo de pensões generosa e uma taxa de contribuição inicialmente muito baixa. No entanto, quando o aumento de custos, um fenómeno perfeitamente na-

tural, tal como demonstrado na figura 5.2, se fizer sentir numa fase mais avançada do processo de maturação, as taxas de contribuição terão de ser aumentadas. A regra é a seguinte: quanto mais longo for o período de estabilidade da contribuição num sistema de prémio escalonado, maior será o necessário aumento das taxas de contribuição entre os diferentes períodos de equilíbrio, sob condição de ser mantido um nível de financiamento predefinido (ou seja, um rácio de capitalização predefinido k).

A nível político, o problema é que, muitas vezes, os governos esperam demasiado tempo para aumentar as taxas de contribuição, porque cada aumento, embora perfeitamente normal e financeiramente previsível, é uma medida política impopular. Devido a esta dilação, as taxas de contribuição terão de sofrer um aumento muito acentuado, caso contrário os regimes enfrentarão problemas de liquidez. Na sequência de acções de propaganda política não esclarecida, o regime será imediatamente declarado em estado de insolvência, sendo exigida a introdução de reformas fundamentais ou a sua dissolução. Muitas vezes, a resposta dos dirigentes políticos consiste na adopção de “medidas de consolidação”, que abrangem a redução dos níveis de prestações ou o estabelecimento de condições de elegibilidade mais rigorosas. Até certo ponto, estas medidas até se poderão justificar, dado que, nos regimes incipientes, os direitos dos beneficiários são geralmente limitados e uma fórmula generosa de cálculo das pensões ajudará a melhorar o seu nível de vida. Mais tarde, à medida que a duração média da carreira contributiva dos beneficiários aumenta, poderão justificar-se condições de elegibilidade mais rigorosas e restrições dos direitos às prestações por ano de serviço. Porém, o ajustamento *ad hoc* das prestações para manter o equilíbrio financeiro é uma prática corrente que, apesar de ser muitas vezes necessária, nem sempre constitui um exemplo de boa governação. Estas modificações *ad hoc* prejudicam geralmente a credibilidade dos regimes junto do público, que é, de facto, o seu activo mais importante. A fim de evitar, tanto quanto possível, estas manipulações, é necessário estabelecer três disposições regulamentares:

1. Uma definição clara do equilíbrio actuarial (estipulando a duração do período de equilíbrio x e o nível de financiamento k), bem como uma regra sobre o aumento das contribuições, quando necessário.
2. Uma fórmula de cálculo das prestações que ainda seja aplicável no estado estacionário e não apenas na fase inicial do regime, possivelmente conjugada com disposições transitórias transparentes relativas às prestações para as primeiras gerações de pensionistas (cláusulas de salvaguarda dos direitos adquiridos).

3. Um conjunto de mecanismos de estabilização demográfica e financeira, estipulando claramente o modo de distribuição das consequências financeiras de uma evolução demográfica e financeira desfavorável entre contribuintes e beneficiários.

A experiência mostra que, sem este conjunto de regras, não é possível manter o equilíbrio financeiro de um regime financiado com base no método de capitalização parcial ou mesmo com base no método de repartição. Muitos regimes financiados segundo o método de capitalização parcial fracassaram devido a oportunismo político e à inexistência ou incumprimento das regras supramencionadas.

5.4 FINANCIAMENTO DE OUTRAS PRESTAÇÕES

Na presente secção, são analisados aspectos que deveriam influenciar a escolha do sistema de financiamento das restantes transferências sociais mais importantes num SNPS, com destaque para a principal ferramenta de combate à pobreza nestes sistemas, nomeadamente a assistência social sujeita a condição de recursos, por vezes também designada “providência social”. Seguidamente, é explorada a ideia de um rendimento mínimo universal que, em vários aspectos, constitui uma alternativa à assistência social direccionada, mas, em situações de contenção da despesa a nível nacional, exigiria certamente uma adaptação substancial das estruturas nacionais de transferências sociais. Este sistema ainda não se encontra em pleno funcionamento em nenhum dos grandes países do mundo, mas, na África do Sul, por exemplo, está em curso um aceso debate sobre as suas vantagens e desvantagens. Numa época marcada simultaneamente por uma tendência no sentido de uma maior universalização das prestações básicas e de uma maior individualização das prestações de nível superior, considerámos que não deveríamos excluir esta alternativa da nossa análise técnica.

No final da presente secção, é feita uma breve referência a outras prestações de curto e de longo prazo. Os sistemas de financiamento destas prestações são, no fundo, uma combinação dos sistemas aplicados aos cuidados de saúde, às pensões e à assistência social, pelo que não merecem aqui um tratamento especial.

5.4.1 Assistência social

Na maioria dos países com sólidos sistemas de prestações de protecção social, os regimes de assistência social são regimes de último recurso para os pobres, no âmbito dos quais estes recebem subsídios pecuniários de carácter geral, bem como diversos prestações em género, que vão desde ajudas à alimentação e ao vestuário à atribuição de prestações de saúde à população que não dispõe de seguro. A única condição de elegibilidade para a atribuição destas prestações deveria ser a neces-

sidade. Na prática, a despesa com prestações está, muitas vezes, sujeita a limites financeiros – ou seja, os níveis das prestações também são determinados pelo volume de recursos disponibilizados pelos financiadores. Geralmente, as prestações de combate à pobreza são financiadas pela administração central e local a partir das receitas fiscais gerais. Os fundos públicos poderão ser complementados por contributos de instituições de caridade ou outras entidades privadas. Em qualquer caso, o método de financiamento utilizado é o método de repartição.

Tal como referido no Capítulo 4, os regimes de assistência social são também uma expressão do papel do Estado como principal garante de um nível mínimo de segurança social a todos os cidadãos, bem como ressegurador, na prática, de outros regimes de transferências sociais. Em alguns casos, os regimes de assistência social também funcionam como “sistema automático de correcção” do Estado-providência. Alguns SNPS poderão ser confrontados com riscos para os quais ainda não existem regimes específicos de protecção, caso em que os regimes de assistência social preencherão esta lacuna. O exemplo clássico é o acentuado aumento do custo dos cuidados à população mais idosa em muitos países da OCDE. Uma vez que os padrões familiares mudaram, deixou de ser possível prestar assistência 24 horas por dia aos familiares deficientes e, sobretudo, idosos num ambiente familiar, mas as tarifas mensais dos lares eram in comportáveis para muitas famílias. Assim, a assistência social era utilizada regularmente para financiar, pelo menos em parte, a prestação destes cuidados. Em alguns países (Áustria, Alemanha, Luxemburgo), esta situação deu origem à criação de um novo ramo de seguro social, denominado seguro de dependência.

Em regra, as prestações de assistência social estão sujeitos a condição de recursos, com vista a determinar se o indivíduo ou a família em questão necessita dessas prestações e a avaliar essa necessidade. A elegibilidade para a atribuição de prestações de apoio ao rendimento é determinada mediante a avaliação do nível e das potenciais fontes de rendimento de uma família (tais como ajuda de familiares e potenciais receitas da venda de bens) e a comparação entre esse nível e o rendimento necessário para comprar um cabaz de bens e serviços de que todos os indivíduos ou famílias necessitam para usufruir de um nível de vida mínimo. O rendimento de referência para a comparação resulta geralmente da definição de um cabaz ou cabazes de bens e serviços básicos, cujo custo é então calculado com base nos preços em vigor. Nos antigos países de economia planificada da Europa Central e de Leste, estes cabazes tinham o nome de Cabazes de Consumo Mínimo. Se o rendimento de uma família for inferior ao custo do cabaz definido para o tipo de família em causa – ou seja, uma família que vive numa determinada região e com uma determinada composição demográfica –, a diferença entre o rendimento ou potencial rendimento dessa família e o custo do cabaz (ou de uma percentagem do mesmo) deverá corresponder ao benefício de assistência social

que essa família recebe. Na prática, muitos regimes de assistência social adoptam um conceito absoluto de linha de pobreza na determinação das prestações, embora as estatísticas nacionais possam adoptar um conceito relativo. Quando o apoio ao rendimento concedido pelo regime de assistência social tem como limite uma certa proporção do custo do cabaz de consumo mínimo, essa proporção denomina-se linha de intervenção de assistência social (SAIL) ou rendimento mínimo garantido.

O rendimento mínimo total dos agregados familiares tem geralmente por base uma estimativa do rendimento mínimo para um adulto, sendo os restantes membros da família tomados em consideração através da ponderação por “adulto equivalente”. Na Irlanda, por exemplo, considera-se que o segundo adulto de um agregado familiar necessita de um rendimento adicional correspondente a 60% do rendimento mínimo do primeiro adulto, e uma criança mais 40%. Poderão ser efectuadas transferências adicionais especiais em dinheiro ou em género em casos especiais de necessidade, tais como uma doença crónica ou invalidez. Muitos países também concedem subsídios especiais de habitação aos grupos mais carenciados.

O preço do cabaz mínimo e, conseqüente, o rendimento mínimo podem variar de região para região, dado que, em países de maior dimensão, os níveis de preços geralmente também variam. A relação entre a SAIL ou rendimento mínimo garantido e o preço real de um cabaz de consumo mínimo poderá nem sempre ser muito rigorosa. Os governos poderão optar por não ajustar a SAIL à inflação durante vários anos para manter os custos baixos. O quadro 5.8 apresenta o rendimento mínimo garantido para um adulto em vários países europeus. Estes valores poderão não ser totalmente comparáveis, dado que alguns países pagam outras prestações complementares.

A condição de recursos é muito mais rigorosa nuns países do que noutros. Poderá abranger todos os meios financeiros que uma pessoa tem ao seu dispor, desde o rendimento e os bens de familiares imediatos e bens próprios a rendimentos de todo o tipo de fontes, ou simplesmente o rendimento actual. Na Alemanha, por exemplo, os filhos podem ser responsáveis pela garantia de um rendimento mínimo a pais carenciados. Por outro lado, na Austrália, as pensões públicas estão, em teoria, sujeitas a condição de recursos, mas esta não é razoavelmente generosa. Em qualquer caso, a condição de recursos é o mecanismo mais utilizado para direccionar a atribuição de prestações (ou seja, utilizar a maior parte dos fundos disponíveis para ajudar os mais carenciados). Os detractores da condição de recursos alegam que o próprio procedimento de avaliação é muito dispendioso e impede que as prestações sejam atribuídos de modo eficiente, afirmando ainda que aqueles que recebem prestações de assistência social são inevitavelmente vítimas de estigmatização social. A estigmatização pode até ser implicitamente utilizada para conter a despesa. As prestações de assistência social sujeitos a condição de recursos também

poderão criar armadilhas de pobreza, na medida em que os beneficiários da assistência social poderão não ter qualquer vantagem em aceitar um emprego (no sector formal) cuja remuneração não estará muito longe do nível das prestações da assistência social. Estas três armadilhas – o custo relativamente elevado da administração das prestações, a estigmatização social e a intensidade de pobreza – podem ser naturalmente evitadas se as prestações tiverem carácter universal. Porém, tal implicaria o pagamento de prestações a pessoas que, de facto, não necessitam deles e que estariam, deste modo, a consumir recursos que poderiam ser redistribuídos pelos grupos verdadeiramente carenciados.

Um meio-termo entre a condição geral de recursos e as prestações universais é a “definição de categorias-alvo”. Este método de canalização das ajudas em dinheiro e em género para a população carenciada identifica categorias de pessoas que – com grande probabilidade – necessitam de apoio financeiro. Uma categoria-alvo consistiria, por exemplo, em famílias com mais do que um ou dois filhos. A probabilidade destas famílias viverem na pobreza é muito maior do que a das famílias sem filhos. A caixa 5.14 descreve esta relação no caso (possivelmente extremo) da Federação Russa em finais da década de 90, um período em que o país enfrentava simultaneamente uma transição económica estrutural difícil e os efeitos de uma crise financeira.

Quadro 5.8 Rendimento mínimo garantido, conjunto seleccionado de países europeus, 1998-2000

País	Montante do rendimento mínimo garantido por mês, por adulto (em euros)	Ano
Estónia	25	2000
Letónia	21	2000
República Checa	107	2000
França	367	1998
Irlanda	367	1998
Itália	(máximo) 268	1998
Alemanha	316	1998
Dinamarca	930	1998
Bélgica	513	1998
Portugal	109	1998

Fonte: Comissão Europeia (1999); Conselho da Europa (2001).

Caixa 5.14 A pobreza e a crise financeira na Federação Russa¹

Os dados do Banco Mundial² pintam um quadro muito negro da situação de pobreza vi-vida na Federação Russa na sequência da crise financeira que o país atravessou em finais da década de 90. Em 1996, tendo por base as conclusões de três fases de um Inquérito de Acompanhamento Longitudinal da Situação Russa (*Russian Longitudinal Monitoring Survey - RLMS*)³, o Banco estimou que a taxa de pobreza da Federação Russa se situava nos 43,1%, ou seja, quase o dobro da taxa declarada pelo serviços de estatística do país (*Goskomstat*). As suas estimativas baseiam-se nos mesmos níveis mínimos de subsistência (calculados para crianças, adultos em idade activa e pessoas com idade superior à idade normal de reforma) utilizados pelo *Goskomstat*. O Banco calcula que, em 1996, cerca de 15% da população vivia numa situação de pobreza extrema – esta percentagem refere-se a pessoas que vivem em agregados familiares que consomem menos de 50% do cabaz oficial de consumo mínimo de subsistência.

Os dados do Banco Mundial mostram ainda que a crise financeira de Agosto de 1998 le-vou provavelmente a um aumento da taxa de pobreza extrema entre 2,1% e 4,4%. Se a taxa geral de pobreza tivesse sofrido um aumento proporcional, tal significaria que, no rescaldo da crise, entre 55% e 60% da população russa poderia viver na pobreza. Importa salientar que estes dados procuram ter em conta os rendimentos auferidos na economia paralela, basean-do os cálculos sobre a pobreza dos agregados familiares no valor do consumo total do agre-gado (em vez do rendimento monetário do agregado, que nunca é declarado na totalidade às autoridades). Porém, não é possível saber ao certo se este procedimento permite realmente tomar em consideração todos os rendimentos auferidos no sector informal.

Quadro 5.14.1 Estimativas sobre a pobreza e a pobreza extrema na Federação Russa

Grupos demográficos	Estimativa pré-crise 1996		Estimativa pós-crise 1998/99 ¹	
	Taxa de pobreza %	Taxa de pobreza extrema %	Taxa de pobreza %	Taxa de pobreza extrema %
Todas as pessoas	43,1	15,0	49,1	18,3
Pessoas em agregados familiares com membros idosos				
Nenhum	47,8	16,3	54,1	20,2
Um	39,9	13,6	45,1	16,2
Dois	31,5	12,2	37,6	16,6
Três	38,8	17,9	43,3	22,4
Pessoas em agregados familiares com filhos				
Nenhum	30,6	9,9	35,6	12,9
Um	48,6	15,9	55,6	19,0
Dois ou mais	61,2	29,2	67,5	28,5

¹ Assumindo um decréscimo linear dos rendimentos generalizado devido à crise de Agosto de 1998.

Fonte: Dados fornecidos por J. Braithwaite e M. Rutkowski, Banco Mundial, 1999.

No entanto, tal como acontece noutros países, a pobreza não afecta da mesma forma to-dos os grupos da população. Os dados do Banco Mundial revelam igualmente que, em 1996, quase metade das famílias com um filho viviam na pobreza e cerca de 16% em situação de pobreza extrema, sendo estas percentagens, respectivamente, de 61% e 30% relativamente às famílias com dois ou mais filhos. A crise de 1998 levou, quase de certeza, a um aumento do número de famílias com filhos em situação de pobreza. É legítimo presumir que cerca de dois terços das famílias com dois ou mais filhos vivem na pobreza. Os dados relativos a agregados familiares com um ou mais membros idosos são bastante surpreendentes: nestes casos, a taxa de pobreza é claramente inferior à taxa média de pobreza do país. O quadro 5.14.1 apresenta as principais conclusões do Banco Mundial sobre a pobreza na Federação Russa.

Caixa 5.14 (Cont.)

Os dados supramencionados não devem ser utilizados para retirar conclusões prematuras sobre a eficácia e a eficiência-alvo do sistema de protecção social do país. Não há dúvida de que o regime de assistência social, concebido para aliviar a pobreza através de alguma forma de protecção do rendimento mínimo da população carenciada, não está a cumprir o seu objectivo. Por outro lado, não é legítimo concluir que os recursos gastos no SNPS global são mal canalizados e atribuídos de forma ineficiente. O sistema de pensões continuou claramente a funcionar mesmo em circunstâncias difíceis, conseguindo evitar, pelo menos, que milhões de idosos e deficientes, bem como viúvas e órfãos, caíssem numa situação de pobreza extrema, tendo ainda assegurado algum rendimento de transferências indirectas aos membros mais jovens dos agregados familiares (que, em princípio, terão a seu cargo os mais idosos). Sem as transferências monetárias dos sistemas de pensões – ainda que estas transferências sejam inferiores ao que foi prometido há várias décadas e o seu pagamento raramente seja pontual –, a população pobre seria constituída essencialmente por pensionistas. Por conseguinte, importa salientar que, de um modo geral, os pagamentos de transferências sociais permitiram evitar a pobreza. Este facto é muitas vezes ignorado por aqueles que baseiam as suas críticas ao sistema russo de protecção social nas deficiências do seu regime de assistência social.

Notas

¹ Com base em Cichon (1999b).

² Fornecidos por M. Rutkowski e J. Braithwaite (Banco Mundial) em Janeiro de 1999.

³ A base de dados é pública, pelo que qualquer investigador poderá confirmar as estimativas e os cálculos.

Existe uma relação óbvia entre a adopção de sistemas de prestações baseados em direitos (tais como os regimes de seguro social, onde um determinado número de contribuições confere ao contribuinte o direito a um determinado montante de prestações, ou nos países onde as prestações são universais) e os regimes de assistência social. Em regra, nos países que privilegiam as prestações de assistência social sujeitos a condição de recursos, a percentagem da despesa social não sujeita a condição de recursos é inferior à dos países que privilegiam uma abordagem baseada em direitos. Os primeiros recorrem também geralmente a um “modelo residual” de Estado-providência (de acordo com a terminologia utilizada no Capítulo 3). O quadro 5.9 ilustra este ponto, apresentando pormenorizadamente a composição das despesas e das receitas de sete SNPS, três dos quais seguem o modelo bismarckiano clássico de seguro social, dois o modelo nórdico de Estado-providência e dois o modelo residual. Os países que privilegiam, em larga medida, a assistência social, seguem obviamente uma política conservadora no que respeita à “generosidade” das transferências sociais.

As técnicas quantitativas necessárias para calcular o custo de um regime de assistência social são essencialmente as mesmas que são necessárias para calcular o valor do diferencial de pobreza (ver Secção 1.4.1.2 do Capítulo 1), pelo que, nesta altura, não se impõem mais explicações.

Porém, tanto a administração central como a administração local têm várias formas de determinar o nível da despesa global ou de transferir os custos para ou-

tras instituições de protecção social, seja qual for o nível “objectivo” de pobreza. O quadro 5.10 apresenta um resumo dos meios administrativos de determinar o nível da despesa da assistência social.

Em qualquer caso, não há dúvida de que, desde que os mecanismos de governação funcionem bem, os regimes de assistência social podem ser uma medida eficaz em termos de custos para combater a pobreza absoluta. O custo depende, em larga medida, dos valores da sociedade – estes determinam, por um lado, a generosidade do nível de prestações e, por outro, a possibilidade da população abusar dos mesmos. Nos países em desenvolvimento, a adopção de um sistema de categorias mais abrangente do que os complexos métodos de avaliação dos recursos poderá ser uma forma mais adequada de identificar os grupos carenciados.

Quadro 5.9 Composição das prestações e receitas de três tipos clássicos de Estado-providência na Europa, 1998

	“Países de seguro social”			“Estados-providência – modelo nórdico”		“Estados-providência – modelo residual”	
	Bélgica	França	Alemanha	Dinamarca	Suécia	Irlanda	Reino Unido
<i>Despesas e receitas em % do PIB</i>							
Despesas	27,5	30,5	29,3	30,0	33,3	16,1	26,9
Prestações sujeitas a condição de recursos	1,0	3,3	2,7	0,9	1,9	4,9	4,3
Prestações não sujeitas a condição de recursos	24,9	25,6	25,5	28,3	31,0	10,5	21,6
Custos administrativos	1,0	1,2	1,0	0,8	0,5	0,7	0,9
Outras despesas	0,6	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	
Receitas	30,2	30,7	30,1	34,2	36,2	16,1	29,1
Contribuições para a segurança social	22,0	20,4	19,9	9,1	17,5	6,0	14,9
Receitas fiscais	7,4	9,4	9,3	22,9	16,6	9,8	13,8
Outras receitas	0,8	0,9	0,9	2,1	2,1	0,2	0,4
Discrepância	2,6	0,2	0,8	4,2	3,0	0,0	2,2
<i>Despesas e receitas em % do total nacional</i>							
Despesas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Prestações sujeitas a condição de recursos	3,7	10,9	9,4	2,8	5,6	30,3	15,8
Prestações não sujeitas a condição de recursos	90,4	84,1	86,9	94,3	93,0	65,2	78,4
Custos administrativos	3,8	4,0	3,4	2,7	1,5	4,3	3,1
Outras despesas	2,1	1,0	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,3
Receitas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contribuições para a segurança social	73,0	66,4	66,1	26,6	48,3	37,5	51,2
Receitas fiscais	24,4	30,7	30,9	67,1	45,8	61,3	47,6
Outras receitas	2,6	2,9	3,0	6,3	5,8	1,2	1,2
Discrepância	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonte: EUROSTAT							

5.4.2 Rendimento mínimo (básico) universal

Os proponentes desta ideia, oriundos de todos os quadrantes políticos,¹⁴ sugeriram diversos sistemas alternativos de prestações para curar os males aparentes dos sistemas tradicionais, nomeadamente os efeitos adversos a nível dos incentivos, a estigmatização associada às prestações baseadas na necessidade, as crescentes dificuldades em garantir uma cobertura universal devido à alteração dos padrões de vinculação ao mercado de trabalho e o aumento dos custos dos SNPS em geral.

A maior parte destes sistemas alternativos de prestações é composta por derivados ou combinações de três elementos básicos:

- (a) pagamento de transferências incondicionais (rendimento) a todos os membros da sociedade, financiadas através das receitas gerais (o denominado rendimento de cidadania (RC) ou rendimento mínimo (RM));
- (a) imposto negativo sobre o rendimento, que complementa automaticamente o rendimento dos contribuintes quando este é inferior a determinados níveis;
- (a) emprego público ou com utilidade social para pessoas excluídas do mercado de trabalho (também denominado “*workfare*”), frequentemente estabelecido como condição da atribuição de prestações de assistência social.

Quadro 5.10 Factores administrativos que determinam a despesa da assistência social tendo em conta determinados níveis objectivos de pobreza

Impacto	Medidas
Despesa total da assistência social	Transferir tarefas da assistência social para outros regimes de protecção social (por ex., pagamento das pensões de assistência social através do regime de pensões) ou outras entidades públicas (por ex., transferências dos custos da administração central para a administração local) Contenção orçamental da despesa global e atribuição das prestações de acordo com o princípio “primeiro a chegar, primeiro a ser servido” ou com o grau de carência
Número de beneficiários	Alterar o montante e o tipo de rendimentos e bens relevantes para a avaliação dos recursos (por ex., os rendimentos e os bens de familiares próximos) Utilizar a estigmatização ou procedimentos complexos para impedir o acesso ao benefício Ocultar/publicar informações sobre os direitos às prestações
Montante das prestações	Determinar as quantidades ou os elementos do cabaz de consumo mínimo de forma discricionária Actualização/não actualização da SAIL

No fundo, o mecanismo do imposto negativo sobre o rendimento não apresenta grandes diferenças em relação a um mecanismo de apoio ao rendimento monetário sujeito a condição de recursos no âmbito de um regime de assistência social ou a outras prestações que dependem do rendimento (tais como os subsídios familiares em diversos países). Em termos administrativos, é provavelmente um mecanismo mais complexo e menos flexível, mas, para os beneficiários, é mais preciso e menos estigmatizante. Embora mostre que o sistema fiscal pode ser utilizado para direccionar melhor as prestações financiadas por impostos, não é certamente uma resposta administrativa viável a problemas urgentes de carácter individual. O conceito de “*workfare*” tem sido criticado pelo facto de se tratar de um mecanismo de coacção pouco democrático e de poder enfraquecer a estrutura salarial numa economia.¹⁵

O actual debate sobre os sistemas alternativos de prestações incide essencialmente sobre o conceito de rendimento de cidadania ou rendimento mínimo, mas ainda está, em grande parte, confinado aos círculos académicos, embora estejam em curso debates políticos mais abrangentes na África do Sul e em alguns estados do Brasil. Os apoiantes políticos deste conceito provêm de diversos quadrantes políticos. Um grupo mostra-se sobretudo preocupado com o aumento da pobreza, outro com as perspectivas a longo prazo de aumento da despesa no quadro do que considera ser sistemas tradicionais de protecção social insustentáveis, procurando desesperadamente uma forma de escapar a um debate sobre a política social. Na maioria dos países, estes regimes ainda são considerados demasiado extremistas. Porém, foi lançado um novo debate sobre a universalização das prestações (ver Hoskins, 2002) que poderá levar à reintrodução de alguns elementos universais.

Para financiar o rendimento mínimo, propõe-se geralmente o recurso às actuais dotações orçamentais para a assistência social e a parte das verbas orçamentais e das contribuições utilizadas para financiar as prestações da segurança social como instrumento de financiamento do novo sistema. Deste modo, a introdução do RM não implica apenas uma reestruturação fundamental do sistema de prestações, mas também do sistema de financiamento. A nova estrutura do sistema global de protecção social – após a introdução do RM – poderia revestir a forma descrita no quadro 5.11.

A principal diferença sistémica entre o actual sistema de transferências sociais e o sistema alternativo proposto consiste no facto do RM ser concebido como um benefício polivalente, que substituiria, no todo ou em parte, outras prestações. A caixa 5.15 apresenta um resumo dos principais argumentos a favor e contra o RM. Uma defesa muito mais entusiasta do RM poderá ser consultada em Standing (2002, p. 201-238).

Quadro 5.11 Estrutura de um sistema alternativo de protecção social com um rendimento mínimo

Subsistema e prestações de protecção social	Contingências abrangidas	Beneficiários	Principais condições
Prestações universais (financiados por impostos)			
• serviços de saúde • rendimento mínimo	Doença	Todos os residentes Todos os residentes	Verificação da contingência Nenhuma
Segurança social			
A. Obrigatório	Todas as prestações seriam substituídos, de um modo geral, pelo RM		
B. Voluntário (financiado por contribuições voluntárias)			
• pensões	Velhice, invalidez, sobrevivência	Subgrupos predefinidos de trabalhadores e dependentes	Verificação da contingência e condições de elegibilidade
• saúde	Doença		
Assistência social (financiada por impostos)			
• prestações em género	Rendimento (pobreza), outras situações específicas (invalidez, deficiência)	Todos os residentes	Verificação da contingência e condição de recursos

Os cálculos preliminares aproximados efectuados pela equipa da Europa Central e de Leste da OIT em meados da década de 90 (ver caixa 5.16) mostram, por exemplo, que, num país típico da Europa Central ou Oriental, a atribuição de um rendimento mínimo equivalente ao nível da linha de pobreza (ou seja, 45% do salário médio actual) levaria muito provavelmente a um aumento do rácio de despesa social global. Porém, este aumento é, em grande parte, uma consequência da rotação de rendimentos, que passam da população empregada para a população desempregada através do financiamento do RM a partir dos impostos pagos pela população activa. A redistribuição do rendimento real para grupos não activos sofreria provavelmente uma redução. O benefício teria de ser pago a partir das receitas gerais. No debate político, a introdução deste benefício só seria defensável se, após uma reestruturação fundamental do sistema de prestações e de

financiamento, os encargos fiscais e contributivos não ultrapassassem os limites considerados aceitáveis nas respectivas sociedades (ver Capítulo 4). Ainda não se sabe ao certo de que modo o efeito de rotação dos rendimentos afecta os limites aceitáveis de tributação.

Caixa 5.15 Análise dos prós e dos contras de um rendimento mínimo universal

Os argumentos a favor de um RM incondicional são os seguintes:¹

1. O direito a um nível de vida mínimo e, consequentemente, a um rendimento mínimo é um direito humano; o RM permitiria alcançar esse objectivo.
2. O rendimento mínimo permitiria alcançar uma taxa de utilização das prestações de 100% sem qualquer estigma social.
3. Por pouco que seja, todo o rendimento tem um efeito libertador sobre o mercado de trabalho, na medida em que incentiva a mobilidade geográfica, profissional e educativa. Reduz a pressão de encontrar um emprego tradicional a tempo inteiro no sector formal, numa altura em que o mercado de trabalho não tem obviamente capacidade para proporcionar esse tipo de emprego a todos aqueles que estão disponíveis para o trabalho.
4. O RM permitiria reduzir a armadilha da pobreza e a armadilha do desemprego – ou seja, o beneficiário poderia aceitar um emprego mal remunerado sem perder o direito ao benefício na sua totalidade (a perda do direito às prestações pode impedir os beneficiários de reingressar no mercado de trabalho).
5. O RM seria uma forma de recompensar tipos de trabalho socialmente útil para os quais a sociedade ainda não encontrou outros meios adequados de remuneração.
6. O RM é simples e evita um longo processo administrativo de avaliação de recursos.

Argumentos contra um RM incondicional:

1. O rendimento incondicional constitui um incentivo ao abandono do mercado de trabalho formal ou até mesmo da economia formal, quer através de uma dependência e ociosidade duradouras, quer do complemento do RM com o exercício de uma actividade no sector informal, que:
 - reduz directamente as receitas do Estado provenientes dos impostos e das contribuições,
 - diminui o PIB “formal” devido a uma redução da utilização do factor trabalho.
2. Ao aliviar a pressão sobre o Governo e sobre a sociedade no sentido da adopção de políticas de pleno emprego, o RM leva a um aumento do desemprego de longo prazo, especialmente entre os grupos de alto risco, podendo, consequentemente, agravar a exclusão social ao invés de a eliminar.²
3. O RM não pode substituir os actuais sistemas de prestações universais e de assistência social. A assistência social atribui prestações em dinheiro e em género com base na identificação de necessidades pessoais específicas. Estas prestações terão de continuar a ser atribuídos a pessoas cujas necessidades ultrapassam as “necessidades básicas normais” (deficientes, idosos que vivem sozinhos, órfãos, etc.). Deste modo, a instituição da assistência social não só continuará a ser necessária, como continuará também a representar uma importante parte da máquina administrativa (ou seja, os serviços locais da segurança social).

Caixa 5.15 (Cont.)

4. O RM não pode substituir os actuais sistemas de prestações universais e de assistência social. A assistência social atribui prestações em dinheiro e em género com base na identificação de necessidades pessoais específicas. Estas prestações terão de continuar a ser atribuídos a pessoas cujas necessidades ultrapassam as “necessidades básicas normais” (deficientes, idosos que vivem sozinhos, órfãos, etc.). Deste modo, a instituição da assistência social não só continuará a ser necessária, como continuará também a representar uma importante parte da máquina administrativa (ou seja, os serviços locais da segurança social).
5. O RM não pode substituir os actuais regimes de segurança social e de seguro social sem reduzir o nível de segurança social da maioria dos trabalhadores “clássicos”. O financiamento do RM exigirá mais recursos do que aqueles que é possível poupar com a redução dos regimes de assistência social e dos regimes de subsídios familiares. Uma vez que é pouco provável que o volume global de recursos afectos ao sector social aumente substancialmente na maioria dos países europeus, seria necessário “libertar” recursos destinados a outros fins, muito provavelmente ao seguro social. Consequentemente, seria necessário reduzir as taxas de substituição dos actuais regimes de pensões (ou outros sistemas de prestações sociais associados à remuneração).
6. O RM faz com que o nível global da protecção social de um país fique dependente, pelo menos em parte, da discricionariedade do Governo. A experiência revela que os sistemas de prestações financiados por impostos, que têm de competir, todos os anos, pela atribuição de verbas orçamentais, têm mais dificuldade em manter o nível real de prestações. Existe o risco do rendimento mínimo se deteriorar ao longo do tempo, o mesmo acontecendo com a segurança social devido ao encargo adicional que o RM representa, pelo que apenas teriam acesso a um nível adequado de prestações aqueles que, durante a sua vida activa, tivessem a possibilidade de aderir a regimes complementares não obrigatórios. Além disso, os parceiros sociais participam geralmente na gestão e fiscalização dos regimes de segurança social. É difícil imaginar um “empoderamento” semelhante dos principais *stakeholders* da segurança social ao abrigo das disposições relativas ao RM.

Notas

¹ Standing (1994)

² A exclusão social não tem só a ver com a falta de dinheiro – é também uma questão de não poder contribuir para a sociedade.

Caixa 5.16 Cálculos aproximados sobre o impacto financeiro da introdução do rendimento mínimo num país da Europa Central e de Leste

A. Pressupostos para um sistema de protecção social típico de um país da Europa Central ou de Leste

Pressupostos estruturais

- (1) Composição demográfica¹

população com menos de 20 anos	29%
população entre 20 e 64 anos	58%
população com 65 anos ou mais	13%
- (2) A taxa de dependência do sistema de pensões pode ser mantida a um nível de 50% (o que implica a necessidade de aumentar as actuais idades de reforma).
- (3) Taxa de emprego: 80% da população em idade activa
- (4) Desemprego registado: 15%
- (5) Taxa de pobreza² da população total: 30% média individual diferencial de pobreza: 30% da linha de pobreza
- (6) Peso dos salários no PIB: 40%³
- (7) Emprego nos serviços de saúde: 5% do emprego total
- (8) Percentagem dos custos com pessoal nos serviços de saúde: 50%⁴
- (9) As ausências por doença e maternidade resultam numa taxa de absentismo média de 7% (6% para doença e 1% para maternidade).
- (10) Os custos administrativos globais de todos as prestações, incluindo a manutenção das contas das instituições de cuidados sociais, estão incluídos nos cálculos médios das prestações.

Pressupostos normativos

- (11) A taxa de beneficiários no sistema de subsídios de desemprego é de 70%.
- (12) Uma taxa de substituição média das prestações correspondente a 50% do salário médio, com um mínimo igual à linha de pobreza (45% do salário médio em 1993)⁵ para todas as actuais prestações pecuniárias, é aceitável para a população.
- (13) A limitação dos subsídios familiares a um subsídio periódico médio correspondente a um terço da linha de pobreza é aceitável.

B. Pressupostos para um RM

- (1) O RM é pago como uma percentagem do salário médio a todos os cidadãos adultos e como metade desse montante a todas as crianças com menos de 20 anos.
- (2) O nível global das pensões mantém-se constante (ou seja, a soma do RM e da pensão para os pensionistas é igual ao nível da pensão ao abrigo do sistema anterior).
- (3) As prestações familiares são abolidas.
- (4) O pagamento de todas as outras prestações pecuniárias tradicionais acresce ao pagamento do RM, tendo como limite a linha de pobreza.

Caixa 5.16 (Cont.)**Quadro 5.16.1 Cálculo do modelo aproximado do custo do rendimento mínimo num país típico da Europa Central ou de Leste, expresso como uma % do PIB**

Item	Cenário base	Variante I	Variante I	Variante I	Variante I	Variante I
		RM igual a 0,45 vezes o salário médio	RM igual a 0,35 vezes o salário médio	RM igual a 0,3 vezes o salário médio	RM igual a 0,25 vezes o salário médio	RM igual a 0,2 vezes o salário médio
Regime de pensões	10,00	1,00	3,00	4,00	5,00	6,00
Prestações de curto prazo	1,40	0,00	0,28	0,42	0,56	0,70
Subsídios de desemprego	2,78	0,00	0,56	0,83	1,11	1,39
Prestações familiares	3,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cuidados de saúde	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Assistência social	3,89	0,40	1,18	1,56	1,95	2,34
Rendimento mínimo (RM)	0,00	33,17	25,80	22,11	18,43	14,74
Despesa total	25,82	38,57	34,82	32,92	31,05	29,17

Fonte: Cálculos do modelo da OIT, 1995

Notas

¹ Estrutura aproximada da Bulgária em 1991.

² As taxas de pobreza e os diferenciais de pobreza são pressupostos medianos assumidos com base em dados da UNICEF; ver UNICEF (1994), p. 2

³ Os dados sobre o peso dos salários no PIB são escassos. Dados das Nações Unidas indicam valores relativos a 1991 de 58% para a Hungria e de 43% para a Bulgária, incluindo a percentagem das contribuições para a segurança social da responsabilidade das entidades patronais. Na Polónia, o peso dos salários e outros custos da mão-de-obra foi de 48-50%. Descontando-se as contribuições para a segurança social, o peso bruto dos salários no PIB situar-se-ia entre 30% e 40%. Por conseguinte, os 40% assumidos já poderão ter natureza normativa. Em termos comparativos, os valores correspondentes para a Bélgica e para a Alemanha, em 1992, foram de 54% e 55%, respectivamente.

⁴ Dados referentes à Bulgária.

⁵ A UNICEF utiliza 35% do salário real de 1989 como o nível mais baixo da linha de pobreza nacional, o que implica que a linha equivalente para 1993 é muito mais elevada, uma vez que os salários reais baixaram acentuadamente desde 1989 (por exemplo, 54% na Ucrânia, cerca de 40% na Albânia e aproximadamente 20% na República Checa). Para poder actualizar a linha de pobreza, usou-se aqui a diminuição do salário real checo (o mais baixo da região). Por conseguinte, a linha de pobreza e as taxas de pobreza aqui utilizadas são extremamente conservadoras.

Tal como referimos, estes são apenas cálculos preliminares e agregados, que não dispensam uma análise mais aprofundada. Porém, existem motivos para acreditar que até mesmo um RM a um nível de pobreza fará com que os beneficiários clássicos da segurança social recebam menos rendimentos de transferências do que nos sistemas tradicionais de protecção social, dado que a simplicidade e a generalização têm um custo de oportunidade em termos de uma menor concentração de pagamentos a “grupos clássicos” de beneficiários. No entanto, o RM irá obviamente reforçar a segurança do rendimento na sociedade. Mais uma vez, em última análise, tudo depende das prioridades e dos valores nacionais.

5.4.3 Outras prestações de curto e de longo prazo

A presente secção apresenta um resumo de alguns aspectos importantes dos sistemas de financiamento dos restantes regimes de transferências sociais. As técnicas aplicáveis a estes regimes são essencialmente aquelas que foram já analisadas no contexto dos regimes mais importantes.

Prestações pecuniárias de curto prazo

Em regra, as prestações pecuniárias de curto prazo (subsídios de doença, de maternidade e familiares, habitação, senhas de refeição) são geralmente financiadas com base no método de repartição, dado serem consideradas compromissos de curto prazo assumidos pela sociedade. Se os regimes se depararem com dificuldades financeiras, os níveis de prestações e o mecanismo de financiamento podem ser ajustados num prazo relativamente curto. Assim sendo, o horizonte financeiro do sistema de financiamento de um regime é normalmente um ano. As técnicas de cálculo actuarial utilizadas são simples e podem ser facilmente desenvolvidas a partir das técnicas mais complexas descritas nas secções anteriores. As prestações associadas à remuneração (subsídio de desemprego, doença e maternidade) são geralmente financiados através de contribuições, enquanto outras prestações universais ou prestações baseadas na necessidade são geralmente financiadas por impostos.

Subsídios de desemprego

As implicações micro e macroeconómicas dos subsídios de desemprego foram analisadas em profundidade no Capítulo 3. Estes efeitos são mais interessantes do que os sistemas de financiamento, que não apresentam geralmente grandes dificuldades. Em alguns casos, os sistemas de financiamento dos subsídios de desemprego são sistemas híbridos constituídos por:

- um regime financiado por contribuições, que cobre um determinado número de meses a contar do início da situação de desemprego; e
- uma componente sujeita a condição de recursos, financiada por impostos, que visa evitar a pobreza em situações de desemprego de longa duração.

À semelhança do que acontece com as pensões e (mais recentemente) com os cuidados de saúde, parece estar em curso um debate sobre a possibilidade de individualizar uma parte das consequências financeiras do desemprego através da introdução de uma componente de poupança no sistema de financiamento. Tal como acontece com os regimes de poupança nos cuidados de saúde (ver caixa 5.8), esta abordagem criaria claramente uma desvantagem para os jovens des-

empregados e para as pessoas que se encontram com frequência numa situação de desemprego, dado que seriam provavelmente necessários longos períodos de poupança para gerar o rendimento necessário durante situações de desemprego de longa duração.

Prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais

As prestações pagas ao abrigo de regimes de acidentes de trabalho e doenças profissionais são prestações de curto prazo (cuidados médicos ou prestações pecuniárias de curto prazo) ou de longo prazo (por ex., pensões de invalidez). Deste modo, em teoria, podem ser financiados como quaisquer outras prestações de curto e de longo prazo. É o que acontece automaticamente (por ex., no Chipre) se não existir um ramo específico para as prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais. Nos casos em que este ramo existe, as contribuições são, em regra, pagas exclusivamente pelas entidades patronais, dado que, na maioria dos países, o financiamento destas prestações é considerado uma responsabilidade desta entidade. As contribuições podem ser uniformes a nível nacional, regional ou sectorial ou variarem em função dos pedidos de indemnização apresentados pela empresa (ver Plamondon *et al.*, 2002, Parte III).

Cuidados continuados

As prestações relativas aos cuidados continuados (essencialmente cuidados de enfermagem prestados em instituições especializadas ou no domicílio) são financiados, na maioria dos países, por uma combinação de fundos privados e receitas gerais ou impostos comunitários ou regionais. São poucos os países onde são financiados através de um novo ramo do seguro social (Áustria, Alemanha, Luxemburgo); noutros países, algumas prestações são financiadas através de outros sistemas de transferências sociais, tais como o programa Medicaid nos Estados Unidos.

Uma vez que se trata essencialmente de compromissos de longo prazo, os seus sistemas de financiamento deveriam, em teoria, ser semelhantes aos dos regimes de pensões. Porém, tal como acontece com os cuidados de saúde, o seu custo a longo prazo é muito menos previsível do que a despesa com pensões. É relativamente fácil prever o número de pessoas em risco de se tornarem dependentes de cuidados continuados, dado que a maioria delas terá mais de 65 anos. No entanto, a incidência real, por idade e sexo, dentro deste grupo etário variará ao longo do tempo, dado poderem ocorrer alterações no estado de saúde e o custo dos cuidados ser igualmente difícil de prever. Por conseguinte, os sistemas de prestações que cobrem expressamente os cuidados continuados deveriam, provavelmente, ser financiados com base no método de capitalização parcial ou de

repartição. Os aspectos redistributivos da introdução de um sistema deste tipo merecem especial atenção. Os beneficiários indirectos seriam as comunidades ou famílias que, na ausência de um regime especial de seguro de cuidados de longo prazo, teriam de financiar parte dos cuidados. Deste modo, um seguro de cuidados de longo prazo poderia proteger o rendimento das famílias daqueles que, por motivo de invalidez ou doença, necessitam de cuidados continuados, garantido simultaneamente a prestação de cuidados adequados aos beneficiários directos e a segurança dos seus rendimentos.

5.5 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

O financiamento dos SNPS já assumiu uma dimensão internacional devido à globalização dos mercados de capitais e ao interesse dos actores internacionais no pagamento dos impostos. Assim sendo, é legítimo perguntar se a crescente globalização também poderá constituir uma oportunidade para construir mecanismos de financiamento globais para assegurar, pelo menos, um nível mínimo de protecção social em todos os países.

A redução da pobreza é – ou deveria ser – o principal objectivo do financiamento da protecção social em muitos países em desenvolvimento. No entanto, alguns deles não têm pura e simplesmente capacidade para cumprir este objectivo sozinhos. Nada impede que um país redistribua mais de 40% do seu PIB através de transferências formais ou informais (ver Capítulo 1) sem abolir a pobreza. São poucos os países que são tão pobres que, mesmo assumindo uma redistribuição relativa igual uniforme, o consumo *per capita* não ultrapassaria a linha de pobreza. Na maioria dos outros países, a pobreza persistente significa que a desigualdade da distribuição do rendimento antes das transferências, conjugada com os mecanismos de transferência adoptados pela sociedade, não permite redistribuir rendimento suficiente para manter todas as pessoas acima da linha de pobreza.

A OIT estimou o número de países (dos 110 países com uma base de dados adequada) que não dispõem de meios próprios suficientes para proporcionar, pelo menos, um nível mínimo de segurança material à sua população. O quadro 5.12 apresenta o número de países que não têm capacidade para proporcionar aos seus cidadãos um consumo de um, dois, três ou quatro dólares por dia e, como tal, necessitam de transferências da comunidade internacional, pelo menos temporariamente. Os valores apresentados são reconhecidamente estimativas grosseiras, mas o volume relativamente reduzido das transferências necessárias leva-nos a perguntar se, de facto, será politicamente impossível erradicar a miséria em todo o mundo. Nunca esteve em causa que seria financeiramente possível – se a comunidade mundial estivesse disposta a partilhar.

Contudo, o que estes cálculos do modelo também mostram é que os outros países deveriam conseguir evitar a pobreza extrema, mas, na prática, muitos deles optam por não o fazer.

A globalização do financiamento da protecção social ocorrida nos últimos anos é um fenómeno que tem passado quase despercebido, mas que já está firmemente enraizado. Os grandes fundos de pensões do segundo pilar contam-se já entre os operadores mais influentes dos mercados financeiros internacionais. Uma vez que o desempenho destes mercados está interligado, a segurança dos direitos de segurança social de muitos trabalhadores por todo o mundo caracteriza-se já por um elevado nível de interdependência. Em caso de colapso de uma das principais bolsas mundiais ou se os mercados accionistas procederem colectivamente a um ajustamento em baixa das cotações na bolsa, como aconteceu em 2001 e 2002, milhões de trabalhadores em todo o mundo serão simultaneamente afectados. Com efeito, as poupanças dos trabalhadores do mundo industrializado estão já a ser utilizadas para financiar investimentos e, consequentemente, a criação de emprego em países em desenvolvimento.

Quadro 5.12 Países que necessitam de transferências sociais internacionais

Linha de pobreza em PPC \$US por dia	Número de países sem capacidade para proporcionar transferências à população inactiva equivalentes, pelo menos, ao nível da linha de pobreza	Percentagem total estimada do PIB mundial de transferências externas necessárias para diminuir o diferen- cial de pobreza
1	1	0,2
2	16	1,1
3	31	1,3
4	37	4,3
Fonte: OIT		

As instituições financeiras internacionais estão a conceder cada vez mais empréstimos para financiar a criação ou a reforma de sistemas de segurança social. As verbas dos empréstimos e subvenções internacionais são depositadas em fundos sociais nacionais ou regionais. A ajuda internacional assume a forma de socorro em caso de catástrofe, subsídios aos sistemas nacionais de saúde, etc. O FMI e o Banco Mundial estão a associar o alívio da dívida à definição de políticas nacionais eficazes de combate à pobreza através dos chamados Documentos sobre Estratégias de Redução da Pobreza (DERP). Até à data, estes desenvolvi-

mentos e iniciativas não foram objecto de qualquer tipo de coordenação. Não está prevista a adopção de uma política global de financiamento da protecção social num futuro próximo. No entanto, tal como acontece nas economias nacionais, os mercados globais, por si só, não poderão garantir a segurança das prestações de protecção social.

É difícil imaginar que, confrontados com os mercados globais e a concorrência fiscal, os SNPS terão capacidade para proporcionar aos seus cidadãos níveis fiáveis de segurança social sem a definição de normas sociais globais e de regulamentos neste domínio. Actualmente, a OIT é a única organização internacional com mandato para definir essas normas.

Embora talvez sejam necessárias mais algumas décadas para assegurar o respeito global por um conjunto de normas convencionadas, a guerra contra a pobreza extrema (que as instituições de Bretton Woods e as Nações Unidas se comprometeram a empreender) poderia constituir o ponto de partida para uma política social global. Da mesma forma que, a nível nacional, as sociedades são os garantes últimos dos sistemas nacionais de protecção social ou, pelo menos, redes de segurança básicas, no contexto mundial as organizações internacionais poderiam organizar e garantir, pelo menos, um patamar social global mínimo. Segundo as estimativas da OIT supramencionadas, bastariam cerca de 2% ou menos do PIB mundial para acabar com as situações de pobreza extrema que não podem ser abolidas através de transferências nacionais. A organização ou até mesmo a canalização de transferências desta magnitude constitui ainda um enorme desafio para a governação global, mas não parece ser uma tarefa impossível. A campanha de alívio da dívida lançada pelas instituições financeiras internacionais é um primeiro passo decisivo na direcção certa.

Agora, é necessária mais imaginação. Para além dos actuais fundos sociais nacionais financiados por recursos internacionais, um Fundo Social Global, cuja viabilidade a OIT está actualmente a estudar¹⁶, poderia provavelmente ajudar a evitar catástrofes sociais em alguns destes países. A proposta sobre a taxa Tobin tem sido frequentemente citada como uma opção para criar uma taxa cobrada à escala global, que poderia ser utilizada para financiar transferências sociais globais mínimas. A história e o teor desta proposta encontram-se descritos na caixa 5.17. O relatório Zedillo (Nações Unidas, 2001d) introduziu recentemente no debate internacional uma alternativa: a possibilidade de uma taxa de carbono internacional. Porém, para já, a criação dos mecanismos fiscais internacionais necessários para financiar transferências globais não parece estar iminente. Mas tal não significa que não se possam explorar iniciativas globais voluntárias inovadoras. A ideia de que, num futuro próximo, alguns regimes de protecção social poderão ter acesso a algum tipo de apoio global através de contribuições voluntárias ou acordos de *swap* de dívida, não parece ser irrealista.

Caixa 5.17 A taxa Tobin¹

Foi em 1972 que James Tobin, Professor de Economia na Universidade de Yale durante muitos anos e vencedor de um Prémio Nobel, lançou a ideia de uma taxa de 0,25% sobre todas as operações cambiais. A ideia subjacente a esta proposta inspirava-se directamente nas doutrinas de Keynes, que tinha defendido a introdução de uma taxa sobre a especulação.

A ideia é muito simples: uma taxa fixa única sobre as operações cambiais. Foram sugeridas diferentes taxas, deste 0,05% a 0,5%, sendo a mais comum 0,1%. Assim, por exemplo, se fosse aplicada uma taxa de 0,1%, aqueles que realizam operações especulativas pagariam 2,4% ao longo de um ano ($0,1\% \times 2 \times 12$) por uma operação isolada uma vez por mês, 10% ($0,1\% \times 2 \times 50$) por uma intervenção uma vez por semana, e 48% ($0,1\% \times 2 \times 240$) por uma intervenção uma vez por dia, assumindo que o montante da operação é constante e independentemente dos ganhos. Poderiam ser concedidas excepções a pequenas operações.

Estima-se que 80% das operações cambiais sejam compensadas numa semana ou menos. Deste modo, prevê-se que a taxa Tobin desencorajaria uma parte significativa de operações cambiais de curto prazo sem afectar o investimento produtivo de longo prazo. Menos especulação conduziria a menos volatilidade nas taxas de juro e nas taxas cambiais e, subseqüentemente, geraria maior estabilidade.

Uma vez que as operações cambiais totalizam cerca de 1 500 mil milhões de dólares dos Estados Unidos por dia (ver quadro 5.17.1), esta taxa geraria receitas de valor substancial. Porém, é difícil estimar este valor, dado que a taxa levaria a uma redução no volume de transacções. Segundo as estimativas de Frankel (1996), num cenário extremo, o volume de transacções poderia sofrer uma redução de 60%; as receitas da taxa, a uma percentagem de 0,1%, ascenderiam a cerca de 144 mil milhões de dólares dos Estados Unidos por ano, ou seja, cerca de 0,5% do PIB mundial.

Quadro 5.17.1 Volume diário de operações cambiais (em milhares de milhões de dólares dos Estados Unidos)

	Abril 1989	Abril 1992	Abril 1995	Abril 1998
Operações à vista	30	400	520	600
Operações a prazo	240	420	670	900
Total	590	820	1 190	1 500

Fonte: *Groupe de réflexion d'Attac-Liège* (2000).

James Tobin estava bem ciente das limitações da taxa, tendo mesmo afirmado que o seu objectivo não seria apenas angariar receitas, mas também “deitar alguma areia na fogueira da especulação”, o que poderá explicar por que razão a utilização dessas receitas é uma questão que não está perfeitamente definida. Alguns afirmam que estas receitas deveriam ser geridas por uma organização internacional existente (o PNUD ou a OIT, por exemplo), enquanto outros defendem a criação de uma organização exclusivamente dedicada a este fim. Independentemente dos aspectos técnicos, o objectivo deveria ser utilizar o dinheiro angariado para combater a pobreza e financiar projectos de interesse social.

Caixa 5.17 (cont.)

Quadro 5.17.2 Distribuição das operações por moeda (%)

	Abril 1992	Abril 1995	Abril 1998
Dólar dos Estados Unidos	82	83	87
Marco alemão	40	37	30
Iene	23	24	21
Libra esterlina	14	10	11
Franco suíço	9	7	7
Dólar canadiano	3	3	7
ECU e outras moedas do SME	16	23	22
Outras	13	13	18
Total (*)	200	200	200

(*) Cada operação implica duas moedas, razão pela qual o total é 200.

Fonte: *Groupe de réflexion d'Attac-Liège* (2000).

Quadro 5.17.3 Distribuição geográfica das operações (%)

	Abril 1989	Abril 1992	Abril 1995	Abril 1998
Reino Unido	26	27	30	32
Estados Unidos	16	16	16	18
Japão	15	11	10	8
Singapura	8	7	7	7
Alemanha	-	5	5	5
Suíça	8	6	6	4
Hong Kong	7	6	6	4
França	-	-	-	4
Total	79	77	78	81

Fonte: *Groupe de réflexion d'Attac-Liège* (2000).

Caixa 5.17 (cont.)

No entanto, os especialistas dos mercados financeiros discordam do potencial impacto real da taxa Tobin. Em teoria, a especulação é muitas vezes considerada como uma das duas utilizações dos mercados de futuros (sendo a outra a cobertura do risco); a especulação e a cobertura do risco, em conjunto, estabilizam os mercados financeiros. Na prática, não se sabe quais as operações que são especulativas e quais as que não são. Por conseguinte, não seria provavelmente possível conceber o imposto de forma a afectar exactamente (apenas) os operadores-alvo. Os especialistas também põem em causa a sua eficácia, alertando para o perigo de paralisia do mercado cambial. Além disso, a taxa Tobin não seria suficientemente onerosa para impedir grandes ataques às divisas. Porém, um dos principais argumentos apresentados pelos seus detractores é o facto da sua introdução exigir a formação de um consenso no seio da comunidade internacional, o que nunca irá acontecer.

Não obstante, os quadros 5.17.2 e 5.17.3 demonstram a elevada concentração no mercado cambial na década de 90, o que significa que bastaria o acordo entre apenas alguns países para lançar o processo de implementação da taxa.

Os defensores da taxa Tobin nunca afirmaram que se tratava de uma panaceia universal, mas apenas um primeiro passo no sentido da adopção de uma nova política financeira internacional, cujo objectivo global seria melhorar o bem-estar das pessoas.

Esta é uma questão extremamente política e controversa, pelo que não é provável que se chegue a um consenso num futuro próximo. Porém, nos últimos anos, especialmente desde a crise financeira asiática de 1997, os proponentes da taxa Tobin desenvolveram diversas iniciativas a favor da sua introdução. A sua implementação, ou estudos sobre esta matéria, foram submetidos à votação em diferentes instituições, tais como o Parlamento Europeu e o Parlamento francês, entre outras. Apesar das propostas terem sido rejeitadas, o número de votos a favor da taxa Tobin foi significativo. Mais de 30 anos após ter sido proposta pela primeira vez e 20 anos após o seu principal defensor ter sido laureado com o Prémio Nobel, a taxa Tobin nunca foi tão actual como hoje.

Nota

¹ Esta caixa foi elaborada por Florian Léger do ILO FACTS.

5.6 RESUMO

O presente capítulo apresenta o leque completo de opções que as sociedades têm ao seu dispor para efeitos de financiamento dos seus sistemas formais de transferências sociais – por outras palavras, as formas de garantir que existem fundos disponíveis para pagar pontualmente as prestações prometidas. A escolha do sistema de financiamento para um determinado benefício implica uma resposta às perguntas enumeradas no início do presente capítulo, ou seja:

- (1) quem paga...
- (2) com que rendimentos...
- (3) qual o montante das contribuições ou impostos...
- (4) em que momento...
- (5) para quem?

O vasto leque de instrumentos de financiamento utilizados em diferentes países para as mesmas prestações mostra claramente que não existe uma resposta óbvia e universal a estas perguntas e, conseqüentemente, não existe um sistema de financiamento ideal para os diversos tipos de prestações. Não obstante, procedemos a uma análise dos princípios subjacentes às mais importantes formas de financiamento, bem como das suas principais características.

Ficou também claro, em diversas ocasiões, que a escolha do sistema de financiamento é, no fundo, uma escolha política que depende não apenas de considerações técnicas, mas também dos objectivos das políticas não financeiras e da necessidade de desenvolver sistemas de financiamento que se enquadrem na arquitectura financeira do sector social e no sistema fiscal nacional. Mas mesmo que a escolha de um sistema de financiamento seja, em última análise, uma questão política, é importante que os responsáveis pelo planeamento e pela gestão financeira compreendam plenamente as consequências técnicas dessa escolha.

Gillion *et al.* (2000) concluem o capítulo sobre o financiamento das pensões com algumas observações que também são válidas para o financiamento de outras prestações.

Na escolha do mecanismo de financiamento para um determinado regime de prestações, o principal objectivo, do ponto de vista da protecção social, consiste claramente em obter fundos suficientes de várias fontes de rendimento para cobrir os custos determinados pelas disposições em matéria de prestações, pelos custos administrativos e pelo ambiente demográfico e económico. Os níveis de prestações são determinados pela política social com base em valores sociais. Porém, os sistemas de financiamento também são um produto de decisões políticas. A escolha de qualquer sistema de financiamento envolve restrições, custos de oportunidade, estratégias políticas de curto, médio e longo prazo e efeitos secundários. Além disso, os sistemas de financiamento têm os seus próprios efeitos políticos.

As escolhas políticas implicitamente e explicitamente efectuadas aquando da adopção de um sistema de financiamento respeitam aos seguintes domínios:

- *equidade e justiça*: a escolha do sistema de financiamento determina se serão ou não previstos subsídios ao rendimento e se os níveis de prestações traduzirão, de forma equitativa, as contribuições ou impostos pagos;

- *níveis das prestações e elegibilidade*: em muitos países, o nível das prestações e o número de beneficiários elegíveis são determinados pelo volume de recursos disponíveis para um determinado benefício numa complexa rede de relações sociais e fiscais;
- *utilidade e efeitos económicos*: o volume de reservas acumulado num sistema de transferências sociais faz com que esse sistema seja potencialmente um instrumento de política económica muito eficaz. A escolha do sistema de financiamento também influencia o custo da mão-de-obra e, deste modo, potencialmente o emprego, podendo ainda afectar o comportamento microeconómico dos indivíduos (por exemplo, através de um comportamento do tipo “Quero o meu dinheiro de volta” nos sistemas financiados por contribuições);
- *equidade intergeracional*: é através do nível de financiamento que os instrumentos de financiamento determinam se as gerações estão a contribuir, em diversos graus, para o financiamento da protecção social;
- *eficiência da afectação global de recursos no sector social*: a escolha do sistema de financiamento também determina, até certo ponto, o volume de recursos canalizados para um certo tipo de prestações (por ex., um regime de saúde financiado por contribuições parece ter mais sucesso na afectação de recursos às prestações de saúde do que um sistema financiado por impostos, sujeito a uma dura competição pela atribuição das verbas orçamentais); a reserva de recursos para um determinado benefício poderá evitar que os mesmos sejam afectos a outros fins sociais, mas poderá não ser eficiente do ponto de vista da política social global.
- *eficiência da afectação global dos recursos fiscais*: tal como vimos no Capítulo 4, a escolha de um instrumento de financiamento também determina indirectamente, em conjunto com outros factores, a quantidade de recursos que ficam ao dispor do Estado para outros fins.

A escolha de um sistema de financiamento também envolve decisões estratégicas de longo prazo sobre a política social. Por exemplo, se um país em desenvolvimento implementar um regime de pensões com uma taxa de contribuição relativamente baixa, que ajude, numa fase inicial, a “vender o regime” a trabalhadores e entidades patronais, está a fazer uma escolha implícita quanto à afectação a longo prazo dos recursos globais da protecção social. Os regimes financiados com base no método de capitalização parcial terão de aumentar as suas taxas de contribuição ao longo do seu processo de maturação, a fim de honrarem os compromissos assumidos em matéria de prestações. Assim sendo, quando o regime

de pensões é implementado, por muito económico que pareça ao início, a margem de manobra financeira para a atribuição de outras prestações em décadas posteriores está, desde logo, limitada.

Estes argumentos mostram que a independência teórica entre a despesa e, consequentemente, os níveis das prestações, por um lado, e os sistemas de financiamento, por outro, é um sofisticado conceito teórico, mas, na prática da política social, é um mito. Se os países prosseguirem diversos objectivos sociais, económicos, financeiros e fiscais através dos seus regimes de protecção social, o nível da despesa social e, consequentemente, o nível das prestações, transformam-se, até certo ponto, em variáveis dependentes. É o que acontecerá necessariamente nas economias dominadas pela escassez de recursos.

Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros e analistas da política social

Na análise do sistema global de protecção social de um país e do respectivo sistema de financiamento, o analista financeiro deverá procurar responder às seguintes perguntas:

1. O sistema de financiamento escolhido para um benefício e, consequentemente, para o sector como um todo, está a gerar fundos suficientes para, em cada momento, cobrir as despesas resultantes dos compromissos assumidos com prestações?
2. Que outras opções de financiamento existem?
3. Por que razão foram escolhidos estes sistemas de financiamento? Por que razão foram rejeitados outros?
4. Quais são as implicações políticas explícitas ou implícitas em matéria de:
 - equidade e justiça
 - níveis das prestações e elegibilidade
 - utilidade e efeitos económico
 - equidade intergeracional
 - eficiência global da afectação de recursos no sector social
 - eficiência da afectação global dos recursos fiscais?
5. Que estratégias sociais, financeiras e fiscais a longo prazo se pretendia prosseguir quando o sistema de financiamento foi escolhido, ou que deveriam ser prosseguidas aquando da concepção de um novo sistema de financiamento?

Leitura complementar

Para obter mais informações sobre:

- os custos e o cálculo das taxas de contribuição para regimes de prestações de longo e de curto prazo, consultar Plamondon *et al.* (2002).
- os custos e o financiamento dos regimes de saúde, ver Cichon *et al.* (1999).
- a evolução e a natureza das pensões da segurança social, consultar Gillion *et al.* (2000), que contém uma antologia completa.
- o financiamento de regimes de base comunitária, ver Dror e Preker (2002), que contém informações pormenorizadas sobre o assunto.
- o debate capitalização *versus* repartição no contexto das pensões, ver Orszag e Stiglitz (1999); Holzmann (1999); Barr (2000); Brown (2002).

Notas

¹ Este capítulo baseia-se, até certo ponto, em Gillion *et al.* (2000), Capítulo 6 (“Financiamento dos sistemas de pensões”), mas foi substancialmente alargado para incorporar ideias posteriores, bem como aspectos relativos ao financiamento de outras prestações para além das pensões.

² Ver Iyer (1999), Scholz *et al.* (2000), Plamondon *et al.* (2002).

³ Os actuários que lerem este capítulo aperceber-se-ão provavelmente que se trata de uma simplificação, dado que se presume que todas as prestações atribuídos num determinado ano são pagos a 1 de Janeiro e que todos os salários ou rendimentos sujeitos a contribuições também são pagos nesse dia. Deveríamos também utilizar símbolos de integrais na fórmula, mas, na vida real – onde tudo é finito e discreto – os integrais tendem a transformar-se em sinais de somatório.

⁴ Neste contexto, o termo “capitalização total” significa que, em cada momento t , o volume de reservas do regime é equivalente ao valor actual das pensões em pagamento e de todas as futuras responsabilidades financeiras que resultariam dos direitos acumulados dos beneficiários. Isto permitiria, em teoria, dissolver o regime no momento t , enquanto este ainda teria meios para honrar todas as responsabilidades assumidas perante os beneficiários.

⁵ Importa salientar que esta regra ou princípio da solidariedade se refere apenas ao lado do financiamento de um regime de prestações; o lado da despesa, incorporado numa fórmula de cálculo das prestações, poderia apresentar mais elementos de solidariedade.

⁶ Para uma lista exaustiva de regimes de microseguro e uma avaliação em primeira mão das suas vantagens e desvantagens, ver OIT (2000b).

⁷ Este ponto pode ser ilustrado pelo exemplo que se segue. O plano do hospital de ISHAKA foi forçado a suspender as operações em Fevereiro de 2000 devido a um défice de cerca de 10 milhões de xelins ugandeses acumulado durante 1999. As suas actividades foram objectivo de uma investigação levada a cabo por uma equipa da Uganda Community Health Finance Association (UCHFA). De acordo com as conclusões e as recomendações desta equipa, o plano sofria de todos

os problemas administrativos, de gestão e conceptuais que se poderiam colocar a uma equipa de gestão de cuidados de saúde inexperiente: selecção desfavorável (por exemplo, através da adesão desproporcionada de pessoas com doenças crónicas), procedimentos de inscrição imperfeitos, cobrança de contribuições deficiente, utilização ilegítima das instalações (exemplificada por uma taxa de utilização de 30 contactos por família num subplano), bem como uma subestimação geral do custo *per capita*.

⁸ Isto é uma consequência do diferencial de rendimento entre prestadores e beneficiários. Parece difícil financiar as expectativas de rendimento dos prestadores do sector formal através de contribuições pagas pelos trabalhadores do sector informal (cujo rendimento *per capita* é, muitas vezes, uma pequena fracção do rendimento que os prestadores profissionais aceitariam).

⁹ Para mais informações, consultar Dror e Preker (2002), Capítulo 13.

¹⁰ Ver OIT (2002c), Anexo 1.

¹¹ Geralmente, as contribuições dos trabalhadores são dedutíveis para efeitos fiscais e as contribuições das entidades patronais não integram o rendimento tributável dos trabalhadores. As contribuições para a segurança social e as contribuições para os regimes complementares de pensões deveriam merecer o mesmo tratamento. Em ambos os casos, as contribuições da entidade patronal a favor dos trabalhadores não são geralmente integradas no rendimento tributável destes. As contribuições dos trabalhadores para a segurança social não são normalmente deduzidas à matéria colectável, enquanto as contribuições para os regimes complementares de pensões, muitas vezes, são. Nestas circunstâncias, as contribuições dos trabalhadores para a segurança social e para os regimes complementares de pensões não são objecto de um tratamento idêntico para efeitos de tributação do rendimento.

¹² A grande dificuldade em garantir a indexação das pensões em regimes financiados segundo o método de capitalização ilustra este ponto.

¹³ O Plano de Pensões do Quebec estima que, em caso de crise económica, seria suficiente uma reserva de contingência equivalente à despesa anual. No entanto, para assegurar uma protecção adicional, o plano de pensões mantém uma reserva equivalente ao dobro da sua despesa anual.

¹⁴ Alguns deles pertencem à Rede Europeia de Rendimento Básico (BIEN).

¹⁵ Ver Standing (1990).

¹⁶ Ver OIT (2002c).

ANEXO 5-A1 TESTE DA SENSIBILIDADE AOS FACTORES DE INFLUÊNCIA NO CONTEXTO DE UM REGIME DE PENSÕES AFRICANO INCIPIENTE¹

Para efeitos do presente anexo, foi criado um modelo de previsão simples, que permite demonstrar a evolução típica dos custos de um regime de pensões, bem como a simulação do impacto relativo dos diferentes factores de influência. O caso utilizado para a modelização é o de um novo regime de pensões tipicamente africano que, reflectindo as características do continente africano, apresenta um ambiente demográfico com um crescimento estável e um ambiente económico em constante evolução, com base em perspectivas demográficas realistas. O enquadramento do regime no contexto africano tem a vantagem de apresentar um quadro típico, mas realista, da evolução de um regime de pensões que começa do zero (ou seja, sem pensionistas).

A evolução típica dos custos relativos de um regime de pensões hipotético em África foi simulada com base nos seguintes pressupostos-chave:

Pressupostos demográficos

A estrutura demográfica do Zimbabué é aqui utilizada como base do caso-modelo. Os factores determinantes da evolução demográfica – ou seja, a mortalidade e a fertilidade – têm por base as previsões dos indicadores demográficos para o Zimbabué.²

Pressupostos económicos

Parte-se aqui do pressuposto de que a economia em causa regista uma taxa de crescimento real de 3% ao ano. Presume-se ainda que o peso dos salários no PIB é de 44%. As taxas de actividade e as taxas de emprego correspondem às do Zimbabué.³

Pressupostos sobre governação

Parte-se aqui do pressuposto de que o regime apresenta uma taxa de substituição de referência de 40% da remuneração média da carreira contributiva (neste caso, trata-se de um cálculo aproximado com base na média das remunerações revalorizadas ao longo de um período de dez anos), com uma taxa de substituição mínima de 20%. Estes 40% correspondem aproximadamente aos requisitos da Convenção n.º 102 relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, da OIT. Nos casos em que o período de emprego é inferior, o nível da pensão sofre uma

Quadro 5-A1.1 Cenário base e resultados do teste de sensibilidade da evolução financeira de um regime de pensões africano típico, 1992-2057

	Taxa do sistema de repartição (% das remunerações totais sujeitas a contribuições)			Prémio médio geral	Custo nacional das pensões (expresso como uma % do PIB)		
	2010 t=18	2030 t=38	2057 t=65		2010 t=18	2030 t=38	2057 t=65
Cenário base	1,9	5,69	13,17	7,1	0,21	1,09	2,53
<i>Testes de sensibilidade</i>							
Parâmetros demográficos							
• aumento da variação da esperança de vida em 10%	1,91	5,76	13,69	7,26	0,21	1,11	2,63
Parâmetros económicos							
• crescimento do PIB em 10% (incluindo as taxas de juro)	1,89	5,61	12,82	6,96	0,21	1,08	2,46
• crescimento da produtividade em 10%	1,91	5,72	13,29	7,15	0,21	1,1	2,55
Parâmetros de governação							
• aumento da taxa de substituição de referência em 10%	2,05	6,26	14,49	7,8	0,23	1,2	2,78
• actualização das pensões em 1% (o que corresponde a um aumento gradual da taxa de substituição para cerca de 11% no último ano)	1,95	5,96	14,35	7,56	0,22	1,15	2,76
• aumento da taxa de cumprimento em matéria de inscrições em 10%	1,9	5,69	13,17	7,1	0,23	1,2	2,78
• aumento da taxa de cumprimento em matéria de salários em 10%	1,9	5,69	13,17	7,1	0,23	1,2	2,78

Fonte: cálculos da OIT

redução de cerca de 1,33% por cada ano a menos, até ao limite de substituição de 20%. Esta fórmula de cálculo das pensões é relativamente conservadora; nos países africanos francófonos, esta fórmula é muito mais generosa. No cenário base, as pensões em pagamento são actualizadas de acordo com os salários sujeitos a contribuições. As pensões de invalidez são pagas com base na taxa de referência e as pensões de sobrevivência são pagas com base numa taxa de 60% da pensão a que o falecido teria direito.

Parte-se do pressuposto de que a taxa de cumprimento em matéria de inscrições aumenta de um valor inicial de 10% para 80% ao fim de 35 anos, mantendo-se constante daí em diante. O cumprimento em matéria de salários aumenta de 50% para 80% ao fim de 15 anos e mantém-se constante daí em diante.

Evolução típica dos custos

Os resultados mostram que, com pressupostos conservadores na fórmula de cálculo das pensões e uma população que vai envelhecendo lentamente, o custo global do regime de pensões mantém-se a níveis razoavelmente baixos durante, pelo menos, as próximas seis décadas e meia, desde que seja bem gerido (ver quadro 5-A1.1). Porém, a evolução dos custos do sistema de repartição também apresenta um padrão de aumento da despesa comum a todos os regimes nacionais de pensões. Partindo de níveis muito baixos, o custo global do sistema de repartição ascenderá a cerca de 13-14% no estado relativamente estacionário. Geralmente, isto significa que o mercado de trabalho terá necessariamente atingido a fase final de formalização. Evitámos especular aqui sobre a duração desse período, mas poderá demorar facilmente várias décadas.

Neste caso, a má notícia é que – com base em pressupostos considerados realistas –, mesmo após o decurso de seis décadas, apenas cerca de 17% da população activa estaria coberta e apenas cerca de 20% da população total com mais de 60 anos receberia uma pensão (partindo do pressuposto de que, em cada agregado familiar, existem, pelo menos, duas pessoas com mais de 60 anos que recebem uma pensão).

Se partirmos do pressuposto de que a formalização do mercado de trabalho e da economia seria muito mais rápida e atingiria os níveis europeus no final do período da previsão, o custo global do sistema de pensões situar-se-ia provavelmente entre 6% e 7% do PIB, um valor que, mesmo assim, é consideravelmente inferior ao dos países da OCDE, dado que o país do nosso exemplo tem uma população mais jovem e o regime ainda não completou o processo de maturação.

Relativamente à despesa global do sector social, os regimes de saúde e de assistência social poderiam finalmente beneficiar de mais 10% do PIB (média da OCDE para 1990). O regime nacional de protecção social poderia, no final da fase de desenvolvimento económico – que duraria cerca de seis décadas, assumindo um crescimento médio real de cerca de 3% ao longo do período da previsão –, custar tanto quanto o valor afecto pela Grécia e por Portugal aos seus regimes de protecção social em 1994.

No entanto, vale a pena discutir brevemente neste contexto se o país africano típico do nosso exemplo não teria já condições para financiar um sistema de protecção social muito mais eficiente, por exemplo um regime de pensões universal financiado por impostos para todos os inválidos e pessoas com mais de 70 anos. Até mesmo um modesto benefício de 20% do salário médio actual no sector formal seria uma grande ajuda na luta contra a pobreza. Esta opção é analisada em maior profundidade na recente publicação da OIT sobre pensões (Gillion *et al.*, 2000, Informação Técnica 4). O resultado é que um benefício modesto pago a pessoas elegíveis que não estão actualmente abrangidas pelo

regime nacional de seguro social (neste país típico) custaria inicialmente cerca de 2% do PIB. Este custo poderia ser coberto através de um aumento de 2,2% no imposto sobre o rendimento ou da criação de um novo imposto sobre o consumo com uma taxa de 3,6%. Embora estes valores pareçam baixos, exigiriam um esforço político substancial numa altura em que o país regista já um défice orçamental. A viabilidade económica deste modesto sistema complementar de protecção social depende do Governo e da sociedade estarem ou não dispostos a estabelecer prioridades diferentes a nível da despesa pública ou de aceitarem ou não cobrar e pagar mais impostos. O grau de aceitação seria provavelmente maior passados 25 anos, pois a economia estaria mais desenvolvida e as bases tributárias seriam mais alargadas. Mais uma vez, a viabilidade económica depende mais da aceitação pública do que de forças macroeconómicas.

Testes de sensibilidade

O planeamento e a concepção de qualquer regime nacional de pensões exigem a compreensão da relatividade das previsões. Por outras palavras, exigem a compreensão do impacto relativo dos factores determinantes (evolução demográfica, evolução económica e governação) sobre o padrão típico e, consequentemente, sobre as previsões nacionais. A melhor forma de determinar o seu impacto potencial é através de uma análise de sensibilidade, que foi realizada para certos diferenciais das propriedades dos factores. O quadro 5-A1.1 apresenta os resultados do teste de sensibilidade em relação a alguns destes parâmetros.

Estes testes de sensibilidade mostram claramente que os parâmetros de governação são os factores determinantes com o impacto mais directo sobre a evolução financeira do regime relativamente ao cenário de base. Por conseguinte, este exercício teórico no contexto de um país em desenvolvimento confirma as observações estatísticas em países da OCDE, tal como referido no Capítulo 2.

Entre os factores determinantes em matéria de governação, o aumento de 10% na taxa de substituição de referência (e, implicitamente, na taxa de formação assumida) leva a um aumento de 10% no custo do sistema de repartição, bem como no custo nacional das pensões e no prémio médio geral após 65 anos. Os efeitos do aumento desta taxa de referência fazem sentir-se de imediato, nomeadamente com um aumento de 8,0% no custo do sistema de repartição após 18 anos, dado que as pensões em pagamento aumentam sem que aumentem também os salários sujeitos a contribuições. O aumento da taxa de cumprimento em matéria de inscrições e em matéria de salários afecta simultaneamente as receitas do regime (através do aumento das receitas das contribuições) e as despesas (dado que as pensões são calculadas com base em remunerações de referência mais elevadas) – por conseguinte, o custo do sistema de repartição e o prémio médio geral não sofrem alterações no cenário base, partindo do pressuposto de que os

aumentos produzem efeitos imediatamente.⁴ Porém, o custo nacional das pensões aumenta à medida que cresce o volume global da despesa.

O aumento de 10% no PIB, mantendo-se inalterada a produtividade por trabalhador no cenário base, dá origem a um aumento da taxa de emprego total que, por sua vez, resulta num aumento da base de salários do regime. No entanto, a longo prazo, verifica-se igualmente um aumento do número de beneficiários. Assim, decorridos 65 anos, o prémio médio geral diminui apenas 2% em relação ao cenário base. Porém, na situação oposta, em que se verifica um aumento da produtividade dos trabalhadores, se o PIB não sofrer alterações em relação ao cenário de base, existe uma diminuição no emprego. Este decréscimo do número de contribuintes activos gera uma diminuição nas receitas das contribuições e só passado algum tempo levará a uma redução do número de futuros beneficiários.

O aumento da esperança de vida afecta o número de anos durante os quais os beneficiários recebem prestações e, conseqüentemente, o custo do regime. No teste de sensibilidade, a esperança de vida aumentou dois anos ao longo de um período de 65 anos, tendo gerado um aumento de 3,9% no custo do sistema de repartição e no custo nacional das pensões.

Notas

¹ Retirado e adaptado de Gillion *et al.* (2000), Informação Técnica 4.

² De acordo com os dados das Nações Unidas (1998).

³ OIT: *Yearbook of Labour Statistics 1995*, 54.^a edição, Genebra 1995

⁴ Trata-se, até certo ponto, de um modelo extremamente simplificado. Na realidade, o efeito sobre o lado das receitas precederia o efeito sobre o lado das despesas.

INVESTIMENTO DAS RESERVAS DA PROTECÇÃO SOCIAL

6

São cada vez mais os regimes de protecção social, especialmente os regimes nacionais de pensões, que estão a aumentar ou a procurar aumentar os seus níveis de reservas através de reformas substanciais que visam introduzir uma componente expressa de capitalização total (contribuição definida) no sistema (como acontece na Alemanha, Bulgária, Letónia, Polónia, Suécia e nos países reformistas da América Latina) ou aumentando o nível de financiamento do sistema de benefício definido existente (como é o caso do Plano de Pensões do Canadá). Consequentemente, os sistemas nacionais de protecção social vêem-se obrigados a gerir montantes potencialmente exorbitantes, que são cobrados hoje, tendo em vista o financiamento de responsabilidades futuras. É fundamental que os responsáveis pelo planeamento financeiro e os decisores políticos na área da protecção social compreendam os mecanismos básicos de funcionamento dos mercados de capitais e os princípios aplicáveis ao investimento das reservas da segurança social. O presente capítulo visa precisamente familiarizá-los com este assunto.

A literatura sobre investimento é muito vasta e o conceito é muito amplo, mesmo quando aplicável exclusivamente ao investimento das reservas da segurança social. Uma discussão aprofundada sobre este tipo de investimento teria de abranger questões macro e microeconómicas, diferentes tipos de mercados de capitais e respectivo funcionamento, acordos institucionais e disposições legais, a teoria da probabilidade, ferramentas matemáticas e estatísticas para a análise do desempenho do mercado, a preparação das decisões de investimento (análise do risco), e muito mais. Dadas as limitações impostas pelo objectivo e dimensão do presente livro, iremos focar apenas algumas considerações básicas que deverão pautar as decisões sobre o investimento das reservas da segurança social.

As reservas da segurança social são essencialmente partes diferidas dos salários; são poupanças (geralmente) obrigatórias que têm em vista garantir o paga-

mento de benefícios no futuro. Nos sistemas de contribuição definida (CD), em que a parte da remuneração sujeita a dedução é fixa, os benefícios futuros são calculados com base nas contribuições individuais. Num mundo ideal, o contribuinte receberia aquilo que pagou. Em cada momento, o saldo da conta individual da pensão integra o património do contribuinte, ainda que este apenas o possa utilizar para fins de segurança social. Nos regimes de benefício definido (BD) financiados segundo o método de capitalização total, que garantem aos beneficiários uma remuneração fixa, o património de benefícios não pode ser simplesmente calculado como um determinado montante numa conta individual num determinado momento, correspondendo antes ao valor actuarial actual do direito à pensão que um indivíduo acumulou até àquele momento. Esta parte do montante colectivo do regime pode ser considerada como pertencendo ao indivíduo.¹

Obviamente, o montante a que o indivíduo tem direito em cada momento também depende da evolução das reservas e dos resultados das decisões de investimento. Além disso, no caso dos sistemas de capitalização total ou parcial, é evidente que aqueles que são responsáveis pela acumulação das reservas devem exercer um controlo mais rigoroso sobre a forma como o dinheiro é investido; afinal de contas, é o seu rendimento futuro que é afectado pelas decisões de investimento. Por seu lado, o Estado, com o seu poder de impor poupanças obrigatórias, tem interesse em supervisionar as decisões de investimento, dado que, normalmente, actua como ressegurador de facto de todos os regimes de protecção social. Por conseguinte, bem ou mal, as decisões de investimento afectam as futuras obrigações orçamentais do Governo. As entidades patronais também são partes interessadas, na medida em que o desempenho dos investimentos de um regime pode afectar a fixação das taxas de contribuição, ainda que, em última análise, seja a remuneração do trabalhador que constitui a base de incidência contributiva.

Em qualquer caso, as reservas da segurança social ou fazem directamente parte do património de benefícios de uma pessoa ou influenciam directa ou indirectamente o seu rendimento. O desempenho dos investimentos afecta as obrigações financeiras actuais e futuras do Governo e, indirectamente, as das entidades patronais enquanto garantes financeiros ou contribuintes. Deste modo, são quatro os grupos – trabalhadores, entidades patronais, beneficiários e Governo – que têm interesse em proteger as reservas das pensões e em otimizar o desempenho dos investimentos. Há toda a vantagem em assegurar a participação dos quatro grupos na supervisão da gestão dos investimentos. Muitos regimes têm conselhos de investimento especiais, compostos por membros eleitos (no caso dos contribuintes e beneficiários) e nomeados (no caso das entidades patronais e do Governo) das quatro partes interessadas.

6.1 MERCADOS FINANCEIROS: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

Um mercado financeiro é um local onde pessoas, instituições ou empresas que necessitam de recursos financeiros (“unidades deficitárias”) encontram pessoas, instituições ou empresas que estão em posição de disponibilizar esses recursos (“unidades excedentárias”) sob determinadas condições.² Imaginemos que a pessoa A tem uma ideia para um negócio, mas não dispõe de recursos suficientes para financiar o investimento necessário. A pessoa B tem recursos em excesso, mas não dispõe de oportunidades de investimento próprias e está disposta a emprestar o dinheiro. Estas duas pessoas encontram-se e decidem que B irá transferir dinheiro para A para esta colocar em prática a sua ideia de negócio, enquanto A promete reembolsar esse montante a B, acrescido de pagamentos monetários adicionais (“juros”) no futuro. A promessa feita por A é normalmente reduzida a escrito: essa promessa escrita designa-se “activo financeiro”. A é o emitente do activo financeiro e B (detentor do activo) é o investidor. B é titular de um direito a pagamentos futuros perante A.³

Este exemplo mostra que os activos financeiros permitem a transferência de recursos de “aforradores” para “empresários”.⁴ Além disso, permitem uma redistribuição do risco de perda de rendimento associado aos investimentos em activos corpóreos entre aqueles que procuram e aqueles proporcionam liquidez. Para compreender esta função, imaginemos a seguinte situação: uma unidade encontra-se numa posição excedentária, mas não possui competências empresariais (falta de interesse, conhecimentos, formação, instrução, etc.). Se essa unidade investisse o seu excesso de liquidez num negócio específico (em activos corpóreos), incorreria num elevado risco de fracasso (digamos, por exemplo, $\alpha = 0,95$). A probabilidade de sucesso é baixa ($1 - \alpha = 0,05$).⁵ Imaginemos que a unidade excedentária tem conhecimento da existência de uma unidade deficitária que, graças às suas competências (experiência, conhecimentos, formação, instrução, etc.), tem uma elevada probabilidade de gerir um negócio com sucesso (digamos que, neste caso, o risco de fracasso do negócio seria apenas $\beta = 0,01$ e a probabilidade de sucesso seria $1 - \beta = 0,99$). Trata-se claramente de um caso em que haveria toda a vantagem em considerar a transferência da liquidez da unidade excedentária para a unidade deficitária, ao invés de a primeira assumir, ela própria, a gestão do negócio (investindo em activos corpóreos).

Imaginemos agora uma grande economia com muitas unidades deficitárias e excedentárias. As unidades deficitárias estão prontas para emitir activos financeiros e as unidades excedentárias estão prontas para investir neles. No entanto, os emitentes e os investidores têm um grave problema de falta de informação. Como estabelecer a correspondência entre os respectivos conjuntos de preferên-

cias? Onde estão os negócios lucrativos? Qual é o “verdadeiro” preço dos activos? Seria naturalmente muito útil que ambos os lados soubessem onde encontrar os respectivos parceiros. A falta de informação levaria muito provavelmente os emitentes e os investidores a realizarem transacções ineficientes pelo preço errado e muitas transacções nem sequer teriam lugar. Os custos de oportunidade desta situação seriam muito elevados para todos os participantes. O local onde todas estas informações estão disponíveis e onde as transacções incorrem em custos mínimos é o mercado financeiro.

Caixa 6.1 Mercado financeiro: definição

“Um mercado financeiro é um mercado onde são transaccionados activos financeiros. É neste mercado que o custo do capital é determinado. Embora a existência de um mercado financeiro não seja condição necessária para a criação e transacção de um activo financeiro, na maioria das economias os activos financeiros são criados e posteriormente transaccionados nalgum tipo de mercado financeiro organizado.” (Fabozzi e Modigliani, 1992).

As unidades deficitárias só podem esperar que os seus instrumentos financeiros sirvam o fim a que se destinam – a angariação de dinheiro – se houver suficiente procura. Os mercados financeiros dependem da contínua prontidão das unidades excedentárias para comprarem os activos financeiros oferecidos pelas unidades deficitárias. Esta prontidão depende de uma expectativa justificada de retornos positivos em relação a estes investimentos. Se o retorno esperado dos activos fosse zero ou negativo, ou se a unidade excedentária pensasse que o investimento da unidade deficitária não iria ser bem sucedido, a primeira teria toda a vantagem em reter o dinheiro, ao invés de o confiar à segunda. A criação de oportunidades de investimento lucrativas está nas mãos de empresários dinâmicos e competentes, cujas ideias de negócios constituem a base de um mercado financeiro de sucesso.

O conceito de expectativas “justificadas” de um retorno positivo é importante neste contexto, correspondendo à “melhor informação disponível” a todos os participantes nas transacções subjacentes. Por outras palavras, as unidades excedentárias que investem em activos financeiros têm de ter a certeza, tanto quanto possível, de que não perderão o seu dinheiro e que o retorno do investimento pelo menos não será negativo; além disso, para atrair investimentos, têm de suplantat projectos de investimento concorrentes. É este desejo fundamental de proteger os investidores que está na origem dos regulamentos dos mercados bolsistas relativos à admissão de instrumentos à negociação, à prevenção do abuso de informação privilegiada, etc. Estes regulamentos têm por objectivo a prevenção da fraude. Se os mercados financeiros fossem fraudulentos, as unidades ex-

cedentárias abandoná-los-iam rapidamente e os mercados “secariam”. Uma das características dos mercados bolsistas mundiais é o grau de regulamentação desses mercados e de efectiva aplicação desses regulamentos (ver La Porta *et al.*, 2000). Um dos principais problemas das decisões de investimento das reservas da segurança social reside na identificação de mercados sujeitos a regulamentos credíveis que ajudem a salvaguardar o valor das poupanças das pessoas seguras. A secção que se segue descreve as principais características dos mercados financeiros formais. A Informação 4 apresenta um resumo sobre a organização, classificação e instrumentos dos mercados financeiros.

6.1.1 Características dos mercados financeiros formais

A existência de mercados financeiros formais não é condição necessária da criação e transacção de activos financeiros. É obviamente possível deter activos financeiros sem mercados financeiros institucionalizados. Em regra, os mercados financeiros também não são um pré-requisito para o início de um processo de investimento numa economia.⁶ Porém, se os participantes no mercado tiverem decidido confiar em activos financeiros como forma de financiamento de investimentos, então os mercados financeiros formais podem prestar apoio na concepção e transacção desses instrumentos.⁷ Neste sentido, caso cumpram determinados critérios, os mercados financeiros formais podem facilitar a vida dos participantes, que será certamente mais fácil do que se não existisse um mercado organizado.

Geralmente, presume-se que os mercados financeiros, sejam eles formais ou informais, *deveriam* funcionar bem (isto é, ser “eficientes”); por outras palavras, presume-se que contribuem para reforçar a confiança dos emitentes e dos investidores. Os emitentes (unidades deficitárias) poderão ser o Estado ou empresas privadas, enquanto os investidores (unidades excedentárias) poderão ser, por exemplo, os fundos de pensões.

Segundo Fabozzi e Modigliani (1992, p. 11), para que os mercados financeiros sejam considerados eficientes, terão de desempenhar as seguintes funções:

1. Os mercados financeiros determinam os preços dos activos financeiros. O incentivo financeiro das unidades deficitárias para adquirirem fundos depende do retorno exigido pelas unidades excedentárias. Esta característica dos mercados financeiros sinaliza de que modo as poupanças de uma economia devem ser distribuídas pelos activos financeiros.
2. Os mercados financeiros proporcionam aos investidores um mecanismo para venderem activos financeiros. Neste sentido, oferecem liquidez. Na ausência de liquidez, o detentor do activo será obrigado a deter um instrumento de dívida até à data de maturidade e um instrumento de capital próprio até à

liquidação da empresa. O grau de liquidez é um dos principais factores que caracterizam diferentes mercados financeiros.

3. Os mercados financeiros reduzem e, sob condições de concorrência perfeita, até minimizam os diferentes custos associados às transacções: custos com pesquisa, informação, contratação, execução e fiscalização de contratos.

Por conseguinte, quando as pessoas falam de mercados financeiros, referem-se normalmente aos mercados *organizados*. Estes mercados reúnem eficazmente emitentes de activos financeiros e respectivos investidores, permitindo-lhes realizar transacções de forma eficiente. As instituições do mercado como os bancos ou as bolsas de valores servem de *intermediários* entre estes dois lados. Ao desempenharem a sua função, os intermediários financeiros contribuem para o crescimento económico, estabelecendo a baixo custo a correspondência entre as preferências dos emitentes e dos investidores.

O funcionamento eficiente dos mercados financeiros na prática é extremamente importante para o investimento das reservas da protecção social. Os gestores financeiros dos sistemas de protecção social não podem limitar-se a confiar nos atributos teoricamente positivos dos mercados financeiros; têm de monitorizar o real funcionamento dos intermediários financeiros, ou seja, verificar se a teoria corresponde à realidade. No âmbito deste processo de monitorização, os gestores dos sistemas de protecção social são obrigados a decidir não só em que tipo de instrumentos irão investir, como também em que mercado ou mercados específicos o irão fazer. Se a legislação nacional estabelecer restrições à escolha dos mercados, têm a obrigação de determinar se os mercados a que têm acesso registam um bom desempenho, ou seja, se funcionam, pelo menos, de acordo com as “melhores práticas” internacionalmente reconhecidas. Na eventualidade de se depararem com um funcionamento deficiente, incorrecto ou, em qualquer caso, sub-ótimo, os referidos gestores terão de utilizar ao máximo o poder de compra da sua instituição para assegurar a introdução de melhorias. Os pedidos de melhoria de desempenho teriam de ser apresentados junto da administração da bolsa de valores ou do banco, bem como junto dos parceiros comerciais registados na bolsa. Este tipo de intervenção não depende, de um modo geral, do volume das reservas a investir. Até mesmo reservas de contingência de curto prazo relativamente reduzidas podem ser utilizadas para exercer influência. O poder de compra de elevadas reservas, quer as existentes quer aquelas cuja acumulação esteja prevista em regimes de pensões de capitalização total ou parcial, poderá apoiar consideravelmente a intervenção dos gestores financeiros dos sistemas de protecção social.

No caso de reservas de pensões com uma orientação de longo prazo, os mercados financeiros formais devem funcionar eficientemente não só hoje como também no futuro. O mesmo acontece com a estabilidade dos volumes transaccionados. Se, por qualquer motivo, os participantes se retirassem do mercado, os gestores

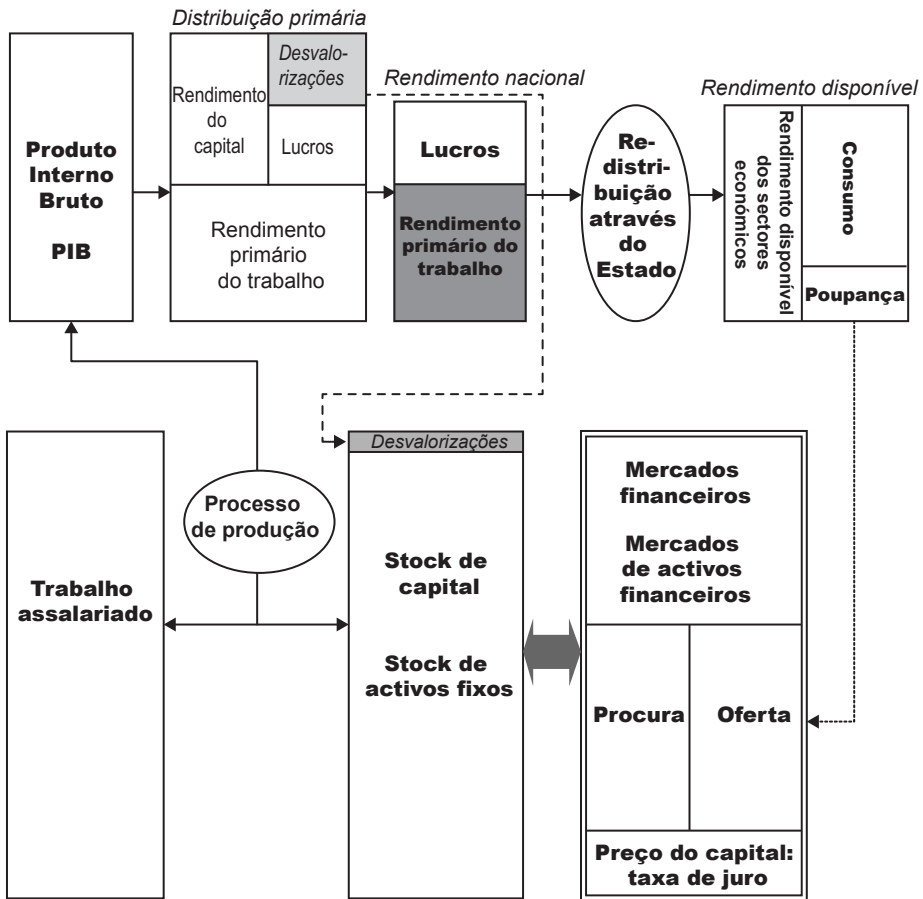
dos fundos de pensões teriam de enfrentar um ambiente não organizado e, consequentemente, incorreriam em avultados custos com pesquisa e informação ao tentarem investir as reservas da instituição ou ao liquidarem os fundos acumulados.

O funcionamento dos mercados financeiros modernos assenta na aceitação geral da sociedade e na protecção dos direitos de propriedade pelas autoridades públicas nos países governados pelo Direito Civil (ou respectivas variantes) no continente europeu e pelo Direito Consuetudinário (ou respectivas variantes) no mundo anglo-saxão.⁸ Estas tradições jurídicas estipulam que, em princípio, cada item do stock de activos fixos⁹ de uma economia pertence a alguém¹⁰ – podendo o proprietário ser o Estado, uma empresa ou um indivíduo. Por outras palavras, cada proprietário detém um certificado (um “papel” que, no caso de o proprietário ser o Estado, pode ser uma lei) declarando que um determinado activo fixo lhe pertence. A venda ou compra de um activo fixo é acompanhada pela troca de documentos que estipulam os respectivos direitos de propriedade. Neste sentido, cada contrato ou certificado que titula os direitos de propriedade pode ser considerado um activo financeiro, mas, naturalmente, nem todos estes activos (direitos de propriedade) são habitualmente transaccionados nos mercados financeiros.^{11,12} Em condições de concorrência perfeita, o valor dos activos fixos corresponde ao valor dos documentos.^{13,14} Esta relação – que apenas é válida até certo ponto – abre caminho a uma interpretação dos activos financeiros num contexto macroeconómico (ver Informação 4).

Do ponto de vista do investimento das reservas da protecção social, especialmente quando estão em causa regimes de pensões de capitalização parcial ou total, mas também, até certo ponto, no caso das reservas de contingência de curto prazo, tem de se partir do pressuposto de que os mercados financeiros cumprem os requisitos de eficiência supramencionados durante um horizonte temporal alargado. Em virtude do seu enorme potencial quanto ao poder de compra, os regimes de protecção social podem, eles mesmos, contribuir para manter estas condições a longo prazo.

6.1.2 Contexto macroeconómico e papel dos mercados financeiros

Esta secção apresenta uma breve explicação sobre o papel e a posição dos mercados financeiros num contexto macroeconómico de fluxo de fundos.¹⁵ Ao estabelecerem a ligação entre o lado da oferta (“aforradores”) e o lado da procura (“empresários”), os mercados financeiros podem contribuir significativamente para a prosperidade económica. Começaremos com uma explicação genérica do processo de produção, dos seus resultados e da forma como estes são utilizados. Grande parte desta explicação tem por base a figura 6.1, que esquematiza os elementos básicos do processo de produção e a sua relação com os mercados financeiros.

Figura 6.1 Mercado dos factores de produção, PIB, activos fixos e financeiros

Fonte: OIT.

Os dois principais factores de produção são o trabalho assalariado (“mão-de-obra”) e o *stock* de activos fixos – corpóreos e incorpóreos¹⁶ (“capital”). Os gestores (de empresas, instituições, etc.) conjugam estes dois factores para iniciar o processo de produção. O resultado da produção global dentro das fronteiras de um determinado país é o seu Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷, que mede o rendimento dos factores de produção e o custo da produção. O PIB é alocado pelos dois factores de produção de acordo com o contributo de cada um para aquele resultado.¹⁸ O factor de produção trabalho recebe a sua quota-parte sob a forma de rendimentos do trabalho e o factor de produção capital sob a forma de rendimentos do capital.

Alguns dos bens e serviços produzidos têm de ser novamente canalizados para o *stock* de activos corpóreos, a fim de substituir aqueles que foram consumidos durante o processo de produção (devido a deterioração física, obsolescência normal ou danos acidentais normais). Os restantes, geralmente denominados “rendimento nacional”, são distribuídos pelos proprietários dos dois factores de produção sob a forma de lucros (rendimento dos proprietários do capital) e de salários (rendimento dos trabalhadores assalariados). Uma vez distribuído pelo capital e pelo trabalho, o rendimento nacional está disponível para as actividades redistributivas do Estado com base na legislação fiscal, no orçamento geral do Estado e nas disposições relativas à protecção social, entre outras. A posição económica de todos os sectores da economia – empresas, agregados familiares e o próprio Estado – é influenciada por estas actividades: após a intervenção do Estado, o rendimento disponível de todos os sectores é diferente do que era antes. “Rendimento disponível” é o montante de recursos ao dispor dos respectivos sectores para gastarem em consumo, investimentos e os rendimentos derivados da poupança do rendimento disponível que não foram gastos, que constituem o influxo da economia real para os mercados financeiros.

“Poupança” é o montante do rendimento que fica disponível para ser utilizado nos mercados financeiros.¹⁹ Por outras palavras, as unidades excedentárias oferecem rendimentos que não foram gastos às unidades da economia que se encontram em situação deficitária e que, como tal, procuram recursos. É a relação entre a oferta e a procura que determina o preço dos instrumentos transaccionados no mercado financeiro.

Se for canalizada através dos mercados financeiros para investimentos de capital, a poupança pode contribuir para o crescimento económico. Considera-se que o crescimento de uma economia depende do aumento do *stock* de activos fixos.²⁰ O *stock* de capital aumenta através dos investimentos em activos corpóreos efectuados pelas empresas e pelo Estado. Estes instrumentos podem ser financiados com os recursos do próprio sector e/ou por meio da emissão de instrumentos de dívida/capital próprio através dos mercados financeiros.

Neste contexto, é importante salientar que, durante a década de 80, no mundo industrializado, a esmagadora maioria dos recursos para financiamento de investimentos do sector privado provinha de lucros retidos nas empresas (ou seja, não distribuídos aos proprietários). Uma comparação entre a Alemanha, o Japão, o Reino Unido e os Estados Unidos durante o período de 1980-89 mostra que entre 71% (mínimo, Japão, entre 1985 e 1989) e 100% (máximo, Estados Unidos, entre 1985 e 1989) dos investimentos das empresas eram financiados com lucros retidos. A análise mostra ainda que, ao longo do mesmo período, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a recompra de acções ordinárias ultrapassou (em termos de valor) a emissão de novas acções.²¹

Estas conclusões são confirmadas por um estudo recente publicado pelo Banco Mundial²², que mostra que a emissão de acções (ofertas públicas iniciais ou OPI) no período de 1991-95 situou-se em cerca de 1,4% do PIB nos mercados emergentes, em 2,8% do PIB no grupo dos “tigres asiáticos”, em 1,0% nos G4 e em cerca 1,5% do PIB nas três regiões consideradas no seu conjunto. Estes números contrastam drasticamente com as taxas de investimento nacionais globais que, nas regiões supramencionadas, variaram entre 20% e 35% do PIB. Poderão já não reflectir exactamente a estrutura de financiamento de finais da década de 90, altura em que a emissão de acções como forma de angariação de fundos era ainda mais generalizada. No entanto, possivelmente com excepção do chamado “novo mercado”, pode partir-se do princípio de que os lucros retidos ainda são, e continuarão a ser, a principal fonte de financiamento dos investimentos das empresas.

Assim, em muitos casos, a expansão das empresas privadas só depende da emissão de activos financeiros se o investimento em activos corpóreos não puder ser financiado com recursos próprios. Para poder emitir um crédito financeiro contra a sua empresa (ou contra si próprio) a fim de obter a necessária liquidez, o proprietário tem de estar numa situação financeira deficitária. Apenas os investimentos que não podem ser financiados por recursos próprios são forçados a recorrer aos serviços dos mercados financeiros.²³ É sobretudo em fases de inovação tecnológica ou de outras inovações do mercado que as unidades deficitárias poderão necessitar do apoio das unidades excedentárias.²⁴ De qualquer forma, estes investimentos inovadores podem ser, muitas vezes, especialmente arriscados, pois nem sempre está garantida a aceitação dos mercados.

Se o investimento financiado através dos mercados financeiros for bem sucedido²⁵ (no sentido em que o produto ou serviço pode ser vendido), resulta num aumento do *stock* de capital produtivo da economia. Caso contrário, terá de ser amortizado e a unidade excedentária perderá o seu investimento financeiro. A percepção quanto às probabilidades de sucesso ou fracasso influencia o preço de um activo no mercado financeiro.

Para além do seu poder legislativo para definir os parâmetros do mercado, o Estado, sendo um dos devedores mais importantes, desempenha um papel fundamental na determinação da dimensão e da evolução dos mercados financeiros. Enquanto se encontrar numa posição deficitária, o Estado é obrigado a emitir constantemente activos financeiros (instrumentos de dívida) para colmatar o défice. Enquanto estes activos financeiros forem utilizados para financiar investimentos públicos, a base de produção da economia estará a ser alargada (partindo-se do princípio de que os investimentos públicos são directa ou indirectamente produtivos). Tal como acontece com as empresas privadas, estes investimentos contribuem para a expansão económica.²⁶ Uma vez que a expansão económica leva a um aumento das receitas fiscais, mas pode também proporcionar a oportunidade

de alargar a base tributária, o Estado é capaz de reembolsar a sua dívida ou, pelo menos, pagar juros regularmente.

6.2 NATUREZA E GESTÃO INSTITUCIONAL DAS RESERVAS DA SEGURANÇA SOCIAL

O tipo e número de fundos da segurança social existentes nos diferentes países variam consideravelmente. De um modo geral, existe uma relação entre o nível de desenvolvimento económico e as tradições históricas de governação de um país (estruturas de governação centralizadas *versus* estruturas de governação federais, por exemplo) e o número e estrutura dos fundos da segurança social desse país. Os países extremamente desenvolvidos contam geralmente com diversos regimes sociais, enquanto os países menos desenvolvidos possuem, muitas vezes, apenas um ou dois regimes. As antigas economias de planeamento centralizado (conhecidas como “economias de transição”), que herdaram regimes centralizados uniformes, situam-se algures entre estes dois extremos.

Os problemas associados ao investimento das reservas da segurança social (assim como as respectivas soluções) dependem, em grande parte, do tipo de regime social em causa e do ambiente socioeconómico do país de residência. Os problemas colocados pelos fundos de pensões são bem diferentes dos apresentados pelos seguros de desemprego; existem diferenças entre os regimes baseados em contribuições individuais e os regimes financiados pelos impostos gerais. O mesmo tipo de regime poderá enfrentar problemas de investimento diferentes consoante o nível de desenvolvimento económico do país em causa. As soluções poderão ser diferentes para os países em situação de hiperinflação e com elevadas taxas de desemprego e para aqueles que vivem uma situação de pleno emprego e apresentam taxas de inflação aceitáveis.

Seria impossível abordar aqui as inúmeras combinações possíveis. A nossa análise incide sobre a distinção entre fundos com uma orientação de investimento de longo prazo e de curto prazo. Os fundos clássicos com um horizonte de investimento de longo prazo são fundos de pensões de capitalização total ou parcial; a orientação de investimento de curto prazo é característica dos regimes de segurança social financiados segundo o método de repartição, que, em regra, só acumulam reservas de caixa a título de contingência. Todas as considerações pressupõem geralmente uma taxa de inflação baixa. Porém, na secção 6.7., é dedicada especial atenção aos problemas de investimento dos regimes de segurança social de países com mercados financeiros subdesenvolvidos e, muitas vezes, taxas de inflação mais voláteis.

6.2.1 Fundos de longo prazo *versus* reservas transitórias

Ambos estes conceitos – “fundos de longo prazo” e “reservas transitórias” – são ambíguos e, em certa medida, enigmáticos. Enquanto o primeiro sugere uma estabilidade ao longo de um período de tempo alargado, o segundo reflecte expectativas de irregularidade e flutuação num curto espaço de tempo. Esta interpretação intuitiva dos dois termos justifica-se neste sentido: há fundos (como os fundos de pensões, por exemplo) que, pela sua própria natureza, assumem compromissos legais a longo prazo perante cada um dos seus membros – estes confiam, hoje, na disponibilidade dos recursos do fundo ao longo de um período potencialmente alargado com início num futuro distante. Para que a política social possa honrar estes compromissos com base nos activos acumulados, a disponibilidade destes fundos, em termos absolutos e pela sua estrutura, assim como a sua maximização, tem de ser garantida a longo prazo. Este requisito exige a adopção de uma orientação de longo prazo na gestão destes fundos, ou seja, a aplicação de políticas de investimento “correctas”. Na prática, os activos acumulados num fundo de longo prazo poderão ser reinvestidos, no todo ou em parte, num curto espaço de tempo e, neste sentido, ter apenas natureza transitória.

Outros tipos de fundos assumem apenas compromissos de curto prazo perante os seus membros no sentido em que os fundos estão disponíveis em qualquer altura, embora apenas por curtos períodos de tempo. Em termos jurídicos, as garantias de benefícios desses fundos têm uma duração relativamente curta – no caso dos subsídios de desemprego, por exemplo, vão até cerca de três anos (Alemanha). Este tipo de fundo, pela sua própria estrutura, necessita apenas de um volume de reservas relativamente baixo, ou até nulo,²⁷ e estratégias de investimento relativamente pouco sofisticadas. Da mesma forma, um regime de pensões de repartição poderá ser obrigado a acumular apenas uma pequena reserva mínima de contingência no início de cada ano fiscal; na prática, poderá corresponder a uma simples conta bancária com poucos movimentos (apresentando, deste modo, elementos de estabilidade a longo prazo). Por conseguinte, os problemas e estratégias de investimento são aqui abordados tendo em conta as diferentes práticas relacionadas com a duração legal dos compromissos assumidos.

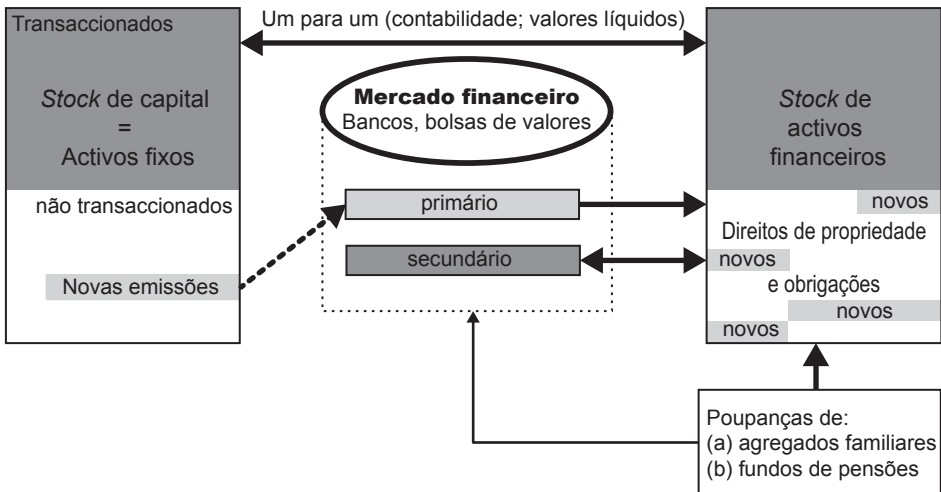
6.2.1.1 *Fundos de pensões*

Tipicamente, as estratégias de financiamento dos fundos de pensões apresentam a seguinte evolução: durante o período de poupança activa – em termos ideais, desde os 18-19 anos até cerca dos 60-65 anos – os fundos acumulados são investidos nos mercados financeiros. É geralmente dada preferência ao investimento em acções, dado que as taxas de retorno esperadas a longo prazo são mais elevadas.²⁸ No entanto, o retorno é volátil. Por este motivo, a determinada altura

antes da reforma, estes investimentos são normalmente convertidos em títulos de rendimento fixo que garantem um fluxo de rendimentos constante ou indexado (vinculado a regras) ao longo do período previsto da reforma. Tanto os regimes de BD como os regimes de CD seguem, de um modo geral, este padrão. Por conseguinte, os sistemas de pensões financiados segundo o método de capitalização têm de confiar na existência de mercados financeiros diversificados que ofereçam simultaneamente acções e títulos de rendimento fixo.

A definição do momento certo para transferir activos de acções para obrigações é um problema recorrente na gestão dos fundos de pensões. Se os gestores deixarem passar esse momento, os membros (talvez subscritores) do fundo sofrerão necessariamente prejuízos. A solução para este problema depende muito da experiência e do profissionalismo dos gestores do fundo. No entanto, o seu sucesso depende também da fiabilidade e continuidade das políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento (políticas monetárias, orçamentais, do mercado de trabalho, etc.), que estão geralmente fora do controlo dos gestores. A volatilidade dos mercados accionistas, especialmente quando é irregular, reduz as probabilidades de se evitar prejuízos. O problema generalizado da manutenção dos valores dos fundos de pensões existentes que se verifica, por todo o mundo, desde 2001, prova exactamente isto. Por outro lado, em mercados diferentes, a volatilidade segue padrões regulares, podendo até mesmo ajudar a reduzir o risco de prejuízos para as carteiras do fundo caso a combinação de activos seja adequada (sobre esta questão, ver secção 6.4.3). Outro problema prende-se com a criação de uma carteira com uma determinada estrutura segundo uma estratégia de investimento predefinida (ver secção 6.6). As ferramentas analíticas apresentadas na secção 6.5 podem facilitar as escolhas de investimento a efectuar neste caso. Estas ferramentas ajudam a avaliar os activos com base nas perspectivas da empresa emitente.

Um outro aspecto da gestão dos activos dos fundos de pensões prende-se com as abordagens adoptadas por um país às estratégias de financiamento dos investimentos das empresas privadas ou do Estado. Especialmente durante a fase de desenvolvimento dos regimes de pensões financiados por capitalização total, é importante que os mercados formais consigam atrair um número cada vez maior de OPI de empresas produtivas e lucrativas. A razão para tal reside no facto dos fundos de pensões terem uma dimensão potencialmente enorme em relação à capitalização dos mercados financeiros. É provável que, com uma oferta alargada e constante de dinheiro através de fundos de pensões em expansão, a rentabilidade dos projectos de investimento disponíveis diminua, dado que os mais lucrativos seriam escolhidos em primeiro lugar. Se não se materializar um número mínimo de OPI, o crescente poder de compra dos fundos de pensões em expansão poderá tornar-se excessivo em comparação com o volume de novas emissões, introdu-

Figura 6.2 Activos fixos e mercados financeiros

Fonte: OIT.

zindo assim tendências inflacionistas nos mecanismos de fixação dos preços dos activos financeiros. Quando os fundos de pensões em expansão se deparam com uma estagnação no número e volume de instrumentos financeiros emitidos, é geralmente criada uma bolha especulativa nos preços dos activos. Nesse caso, o aumento dos preços não reflecte uma alteração no valor fundamental dos activos fixos subjacentes²⁹, sendo meramente provocado por um excesso de procura.³⁰

A figura 6.2 ajuda a clarificar este argumento através de uma representação esquemática das considerações macroeconómicas do possível volume do *stock* de activos financeiros em relação ao *stock* de capital.

A caixa da esquerda representa o *stock* de capital fixo, parte do qual foi vendido a unidades excedentárias sob a forma de activos financeiros (sombreado mais escuro na caixa da esquerda e da direita). O valor dos direitos de propriedade sobre esta parte dos activos fixos está “representado” nos mercados financeiros. Estes activos são transaccionados no mercado secundário. Em princípio, a fixação dos preços dos activos financeiros no mercado secundário é independente da emissão inicial, dependendo antes das leis económicas da oferta e da procura. Após a aquisição, estes activos passam a integrar os *stocks* dos investidores.³¹

São emitidos novos activos financeiros e activos financeiros adicionais (sombreado mais claro) no mercado primário por (i) empresas existentes que pretendem transformar-se em sociedades anónimas ou expandir o seu negócio através do investimento em activos fixos, (ii) o Estado, numa tentativa de angariar verbas para cobrir os défices, ou (iii) novas empresas.

Esta relação paralela entre o *stock* de capital fixo e os activos financeiros acumulados é útil, pois permite prever os efeitos económicos dos investimentos dos fundos de pensões em expansão nos mercados financeiros. Se o volume de emissões adicionais não corresponder ao volume de contribuições recebidas pelos fundos de pensões (representadas pela caixa no canto inferior direito da figura 6.2), é de esperar uma inflação dos preços dos activos financeiros. A sobrevalorização dos activos financeiros constitui uma ameaça, na medida em que pode levar a uma futura consolidação que resulte numa perda substancial do dinheiro investido. Os fundos de pensões estão sujeitos a uma obrigação legal de proteger o dinheiro dos contribuintes contra esta ameaça; no entanto, o rápido crescimento das suas reservas poderá, por si só, criar bolhas especulativas nos preços que terão de ser invertidas.

Estas considerações assumem um significado especial à luz do paradigma das políticas orçamentais neoconservadoras da década de 90, que visavam assegurar orçamentos públicos excedentários. Partindo do princípio de que este paradigma se materializa na prática, o financiamento em grande escala das pensões não poderia depender de um dos principais emittentes de instrumentos financeiros seguros nos mercados primários, ou seja, o Estado, porque este abandonaria gradualmente estes mercados.³² A estrutura da carteira dos fundos de pensões teria necessariamente de sofrer alterações e procurar investimentos no sector privado, tanto a nível nacional como internacional, possivelmente mais *arriscados*.

6.2.1.2 Reservas de contingência

As reservas de contingência visam cobrir desequilíbrios temporários entre as receitas e as despesas dos regimes de segurança social que proporcionam benefícios de curto prazo. O nível dessas reservas pode ser definido por lei como um determinado montante absoluto ou relativo da despesa corrente (calculado, por exemplo, no final ou no início do ano fiscal), podendo ainda ser adoptados outros critérios. Por exemplo, a lei pode estipular que, no final do ano, a reserva tem de corresponder a um, três, seis ou doze meses da despesa passada real ou da despesa prevista para o ano fiscal seguinte. O nível adequado de reservas de contingência depende de vários factores. Entre os mais importantes figuram a situação económica geral do país (crescimento *versus* estagnação ou até mesmo diminuição do PIB; estabilidade dos preços *versus* inflação, etc.) e, em especial, a qualidade do sistema financeiro global do país, representada, nomeadamente, pela eficácia e eficiência dos seus intermediários financeiros. Em regra, podemos afirmar que, quanto mais estável for a situação económica de um país e/ou quanto melhor funcionarem os seus intermediários financeiros, mais baixo será o nível das reservas de contingência e vice-versa.³³

De qualquer forma, o investimento das reservas de contingência exige um tratamento diferente do dos fundos com uma orientação de longo prazo. Pela sua própria natureza, estas reservas têm de manter a liquidez, dado que poderão ser necessárias num curto espaço de tempo. Em princípio, este facto não impede o investimento em acções, caso os mercados financeiros apresentem liquidez. Porém, se os activos financeiros de uma reserva de contingência incluírem elementos especulativos, poderão ocorrer prejuízos que comprometam a finalidade da reserva, a qual consiste exactamente num seguro contra os riscos.

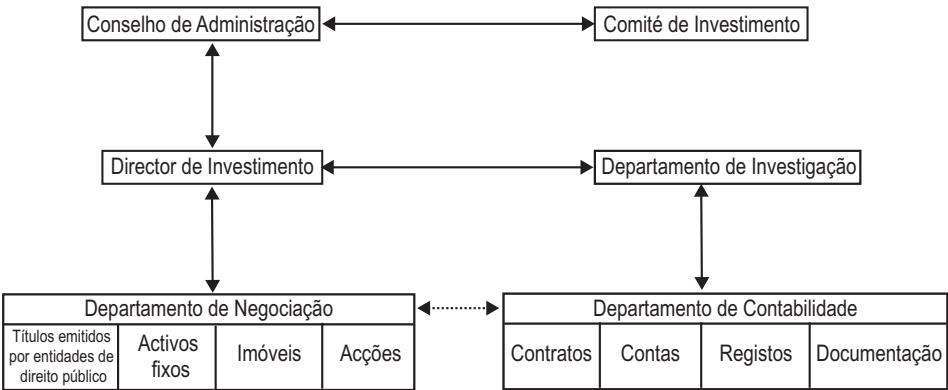
Por este motivo, os investimentos seguros de curto prazo tiram geralmente partido dos instrumentos disponibilizados pelos mercados monetários, incluindo o depósito das reservas monetárias em contas normalmente não remuneradas junto de bancos comerciais; no entanto, graças ao poder de negociação dos grandes fundos, essas contas poderão até mesmo proporcionar juros modestos. As reservas da segurança social também podem ser depositadas em contas fiduciárias de organismos públicos ou de outras instituições de segurança social que supervisionem o depósito na qualidade de gestores fiduciários. A fim de salvaguardar as reservas durante um período de tempo predeterminado, os empréstimos aos governos negociados individualmente fora do mercado financeiro público podem, em certos casos, proporcionar outra oportunidade para efectuar depósitos.

6.2.2 Organização institucional da gestão das reservas

A gestão das reservas está geralmente a cargo de um departamento de investimento específico dos regimes de protecção social. Em sentido lato, esse departamento tem duas funções: assegurar a coerência entre os investimentos do fundo e a estratégia de investimento adoptada, e manter a contabilidade do fundo bem organizada (ganhos e perdas).³⁴

Na maioria dos casos, os regimes de protecção social são geridos por um administrador ou conselho de administração com pouca ou nenhuma experiência na área do investimento. No entanto, é necessário incorporar a prática de investimento numa política e numa estratégia de investimento, reduzidas a escrito, que constituirão o quadro de acção do departamento de investimento (frequentemente designado “Declaração da política de investimento”). Assim, os regimes de segurança social precisam normalmente de um órgão consultivo na área do investimento (“Comité de Investimento” ou “Painel Consultivo”) para formular as sucessivas estratégias de investimento.

Figura 6.3 Organização de um departamento de investimento



Fonte: Day e Jamieson (1980), p. 206.

A decisão de manter um departamento de investimento interno ou de confiar as actividades de investimento a uma instituição independente depende do volume das reservas do fundo da segurança social e da sua capacidade para atrair e conservar profissionais na área do investimento. A figura 6.3 apresenta uma estrutura simples de um departamento de investimento com base no pressuposto de que são investidos elevados volumes e, conseqüentemente, a instituição de segurança social tem um departamento interno.

6.3 PRINCÍPIOS BÁSICOS DE INVESTIMENTO

Tradicionalmente, a OIT chama a atenção para quatro princípios básicos que devem orientar o investimento dos fundos da segurança social.³⁵ Os três primeiros são também aplicáveis a outras instituições fiduciárias: segurança, rentabilidade (retorno) e liquidez. Porém, uma vez preenchidas estas condições básicas, deve ser também tomado em consideração um outro factor que reflecte as responsabilidades e a importância dos regimes de protecção social no contexto da economia nacional: a utilidade social e económica.

6.3.1 Segurança

A segurança é o princípio mais importante. As pessoas confiam a gestão do seu património às instituições de segurança social. Conseqüentemente, a segurança e o controlo dos investimentos devem estar sujeitos a regras muito rigorosas. No primeiro caso, o organismo da segurança social deve garantir a segurança formal

(ou seja, a recuperação do valor nominal do capital investido) e o pagamento regular de juros. No entanto, não bastará garantir a segurança formal se, entretanto, o dinheiro se desvalorizar. Por isso, o órgão responsável pelo investimento deve procurar manter o valor real dos montantes investidos, bem como a sua rentabilidade real. A verdadeira segurança é particularmente importante para as reservas técnicas dos regimes de pensões, embora o investimento de reservas de contingência de regimes de benefícios de curto prazo também comporte um risco de desvalorização. Estes factores levaram alguns organismos da segurança social a aplicar os fundos em investimentos de valor variável, ou seja, em acções e imóveis. Naturalmente, estes investimentos devem ser efectuados com grande prudência e estar sujeitos a um controlo rigoroso; dada a sua vulnerabilidade às vicissitudes económicas, apenas deve ser permitida a aplicação de uma certa parte dos fundos neste tipo de investimento.

Outro argumento avançado sobre esta matéria prende-se com o facto de o investimento em valores variáveis exigir profundos conhecimentos sobre o mercado de capitais e gestão imobiliária. Este tipo de investimento envolve, muitas vezes, uma componente especulativa, que deve ser evitada pelos organismos da segurança social, cuja principal função é a promoção do bem-estar social. Um outro aspecto a considerar nas decisões de investimento é a segurança dos investimentos em caso de insolvência de empresas privadas. Em regra, os instrumentos de dívida têm prioridade sobre os instrumentos de capital próprio no momento de liquidação dos activos remanescentes das empresas insolventes.

6.3.2 Rentabilidade

A rentabilidade ou retorno do investimento também é essencial, embora, no caso das reservas de contingência para benefícios de curto prazo, não seja de importância primordial, dado que, geralmente, é pouco significativo. Ainda assim, a rentabilidade oferecida deve orientar a escolha entre activos comparáveis nos quais investir as reservas da segurança social. Se for dada prioridade a um elevado grau de segurança do investimento, o compromisso entre risco e retorno sugere que a remuneração do investimento não será muito elevada. Em qualquer caso, a rentabilidade não pode ter uma grande influência sobre o equilíbrio financeiro do regime. Por conseguinte, no caso da reserva de contingência, não é necessário procurar os investimentos com a maior taxa de rentabilidade, uma vez que o principal factor a ter em consideração na aplicação destes fundos é a liquidez. Por outro lado, quando se trate das reservas técnicas de um regime de seguro de pensões, a rentabilidade assume uma importância fundamental. Tal como vimos, os cálculos actuariais baseiam-se numa presumida taxa de juro a longo prazo. É evidente que o investimento da reserva técnica tem de acumular juros pelo menos

correspondentes à taxa de juro técnica, caso contrário o regime apresentará um défice actuarial que terá de ser coberto de uma forma ou de outra.

6.3.3 Liquidez

Tal como já vimos, as reservas de contingência dos regimes de benefícios de curto prazo devem ser aplicadas em investimentos líquidos facilmente convertíveis em dinheiro. Por seu lado, as reservas técnicas de um regime de pensões, cujo principal objectivo é a acumulação de juros, não exigem um elevado grau de liquidez. De facto, a maioria dos regimes nacionais não contempla a utilização do capital, pelo que não se coloca a questão da liquidez. Porém, esta “dispensa” do requisito da liquidez só se justifica no caso de se verificar um desenvolvimento económico estável. Se as economias começarem a vacilar, afectando, deste modo, a estabilidade dos mercados financeiros e, consequentemente, o valor dos instrumentos detidos por fundos sociais, os gestores poderão considerar conveniente reestruturar os seus fundos e transferi-los para activos mais seguros ou lucrativos (ou ser obrigados por lei a fazê-lo), contribuindo, assim, para a destabilização temporária do mercado. Neste caso, os fundos da segurança social dependem fortemente da liquidez dos activos detidos. Importa salientar que a liquidez dos activos em determinado momento não é determinada pelo seu detentor, sendo antes uma função do mercado do activo ou grupo de activos em causa.

6.3.4 Utilidade social e económica

Se os requisitos de segurança, rentabilidade e liquidez estiverem preenchidos, a política de investimento poderá tomar em consideração a utilidade económica e social do investimento. O regime de protecção social tem todo o interesse em que os fundos sejam investidos de modo a contribuir directa ou indirectamente para melhorar, por exemplo, a saúde, a educação ou o nível de vida das pessoas seguradas. Além disso, uma vez que os investimentos bem sucedidos contribuem sempre para a criação de mais ou melhores meios de produção, podem ser canalizados de modo a criarem, simultaneamente, o máximo número possível de novos postos de trabalho, contribuindo assim para um aumento do rendimento nacional baseado no emprego e, consequentemente, para uma melhoria sustentada do nível de vida da população.

Os fundos de pensões, em especial, podem contribuir para estimular a produção nacional, dado que, ao contrário de outros investidores, têm ao seu dispor não apenas um elevado volume de reservas, mas também um longo horizonte temporal para o seu investimento. Se estes recursos forem estrategicamente aplicados, poderão contribuir para assegurar um elevado rendimento nacional. Nesse sentido, a melhor estratégia será uma combinação entre uma elevada taxa de pro-

atividade *per capita* e uma elevada taxa de emprego que, por sua vez, garante, em última análise, a sobrevivência de um regime de protecção social. Numa sociedade em envelhecimento *ceteris paribus*, a mão-de-obra diminui e o PIB por ela criado também diminuirá. Nestas circunstâncias, poderia ser adoptada uma estratégia de investimento social e economicamente responsável, assente na canalização dos recursos financeiros disponíveis para investimentos que estimulam a criação de postos de trabalho adequados a trabalhadores mais idosos.

Em países com pouco capital, poderá justificar-se colocar os fundos à disposição da economia nacional, mas importa tomar em consideração os requisitos de segurança, rentabilidade e liquidez, o que exclui a utilização do capital dos fundos de pensões simplesmente para fins de ajuda ao desenvolvimento. É importante salientar aqui que esta oferta de recursos só contribuirá para o desenvolvimento económico de um país se existir uma procura empresarial suficiente para absorver os fundos e aplicá-los em investimentos produtivos. Estes recursos *apenas* devem ser utilizados pelo Governo como forma de obter dinheiro se forem canalizados para investimentos em infra-estruturas. Além disso, estes investimentos têm de cumprir outra condição: alargar directa ou indirectamente a base tributária que permitirá pagar os juros ou o capital dos instrumentos financeiros emitidos.

Por conseguinte, é fundamental que os regulamentos financeiros contenham disposições claras sobre os investimentos e o seu controlo. Os investimentos devem ser fáceis de gerir e não desviar demasiadamente a atenção dos gestores do cumprimento da principal responsabilidade da segurança social, ou seja, a aplicação da legislação sobre segurança social, incluindo a prestação efectiva de benefícios.

6.4 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE ACTIVOS NA PRÁTICA

Os princípios básicos supramencionados têm de ser aplicados na prática. Os gestores dos sistemas de segurança social que não prosseguem o objectivo de maximizar o retorno dos fundos estão a adoptar um comportamento potencialmente irresponsável, dado que não tiram o máximo partido das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais. Contudo, a maximização do retorno pode estar associada ao aumento do risco de perda dos investimentos financeiros. A presente secção incidirá sobre os aspectos metodológicos e empíricos da procura do equilíbrio “certo” entre risco e retorno e sobre a questão da optimização do horizonte temporal dos investimentos.

É aqui mencionado, apenas de passagem, que o risco associado aos activos financeiros de importantes emittentes (privados ou públicos) é muitas vezes avaliado e publicado por agências de notação de risco. Os resultados desta avaliação podem ser úteis para os investidores financeiros, nomeadamente para os fundos

da segurança social, desde que as agências mantenham uma perspectiva independente e não caiam na tentação de prosseguir os seus próprios objectivos económicos ou políticos, o que nem sempre acontece.

No que respeita à dívida pública, as agências utilizam o desempenho anterior em matéria de serviço e recuperação da dívida, bem como os compromissos de pagamento efectivamente assumidos pelos governos e, em certa medida, as contas nacionais como critérios de avaliação. Relativamente à classificação do risco associado à dívida das empresas, são geralmente monitorizados os seguintes critérios: os rácios de rentabilidade, cobertura e liquidez, o rácio *debt to equity* e o rácio *cash flow to debt*.³⁶

A análise das agências de notação de risco poderá reforçar a segurança das decisões de investimentos dos gestores dos fundos, mas não garante investimentos seguros pelo simples facto de não existir uma monitorização sistemática do desempenho das agências. As suas análises têm-se revelado com mais frequência correctas ou incorrectas? O escândalo da Enron nos Estados Unidos, em 2002, é apenas um exemplo de falha das agências de notação de risco.³⁷

6.4.1 Maximização do retorno

Nos mercados financeiros, os investidores, incluindo os gestores dos fundos da segurança social, pretendem naturalmente maximizar o retorno dos seus investimentos. Porém, o retorno dos investimentos só pode ser calculado *a posteriori*. Este cálculo é geralmente realizado através de uma média geométrica anual, que pode ser interpretada como os juros compostos anuais acumulados. Por vezes, os fundos calculam o seu retorno anual com base numa média aritmética que, tal como é possível demonstrar matematicamente, é pelo menos tão elevada quanto a média geométrica. Por este motivo, é importante clarificar o método de avaliação do desempenho antes de comparar o retorno de fundos ou activos alternativos.

Embora a maximização do retorno dos fundos seja um dos principais objectivos dos respectivos gestores, é fundamental assegurar condições que protejam o investimento, evitando perdas de rendimento ou até mesmo a diminuição do valor dos fundos.

Na prática, nunca é possível excluir a ocorrência dessas perdas. Por natureza, os investimentos nos mercados financeiros podem estar expostos a riscos baixos, médios ou elevados. Assim, os investidores podem ser classificados de acordo com as seguintes categorias: os *investidores conservadores* procuram retornos “seguros” (incluindo o reembolso seguro do montante inicial); preferem perder a oportunidade de obter rendimentos mais elevados do que assumir um risco mais elevado. Os *investidores orientados para o retorno* também são geralmente avessos ao risco, embora em menor grau; estão dispostos a aceitar um limitado

mas maior nível de risco em troca de um rendimento mais elevado, desde que o risco acrescido seja aceitável no contexto da sua posição global em termos de rendimento e património. Os *investidores propensos ao risco* concentram-se quase exclusivamente na maximização do seu investimento; estão dispostos a aceitar o fracasso do seu investimento.

Na prática, a gestão de activos depende do nível de propensão dos investidores ao risco. Este facto é particularmente importante para a gestão dos fundos da segurança social. Tal como explicado na secção 6.3.1, os fundos da segurança social são, e devem ser, investidores conservadores, com traços dos investidores orientados para o retorno – mas apenas quando sujeitos a regulamentos rigorosos.

Quadro 6.1 Taxa de retorno de fundos de investimento seleccionados, 1993-981

N.º	Designação	Evolução do retorno em %
Os 10 fundos com o retorno mais elevado		
1.	ODIN Finland Stocks Finland	+326,5
2.	Fidelity Nordic Fund Stocks Scandinavia	+320,1
3.	ODIN Norden Stocks Scandinavia	+302,1
4.	Fidelity Iberia Fund Stocks Iberian Pen.	+283,1
5.	UBS EI Netherland Stocks Netherlands	+281,3
6.	CS EF (L) Netherland Stocks Netherlands	+263,7
7.	DWS Iberia-Fonds Stocks Iberian Pen.	+261,6
8.	MST European Opport. Stocks Eur. Small Cap	+254,9
9.	SBC EP – Netherlands Stocks Netherlands	+250,2
10.	Parvest Holland (C) Stocks Netherlands	+248,7
Os 10 fundos com os prejuízos mais elevados		
1.	FFF-Japanese Fund Stocks Japan	-46,7
2.	Fidelity Malaysia Fd. Stocks Malaysia	-48,6
3.	St. Street Act. Japan Stocks Japan	-49,7
4.	UBS EI Gold Stocks Goldmines	-50,5
5.	Parvest Asian Gr. (C) Stocks FE ex Japan	-51,0
6.	Fidelity Japan Small Stocks Japan Small	-53,2
7.	Fidelity Asean Fd. Stocks EM Far East	-55,6
8.	UBZ Gold Fund Stocks Goldmines	-57,0
9.	Fidelity Thailand Fd. Stocks Thailand	-69,4
10.	Citip.-Emerg. Asian M Stocks EM Far East	-71,5

¹ Selecção baseada num total de 1 097 fundos, cálculos baseados nas moedas de cada fundo.

Fonte: Bopp Fondsführer 1998, citado em Den Otter (1999), p. 59 e seguintes.

O cálculo dos retornos esperados está relacionado com o desempenho anterior. Os retornos esperados são normalmente extrapolações de tendências desta experiência, sendo por vezes revistos em baixa devido a elementos de prudência impostos por lei ou por normas profissionais. As restrições formais aplicáveis a previsões de lucros excessivamente optimistas e pouco realistas são um elemento importante da protecção dos investidores nos mercados financeiros. Estas poderão ajudar a contornar um problema sem solução, ou seja, a previsão das oscilações cíclicas e não cíclicas da actividade geral dos mercados económicos e financeiros. O quadro 6.1 mostra em que medida o fracasso das previsões de eventos que não seguem tendências pode afectar os rendimentos e o património dos investidores. Uma evolução positiva apenas poderá ser considerada um indicador, não fornecendo qualquer garantia que permita esperar também uma gestão profissional no futuro; da mesma forma, uma evolução negativa não é necessariamente um indicador de uma gestão pouco profissional, podendo resultar apenas de efeitos adversos imprevistos em mercados específicos. Os fundos com um desempenho positivo no passado podem passar a ter um desempenho negativo; por outro lado, os fundos que tenham vindo a apresentar um desempenho negativo poderão começar a alcançar retornos positivos.

6.4.2 Minimização do risco

São vários os riscos associados à gestão de activos. Existem riscos económicos – ou seja, o investimento num país, empresa ou intermediário financeiro pode fracassar devido a erros macro ou microeconómicos. Esses fracassos poderão estar relacionados com ou ser provocados por acontecimentos políticos, tais como alterações no contexto político ou jurídico dos investimentos. Há alguns anos, surgiram também os riscos ambientais, que afectam substancialmente o valor das acções emitidas pelas resseguradoras globais, por exemplo. É óbvio que um dos maiores problemas que se colocam ao investimento das reservas da segurança social prende-se com a identificação de riscos emergentes e de uma resposta adequada aos mesmos.

A maioria destes riscos é generalizada, pelo menos de uma perspectiva global. Por exemplo, segundo o Stockholm Peace Research Institute, o número de conflitos armados locais ou regionais aumentou drasticamente durante a segunda metade do século XX, o mesmo acontecendo com o número de países que enfrentaram graves crises económicas (geralmente acompanhadas por desvalorização da moeda, hiperinflação e instabilidade política). As estatísticas internacionais do Banco Mundial sobre a inflação mostram que, ao longo dos últimos 40 anos, a hiperinflação afectou, pelo menos, um país por ano – as taxas mais elevadas situaram-se entre os 20% e 30% durante a década de 90. Estes acontecimentos implicam sempre enormes prejuízos para os investimentos canalizados através dos mercados financeiros destes países (nos casos em que existem).

Os riscos nacionais de natureza económica ou política deveriam influenciar, desde logo, a decisão sobre o nível de financiamento dos regimes de protecção social. Se o risco de hiperinflação for muito elevado, porque as políticas macroeconómicas são deficientes ou pouco fiáveis, e não for possível investir as reservas no estrangeiro, ou se não for possível proteger as reservas contra “empréstimos abusivos” (ver também Capítulo 4, secção 4.2.1) do Governo, a decisão de optar por um elevado nível de financiamento é muito questionável. A opção por um regime de contribuição definida ou a tentativa de assegurar um elevado nível de financiamento através do processo de fixação de taxas descrito no Capítulo 5 pode ser uma decisão errada num ambiente político ou económico instável. O principal critério a ter em conta na decisão de financiamento é, mais uma vez, a boa governação. Porém, até mesmo num ambiente político e económico relativamente estável, as decisões sobre o nível de financiamento (especialmente no que respeita ao sistema de pensões) podem ser sujeitas a uma análise do risco ao nível da carteira e ao nível macroeconómico. Esta análise deverá procurar avaliar os riscos relativos que afectam a evolução do emprego e do peso dos salários no PIB, por um lado, e os riscos do mercado financeiro, por outro. Se os riscos do mercado financeiro forem elevados e o retorno esperado do investimento for relativamente baixo e estiver sujeito a um elevado nível de volatilidade, enquanto o emprego parece seguir uma tendência crescente estável, será preferível optar pelo financiamento segundo o método de repartição, e vice-versa. Os estudos analíticos sobre esta questão ainda estão numa fase inicial.

Se a equipa de planeamento responsável pela gestão do financiamento da segurança social não tiver capacidade para responder adequadamente a estes riscos, então o risco de perda dos investimentos aumenta. As falhas profissionais são, assim, outro risco importante que deve ser minimizado.

Ao contrário do que acontece com os responsáveis pelo planeamento financeiro, os gestores da segurança social têm poucas possibilidades de minimizar os riscos associados à evolução dos rendimentos dos fundos, nomeadamente aqueles mencionados anteriormente. Por conseguinte, centraremos a nossa atenção em problemas e soluções normais na área da gestão do risco, partindo do princípio de que os mercados financeiros apresentam uma volatilidade normal. Essa volatilidade pode ser descrita por dois conjuntos de riscos que afectam, respectivamente, o valor dos activos e o valor do fluxo de caixa gerado por esses activos. Entre estes figuram:

- riscos de mercado associados a alterações dos valores da carteira resultantes de movimentos do mercado;
- riscos de crédito associados à incapacidade dos devedores cumprirem as suas obrigações;
- riscos operacionais associados a má gestão ou a fraude na gestão dos investimentos;

- riscos de taxa de juro associados a prejuízos resultantes de desinvestimento ou reinvestimento de fluxos de caixa em ambientes com diferentes taxas de juro;
- riscos de liquidez, ou seja, o risco de exigência de montantes imprevistos de dinheiro em momentos imprevistos, o que obrigará à venda de activos;
- riscos dos investimentos estrangeiros resultantes de riscos cambiais, regulamentares, legais ou outros riscos associados a este tipo de investimento.

Pela sua natureza, a venda dos certificados oferecidos nos mercados financeiros é acompanhada por dois tipos básicos de promessas. Os títulos de rendimento fixo prometem um rendimento periódico fixo, acrescido do reembolso do capital, enquanto as acções prometem dividendos a título residual. Intuitivamente, a promessa dos títulos de rendimento fixo parece merecer mais confiança do que a das acções. Por conseguinte, a estimativa dos valores (actuais) e do correspondente risco de prejuízos dos dois tipos de certificados num determinado mercado deveria ser uma tarefa simples no que respeita aos títulos de rendimento fixo, sendo mais complicada e indirecta para as acções. Dada a volatilidade dos lucros, o pagamento de dividendos poderá ser suspenso definitiva ou temporariamente. Porém, na prática, as empresas emittentes e até mesmo os emittentes soberanos de títulos de rendimento fixo nem sempre cumprem pontualmente as suas obrigações de pagamento ou cumprem-nas apenas parcialmente.

O melhor método para evitar o risco de perda de rendimentos é não investir em activos com risco ou, em alternativa, investir apenas em activos sem risco. O termo “sem risco” não deve ser interpretado literalmente, mas sim em termos relativos como o certificado disponível no mercado que apresenta menor risco, geralmente obrigações do tesouro norte-americanas ou certificados do mercado monetário. O principal problema deste método é o facto de a taxa de retorno destes activos ser normalmente inferior à dos activos de maior risco. Os gestores de fundos que seguem uma política conservadora de investimento em activos sem risco estarão geralmente expostos a pressões dos seus clientes (que, no caso de um fundo da segurança social, poderão ser o público em geral, os contribuintes e os beneficiários, mas também grupos de pressão dos mercados financeiros), especialmente quando os gestores de fundos que contam com activos de maior risco na sua carteira apresentam, *a posteriori*, retornos mais elevados.

Existem métodos para conjugar activos sem risco (ou melhor, de baixo risco) com activos com risco de modo a alcançar, em certas condições de estabilidade, um retorno mais elevado a um risco constante. Para melhor compreender o funcionamento deste método de conjugação de activos, é necessário introduzir o conceito de eficiência da carteira: diz-se que uma carteira é eficiente se não existir qualquer outra carteira que apresente os mesmos riscos mas ofereça um retorno

mais elevado ou, em alternativa, se não existir qualquer outra carteira que ofereça o mesmo retorno mas comporte menos riscos.

Vamos imaginar que, no mundo real, só existem duas carteiras: uma é de baixo risco, a outra de elevado risco. Ambas são obviamente eficientes, sendo a alternativa de baixo risco a opção escolhida por um investidor conservador e a outra por um investidor mais propenso ao risco. O que acontecerá se se conjugar as duas alternativas – ou seja, se forem criadas carteiras diferentes conjugando uma certa percentagem y de activos sem risco e uma percentagem $1-y$ de activos com risco?

Para responder a esta pergunta sem recorrer a explicações matemáticas complexas, é apresentado um exemplo simples no quadro 6.2 e na figura 6.4. O exemplo baseia-se em 21 combinações de carteiras distintas (I a XXI), consistindo cada uma delas num activo com risco e num activo sem risco. A base empírica para o activo sem risco neste exemplo é o Índice REX alemão (representando um cabaz de títulos de rendimento fixo) e a base para o activo de risco é o Índice DAX30 alemão (representando um cabaz de acções) – cada um deles calculado ao longo do período compreendido entre Junho de 1987 e Junho de 1997.³⁸ Por exemplo, a combinação I é composta na totalidade por acções, a combinação XI é composta, em partes iguais, por acções e títulos de rendimento fixo e a combinação XXI é composta na totalidade por títulos de rendimento fixo. A carteira I – a carteira de “máximo risco” – está exposta a um risco de perda de rendimentos de 19,3%.³⁹ No outro extremo, a carteira XXI está apenas exposta a um risco de 3,6%. Simultaneamente, a taxa de retorno da carteira de máximo risco é de 10,6%, enquanto a da carteira sem risco é apenas de 7,3%.

Imaginemos agora que um investidor, que detinha uma carteira com a composição XXI, deseja mudar para a composição XX. A taxa de retorno aumentará 0,16%, enquanto o risco aumentará apenas 0,1%. Por outras palavras, ao incluir activos de risco na carteira de activos sem risco, o investidor poderá aumentar mais do que proporcionalmente a taxa de retorno. Neste exemplo, a mudança de XXI para XX é a única opção que produz este resultado; em todos os outros casos o risco aumenta mais rapidamente do que o retorno. Ainda assim, todas as carteiras são obviamente eficientes na acepção supramencionada. A combinação concreta entre o retorno e o risco esperados no âmbito da carteira depende, em última análise, da aversão ao risco de cada investidor. Existem diversos graus de aversão ao risco possíveis, que exigem diferentes coeficientes de risco. São também possíveis diferentes configurações de funções de utilidade baseadas em diferentes equivalentes de certeza. A determinação do equilíbrio certo entre risco e retorno implica a resolução de um problema de maximização que está fora do âmbito do presente livro. Se um fundo da segurança social apenas tivesse ao seu dispor as carteiras I a XXI, os seus gestores deveriam investir na carteira XX.

Quadro 6.2 Evolução da relação risco/retorno em carteiras com diferentes composições

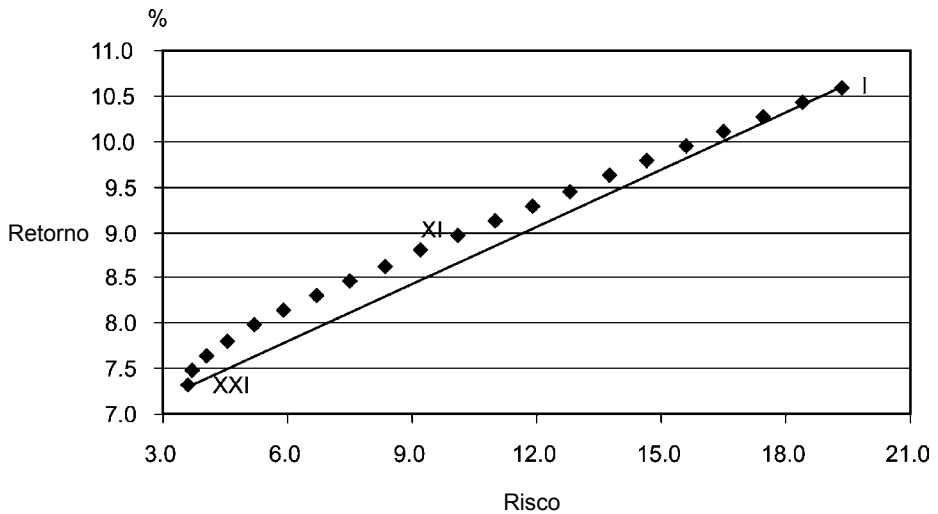
Combinação acções-títulos de rendimento fixo	Carteira		Risco	Retorno
	Acções	Títulos de rendimento fixo	Desvio-padrão em percentagem	Percentagem da carteira
	Percentagem			
I	100	0	19,33	10,60
II	95	5	18,39	10,44
III	90	10	17,46	10,27
IV	85	15	16,52	10,11
V	80	20	15,59	9,94
VI	75	25	14,67	9,78
VII	70	30	13,74	9,62
VIII	65	35	12,82	9,45
IX	60	40	11,91	9,29
X	55	45	11,01	9,12
XI	50	50	10,11	8,96
XII	45	55	9,22	8,80
XIII	40	60	8,35	8,63
XIV	35	65	7,50	8,47
XV	30	70	6,68	8,30
XVI	25	75	5,90	8,14
XVII	20	80	5,18	7,98
XVIII	15	85	4,54	7,81
XIX	10	90	4,03	7,65
XX	5	95	3,71	7,48
XXI	0	100	3,61	7,32

Fonte: Hehn (ed.) (1998), p. 294.

O exemplo acima apresentado é interessante na medida em que parece indicar que é possível aumentar o retorno de uma determinada carteira investindo em activos de risco sem aumentar o risco de perda de rendimentos (ou, pelo menos, aumentando esse risco apenas de forma menos que proporcional). Como é que isto é possível? A resposta reside na relação entre os dois activos observada no período entre Junho de 1987 e Junho de 1997 que, neste caso, não é estatisticamente independente, mas sim correlacionada. A intensidade e o tipo funcional dessa correlação permitem, *neste* caso, produzir o resultado supramencionado.⁴⁰ A correlação é geralmente calculada com base na “co-variância”, um coeficiente que pode abranger valores entre “1”, o que implica uma evolução paralela perfeita dos dois activos, e

“-1”, o que implica uma evolução adversa perfeita. Tendo por base os padrões de comportamento dos activos um em relação ao outro, é possível criar carteiras com uma volatilidade global consideravelmente mais baixa e, no caso do coeficiente com o valor -1, até mesmo eliminar totalmente a relação risco/retorno da carteira. Os coeficientes de correlação, que têm de ser significativamente diferentes (em termos da teoria da probabilidade) de zero⁴¹ para serem relevantes, são obtidos através de uma análise regressiva do desempenho histórico dos dois activos.

Figura 6.4 Evolução da relação risco/retorno em carteiras com diferentes composições



Fonte: Quadro 6.2.

A observação de co-variâncias positivas ou negativas entre os índices de múltiplos de diferentes activos (ou índices de cabazes de activos) levou à criação de diversos modelos de mercados financeiros que procuram otimizar a composição das carteiras de modo a maximizar o seu retorno a um risco constante. Da mesma forma, a criação destes modelos esteve na origem da “invenção” de novos tipos de activos (tais como os derivados), que visam explorar, tanto quanto possível, as implicações das co-variâncias entre activos em termos de redução do risco.

Será que estes modelos ajudaram os investidores a alcançar retornos superiores aos que poderiam esperar se estes modelos não existissem? Provavelmente sim, pelo menos para aqueles que estavam em posição de recorrer a criadores de modelos sofisticados e desde que os mercados seguissem uma tendência estável. Será que estes modelos ajudaram a evitar perdas de rendimentos nos mercados financeiros? Como prova a evolução dos mercados financeiros mundiais e as suas implicações negativas para muitos regimes de pensões financiados por capitalização e para o balanço de muitas empresas (anteriormente) com a notação AAA, a

resposta é obviamente negativa. Tal como acontece com todos os modelos de projecções económicas, sejam eles macro ou micro-económicos, estes modelos normalmente não conseguem prever os pontos de viragem dos ciclos económicos ou das rupturas estruturais de tendência ascendente ou descendente da economia ou do mercado em causa. A razão subjacente a esta falha dos modelos dos mercados financeiros em especial é óbvia. Estes modelos assentam no pressuposto da estabilidade dinâmica das co-variâncias entre activos ou grupos de activos – por outras palavras, pressupõem que as correlações observadas no passado entre sub-mercados ou grupos ou tipos de instrumentos financeiros manter-se-ão inalteradas, o que é algo que, naturalmente, ninguém pode garantir. Por mais sofisticados que sejam os modelos matemáticos formais, o futuro é sempre incerto. A caixa 6.2 insere os aspectos teóricos do risco no contexto concreto das pensões.

Caixa 6.2 O modo como o investimento nos mercados financeiros afecta o valor das pensões (excerto de Burtless (2000))

“No contexto da reforma da Segurança Social, uma das propostas mais populares consiste em complementar ou substituir o tradicional sistema de benefícios financiado por recursos públicos por um novo sistema de pensões privadas obrigatórias de contribuição definida. Os defensores desta proposta alegam que os planos privados proporcionam melhores retornos do que os sistemas de segurança social tradicionais. Porém, para alcançarem retornos mais elevados, os contribuintes estão expostos a riscos adicionais associados às flutuações do mercado financeiro. O presente documento apresenta dados concretos sobre a magnitude destes riscos, calculando as pensões hipotéticas que os trabalhadores norte-americanos teriam recebido durante o século passado se tivessem depositado a sua poupança-reforma em contas individuais. Presume-se que estes trabalhadores hipotéticos têm carreiras idênticas e a sua contribuição para contas de investimento privadas corresponde a uma percentagem fixa do seu salário. Quando os contribuintes atingem a idade da reforma (que se presume ser 62 anos), convertem o saldo das suas contas em anuidades fixas, que lhes proporcionam um fluxo de rendimentos anuais para o resto da vida.

As únicas diferenças entre os contribuintes respeitam aos retornos dos mercados bolsistas, às taxas de juro das obrigações e à inflação de preços com que se deparam ao longo das suas carreiras. Estas diferenças resultam do facto de as carreiras dos trabalhadores começarem e terminarem em datas diferentes. A análise demonstra que, num plano privado, as pensões teriam sido, de um modo geral, razoáveis, mas os riscos do mercado financeiro são empiricamente substanciais. Por exemplo, os trabalhadores que investiram todas as suas contribuições em acções obtiveram uma pensão correspondente a cerca de 53% da sua remuneração máxima antes da reforma, mas os potenciais resultados variaram entre cerca de 20% e 110% da remuneração. Esta diferença impressionante deve-se exclusivamente às diferenças nos retornos do mercado bolsista e na taxa de juro utilizada para determinar os encargos com as anuidades. Devido à volatilidade do mercado bolsista e da taxa de juro, os trabalhadores que seguem uma estratégia de investimento idêntica, mas que se reformam com alguns anos de diferença, podem receber pensões totalmente diferentes. Por exemplo, os trabalhadores que se reformassem em 1969 teriam recebido uma pensão equivalente a quase 100% da sua remuneração antes da reforma, enquanto os trabalhadores que se reformassem apenas seis anos mais tarde, em 1975, teriam recebido apenas 42%.

Caixa 6.2 (continuação)

Os trabalhadores poderiam reduzir o risco seguindo uma estratégia mais conservadora e investindo metade das suas contribuições em acções e a outra metade em obrigações. Contudo, embora esta abordagem permita reduzir significativamente a variação dos potenciais resultados, o valor das pensões anuais seria tipicamente cerca de um terço do valor das pensões dos trabalhadores que investissem exclusivamente em acções.

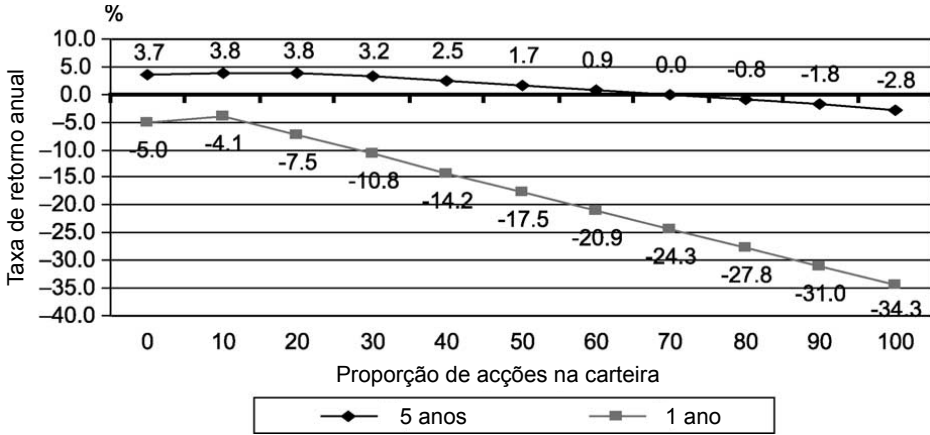
Por último, quando os trabalhadores se reformam, enfrentam mais um risco: a inflação de preços. Enquanto a Segurança Social oferece protecção contra este risco indexando os benefícios à inflação, os trabalhadores que adquirem anuidades privadas raramente estão protegidos contra a inflação. Todos os trabalhadores que se reformaram depois de meados da década de 30 viram o seu poder de compra diminuir significativamente durante a reforma. Por exemplo, o valor real da pensão de um trabalhador que se reformou em 1966 diminuiu mais de dois terços entre os 62 e os 80 anos de idade. Para se protegerem contra a inflação de preços, os trabalhadores poderiam continuar a recorrer ao mercado bolsista: ou directamente, investindo parte das suas poupanças de reforma em acções ou adquirindo uma anuidade variável que esteja associada a uma carteira que inclua acções. No entanto, esta decisão aumentaria substancialmente o risco de investimento a que o trabalhador reformado estaria exposto, podendo o montante da pensão variar de ano para ano. Alguns dos riscos financeiros acima descritos também afectariam a Segurança Social se as reservas do sistema fossem investidas em títulos privados, mas um sistema público apresenta uma importante vantagem em relação às pensões privadas. Uma vez que a Segurança Social tem por trás o poder tributário e a capacidade de contracção de empréstimos do Governo, pode distribuir o risco por uma população muito mais vasta, constituída por potenciais contribuintes e beneficiários, incluindo os trabalhadores de várias gerações, reduzindo assim os riscos financeiros a que os trabalhadores cobertos estão expostos.”

A selecção de activos individuais para criar uma carteira com base em cálculos do retorno e do risco designa-se por estratégia activa de gestão a carteira. Em alternativa, os gestores do fundo poderão seguir estratégias passivas, ou seja, criar carteiras que reproduzam a composição de activos de índices preferencialmente abrangentes como o S&P 500 (ver secção 6.5.1). As estratégias passivas têm a vantagem de permitir poupar nos custos com a recolha de informação e com analistas. Além disso, os gestores podem utilizar gratuitamente as informações incorporadas nos mercados financeiros (ver Bodie *et al.*, 1996, p. 185).

6.4.3 Optimização do horizonte temporal

A análise de riscos das carteiras acima efectuada baseia-se no pressuposto de que a volatilidade do retorno das acções é superior à das obrigações. Porém, muitos defendem que a volatilidade das acções diminui à medida que aumenta o período de observação. Com efeito, muitas análises empíricas mostram que, a longo prazo, os índices de mercado das acções (ou grupos de acções) seguem uma tendência ascendente. Foi realizado um estudo para a Alemanha relativo ao período de 1991 a 1996, que consistia no seguinte: foram criadas diferentes carteiras, constituídas por obrigações do mundo real e acções estrangeiras

Figura 6.5 Impacto do horizonte temporal na taxa de retorno de carteiras diferentes



Fonte: Dados subjacentes citados em Hehn (ed.) (1998), p. 397.

do mundo real; a proporção de acções da carteira aumentava gradualmente 10%, de zero a 100% e a proporção de obrigações diminuía em conformidade. Seguidamente, estas carteiras iam sofrendo alterações mensais ao longo do tempo. Numa versão, o horizonte temporal era um ano, ou seja, a taxa de retorno das carteiras era calculada com base no pressuposto de que a carteira seria vendida após um ano. Numa segunda versão, manteve-se o mesmo método, mas o horizonte temporal do investimento era de cinco anos. Em ambas as versões, a proporção de acções na carteira era controlada; a taxa de retorno anual *mínima* era então calculada para as duas versões com base nesta proporção.

Os resultados mostram que o número de taxas de retorno mínimas negativas aumentou drasticamente com o aumento da proporção de acções no horizonte de investimento de um ano, sendo muito mais reduzido no caso do horizonte de cinco anos, ou seja, com a proporção de acções a aumentar para mais de 70% da carteira (ver figura 6.5). É importante tomar em consideração o horizonte temporal; no entanto, só é possível aplicar estratégias de optimização do horizonte temporal se os padrões temporais verificados no passado se mantiverem no futuro. Deste modo, os gestores dos fundos são obrigados a monitorizar atentamente e continuamente a estrutura temporal dos investimentos financeiros efectuados.

As conclusões supramencionadas foram invocadas, por exemplo, em apoio dos argumentos a favor da introdução de pilares privados financiados por capitalização nos grandes sistemas de pensões, a fim de combater a chamada crise do envelhecimento (Banco Mundial, 1994). Contudo, pode partir-se do princípio de que os custos da protecção das acções contra a obtenção de retornos inferiores à taxa sem risco

aumentarão com o tempo. Este pressuposto confirmar-se-á se os preços das acções registarem uma evolução aleatória (*random walk*) ou uma “reversão para a média” (ver Bodie *et al.*, 1996, p. 886-887). Em qualquer caso, seja qual for a composição da carteira ou o modelo utilizado, não existe qualquer garantia de que os padrões de estabilidade observados no passado se mantenham no futuro. A volatilidade em grande escala constituirá sempre uma surpresa. As implicações para a gestão dos fundos da segurança social estão implícitas na caixa 6.2. Embora a optimização do horizonte temporal dos investimentos seja um bom conselho, a sua aplicação prática apresenta tantos problemas quanto os outros mecanismos inventados para evitar as “armadilhas” da evolução do mercado financeiro.

6.4.4 *Benchmarking*

O *benchmarking* é um método que visa melhorar o desempenho de um gestor de activos ou de uma empresa de gestão de activos através da comparação sistemática com o desempenho de um concorrente predefinido. Este método procura revelar pontos fracos e as razões que lhes estão subjacentes, a fim de permitir a adopção de medidas destinadas a melhorar a sua própria posição competitiva (ou a da empresa). Deste modo, o *benchmarking* precisa de... *benchmarks*.

Neste contexto, um *benchmark* define-se geralmente como uma carteira de referência que reflecte os objectivos do investimento, os retornos do investimento previstos e a propensão de um determinado investidor ao risco. Se o investidor for um fundo da segurança social, o *benchmark* terá de ser definido pelos gestores do fundo. Para permitir uma comparação útil, o *benchmark* terá de ser obviamente definido de forma a reflectir as características da estratégia de investimento do fundo. A caixa 6.3 apresenta o exemplo de um processo de *benchmarking* que é frequentemente utilizado nas avaliações actuariais dos regimes de segurança social.

Os esforços de optimização do desempenho podem ter natureza qualitativa, quantitativa ou mista. A questão da qualidade está, de um modo geral, relacionada com aspectos organizacionais (administrativos), incluindo, entre outros, os métodos e processos de recolha e utilização da informação utilizados pelos concorrentes. As comparações quantitativas do desempenho baseiam-se em indicadores quantitativos. Neste caso, o desempenho é comparado com os resultados do *benchmark* em termos de risco/retorno. Só é legítimo esperar melhorias a nível do desempenho quantitativo quando forem introduzidas melhorias da qualidade.

Os *benchmarks* podem servir de base à estruturação dos activos de um investidor (um fundo da segurança social). Dada a grande variedade de instrumentos financeiros e outros activos disponíveis, um *benchmark* pode ajudar a definir a distribuição estratégica dos activos do investidor e a monitorizar a sua evolução ao longo do tempo. Um *benchmark* ajuda a formular um perfil de risco/retorno a longo prazo.

Caixa 6.3 *Benchmarks* actuariais básicos da taxa de retorno

Normalmente, os actuários que analisam a situação financeira de um regime de segurança social são também responsáveis pela fixação da taxa de retorno global do investimento do regime. Em regra, restringem a sua análise a um ou dois indicadores imperfeitos do desempenho do investimento. Se estes indicadores revelarem algum problema, é geralmente solicitada uma análise mais aprofundada a especialistas do mercado financeiro. A fórmula básica para calcular a taxa de retorno nominal bruta das reservas é a seguinte:

$$RoR_t = 2I_t / (R_t + 1 + R_t - I_t) \quad (6:3:1)$$

onde:

- RoR = taxa de retorno interna
- I = rendimento do investimento
- R = montante de reservas no início ou fim do ano t

A diferença entre o montante de reservas R no início do ano e no fim do ano corresponde ao aumento ou redução anual da reserva resultante do excedente de tesouraria do regime (rendimentos das contribuições, mais outros rendimentos, mais rendimento do investimento, menos as despesas), acrescido da alteração do valor da carteira de investimento. I corresponde ao rendimento monetário regular gerado pelas reservas (tais como juros ou, por exemplo, rendas provenientes de um investimento imobiliário), bem como à valorização ou desvalorização dos activos.

Sem um *benchmark*, a taxa de retorno nominal supramencionada poderá ser pouco informativa. Para efectuar uma avaliação real em primeira mão do desempenho do investimento, é necessário deduzir o custo de gestão do investimento a I e dividir a RoR pela taxa de inflação (geralmente, a taxa de variação do IPC) para obter a taxa de retorno real líquida. A comparação entre este indicador e o *benchmark* zero mostra se o investimento das reservas do regime gerou um verdadeiro rendimento adicional. Normalmente, esta operação deveria ser repetida durante alguns anos, devendo também ser calculada uma taxa de retorno média e composta ao longo de alguns anos (ver também Capítulo 7).

A comparação com o *benchmark* zero pode ser geralmente considerada um *benchmarking* mínimo. As comparações com a taxa média dos títulos da dívida pública ponderada pelo tempo e pelo volume são mais relevantes. Esta taxa pode ser calculada partindo do pressuposto de que as novas reservas – no momento que foram geradas e quando tiveram de ser reinvestidas – foram todas directamente investidas em títulos de dívida pública de longo prazo. Na maioria dos países e em condições económicas e de governação normais, esta seria uma estratégia extremamente avessa ao risco, que permitiria minimizar igualmente os custos administrativos.

Quanto maior for o regime e maior o volume de reservas, menor será a diferença entre a taxa de retorno média líquida real a longo prazo e a taxa de retorno média real do *stock* de capital nacional (ver também Informação 2).

Além disso, serve de orientação para o gestor dos activos. Tendo por objectivo aumentar o volume de activos, o gestor tem de converter o *benchmark* definido pelo investidor numa estratégia de investimento concreta. Importa salientar que, quanto mais detalhado for o *benchmark* definido pelo investidor, menos serão as decisões que o gestor dos activos terá de tomar com total autonomia.

Tanto para o investidor como para o gestor dos activos, o *benchmark* serve de base para avaliar o desempenho do investimento (a sua taxa de retorno por referência ao *benchmark*). Neste caso, o desempenho é entendido como a diferença, num determinado período, entre o retorno do investimento e o retorno da carteira de referência. Se, com um risco idêntico, a diferença for positiva, a carteira de investimento registou um desempenho superior ao do *benchmark*; se a diferença for negativa, o seu desempenho foi inferior. A ponderação de possíveis diferenças no nível do risco da carteira (que, *a posteriori*, poderá revelar-se superior ou inferior ao do *benchmark*) confere uma outra dimensão à avaliação do sucesso.

A avaliação do desempenho por referência a um *benchmark* apresenta uma desvantagem óbvia: desde que o prejuízo da carteira de referência seja superior, apontará sempre para um desempenho superior, mesmo em caso de perdas de investimento. Em termos mais gerais, a definição de um *benchmark* não fornece necessariamente uma interpretação inequívoca do desempenho do investimento. Numa tentativa de normalizar a interpretação do desempenho, a Association for Investment Management and Research (AIMR) estabeleceu normas de apresentação do desempenho (*performance presentation standards*) e normas globais relativas ao desempenho dos investimentos (*global investment performance standards*),⁴² que reflectem, de um modo geral, os esforços desenvolvidos por outras associações profissionais (entre as quais, associações de actuários) no sentido de estabelecerem certas normas profissionais mínimas.

Os *benchmarks* poderão incentivar os gestores das carteiras a alcançarem um desempenho superior ao do *benchmark* se a sua remuneração estiver associada, em parte, à diferença entre o retorno da carteira e o retorno do *benchmark*. Por outras palavras, quando maior for a diferença (positiva) entre a carteira e o *benchmark*, mais elevada será a remuneração adicional a pagar pelo investidor. Embora esta seja uma opção a considerar nos contratos privados entre investidores e gestores de carteiras, é altamente questionável que este tipo de acordo cumpra os princípios básicos de investimento dos fundos da segurança social por dois motivos: em primeiro lugar, o investidor, por exemplo o fundo da segurança social, necessita de tempo suficiente para avaliar as qualidades profissionais do gestor do fundo. Segundo as estimativas dos funcionários com acesso a este tipo de informação, seriam necessários, no mínimo, 25 anos (!). Há também quem defenda que a maior parte das aparentes diferenças de desempenho resulta de sorte ou azar (Hehn (ed.), 1998, p. 123). Em segundo lugar, existe uma assimetria típica da relação mandante-mandatário na distribuição de informação relevante sobre o mercado entre a administração da segurança social (“mandante”) e o gestor dos activos (“mandatário”). Esta assimetria está geralmente presente nos dois casos, ou seja, quer a gestão dos activos seja confiada a uma empresa externa, quer seja assegurada por um departamento interno da Segurança Social (ver secção 6.2.2).

6.5 FERRAMENTAS ANALÍTICAS

A presente secção analisa algumas ferramentas analíticas fundamentais que os dirigentes de topo de qualquer regime de segurança social em posição de investirem reservas nos mercados financeiros devem compreender. Não pretende substituir um estudo aprofundado da análise financeira, dado que apenas aborda superficialmente um assunto extremamente complexo.

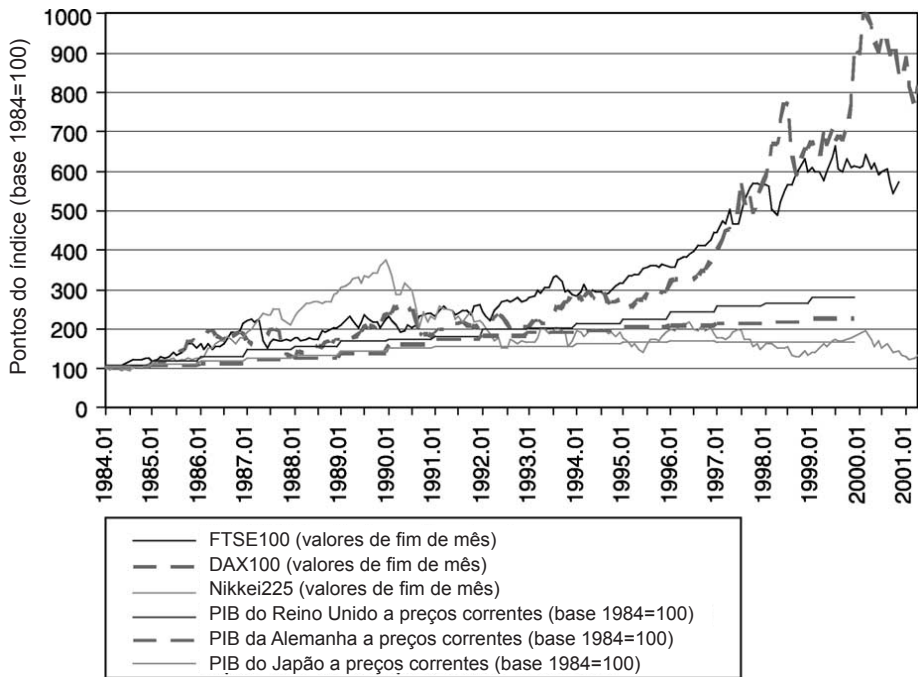
6.5.1 Indicadores de desempenho das acções

Praticamente todas as bolsas de valores desenvolveram índices que visam avaliar o desempenho das acções transaccionadas. Estes índices são geralmente calculados todos os dias.⁴³ A nível internacional, o índice mais conhecido é provavelmente o Dow Jones Industrial Average, calculado na Bolsa de Valores de Nova Iorque. Este índice é calculado desde 1896 e, desde 1 de Outubro de 1928, abrange 30 grandes empresas “*blue-chip*”.⁴⁴ O Dow Jones é uma média ponderada de preços, na medida em que avalia o retorno de uma carteira composta por uma acção de cada empresa cotada. A sua composição tem sido frequentemente alterada ao longo dos anos, dado que abrange apenas um pequeno número de empresas. Por exemplo, das 30 empresas que foram incluídas no índice em 1 de Outubro de 1928, restavam apenas sete em inícios de Maio de 1991.⁴⁵

Por seu lado, a Standard & Poor’s calcula e publica um conjunto de índices diferentes, geralmente com uma base muito mais vasta. O mais conhecido é o Standard & Poor’s Composite 500 (S&P 500). Trata-se de um índice *ponderado de valor de mercado*. O S&P 500 calcula o valor total de mercado de 500 empresas no dia t e compara-o com o valor total de mercado destas empresas no dia $t-1$. A alteração dos dois valores representa a alteração no índice de um dia para o outro. Muitos dos actuais fundos reproduzem a composição do S&P 500, por exemplo. Deste modo, proporcionam uma estratégia de investimento passiva e de baixo custo aos investidores em acções, que não correrão grandes riscos desde que o índice base subjacente mantenha a qualidade da composição e do desempenho.

Existem outros índices que são constantemente utilizados pelos analistas profissionais e pelas empresas de investimento, nomeadamente alguns índices para regiões ou mercados específicos. Alguns concentram-se nos líderes dos respectivos mercados ou abrangem um vasto número de empresas cotadas. O cálculo dos índices poderá ser diferente no que respeita à utilização de médias aritméticas ou médias geométricas, que resultam numa subavaliação das taxas de retorno.⁴⁶

Há outros índices de grandes bolsas de valores fora dos Estados Unidos que também são muito conhecidos, entre os quais o Nikkei (Tóquio), o FTSE (Londres) e o DAX (Frankfurt). Tal como a maioria dos outros índices “modernos”, estes índices são ponderados pelo valor e calculados como médias aritméticas (ver figura 6.6).

Figura 6.6 Dados históricos do FTSE, DAX e Nikkei

Fonte: FTSE, DAX, Nikkei.

Os indicadores de desempenho não servem apenas para avaliar o mercado global; são índices específicos para determinados segmentos do mercado, indústrias e grupos de acções com um alto ou baixo desempenho. Os indicadores proporcionam geralmente um instrumento de comparação entre o desempenho de uma acção ou carteira específica e a evolução de outros participantes no mercado. Para obter informações sobre o desempenho de uma acção, poderá ser útil comparar não apenas a evolução do preço da acção com a tendência observada no mercado total como também com um total intersectorial. Os indicadores são, assim, um meio de comparar as acções ou a estratégia de investimento de uma empresa com as dos seus concorrentes representados nos índices bolsistas, que podem fundamentar a decisão de comprar ou vender acções. Se o índice em causa representar acções de qualidade seleccionadas, a comparação será particularmente sensível a desempenhos menos favoráveis.

6.5.2 Avaliação das acções⁴⁷

Os analistas financeiros profissionais utilizam actualmente diversas abordagens para determinar se as acções detidas numa carteira foram avaliadas pelo preço “certo”. Existe o receio destas acções terem sido sobreavaliadas – caso em que o gestor do fundo venderia a totalidade ou parte das acções – ou subavaliadas – caso em que o gestor acrescentaria mais acções à sua carteira, dado que seria de esperar um aumento dos preços.

6.5.2.1 Conceitos relativos ao balanço

Os métodos clássicos recorrem ao balanço da empresa. A forma mais simples de determinar o valor das acções consiste em verificar o *valor contabilístico* de uma empresa, que é apresentado no seu balanço. Imaginemos que o quadro 6.3 apresenta o balanço de uma empresa no final do exercício.

Segundo os registos contabilísticos de XYZ, em 31 de Dezembro de 2000 o valor das acções era de 50 euros (12 500 000 000 euros/250 000 000 acções). Por volta desta altura, as acções desta empresa eram transaccionadas, por exemplo, na Bolsa de Frankfurt por um preço de mercado de 70 euros. Quer isto dizer que o mercado sobreavaliou a empresa? Não necessariamente, dado que as normas contabilísticas podem, por exemplo, ter tendência para a subvalorização. Por outro lado, o mercado avalia a empresa com base no princípio da continuidade da actividade (*going concern*). A estimativa actual do seu valor futuro poderá, de facto, ser superior ou inferior ao que consta das contas referentes a anos anteriores. Além disso, se estiver iminente uma descida do valor de mercado das acções, o valor contabilístico não pode ser utilizado como limite mínimo do preço das acções, abaixo do qual o preço de mercado nunca poderá descer. Todos aqueles casos drásticos em que as empresas foram à falência provam isto mesmo.

Uma estimativa aproximada do limite mínimo do preço das acções é-nos dada pelo *valor de liquidação* de uma empresa, ou seja, o valor que seria realizado por acção caso a empresa fosse vendida (como um todo ou por unidades de negócio).

Quadro 6.3 Balanço da empresa XYZ em 31 de Dezembro de 2000 (em € milhões)

Activo	Passivo e capitais próprios	
€ 50 000	Passivo	€ 37 500
	Acções ordinárias	€ 12 500
	Acções em circulação	250 000 000

Se o preço das acções descesse abaixo deste valor, faria sentido que os proprietários (accionistas) dividissem a empresa, dado que tal geraria mais dinheiro do que a venda das acções. É claro que é difícil estimar o valor de liquidação de uma empresa antes da venda.

Um conceito interessante relacionado com o balanço prende-se com a avaliação de uma empresa com base nos *custos de substituição* dos seus activos líquidos (por acção). Os proponentes deste conceito afirmam que o valor de mercado tem de corresponder ao custo de substituição da empresa, porque, caso contrário, os concorrentes dedicar-se-iam ao mesmo negócio e começariam a competir no mesmo mercado. Por sua vez, a concorrência levaria a uma descida do valor de mercado de todas estas empresas. A antecipação deste processo permite que o valor de mercado se mantenha próximo do valor do custo de substituição. Os proponentes do conceito defendem que o rácio entre o custo de substituição e o valor de mercado convergirá para 1 a longo prazo.⁴⁸

6.5.2.2 Conceitos baseados em futuros fluxos de caixa

A análise dos balanços poderá ajudar a compreender a actual situação económica de uma empresa. Porém, os accionistas estão sobretudo interessados na rentabilidade futura e no valor futuro de uma empresa. Por este motivo, os analistas têm de desenvolver técnicas para avaliar os futuros dividendos e lucros que a empresa deverá produzir.

O primeiro conceito a abordar aqui é o de *valor intrínseco*, que poderá ser uma referência útil para determinar o real preço de mercado das acções. Este conceito baseia-se na constatação de que um investidor em acções espera obter um retorno constituído por dividendos (dinheiro) e por ganhos de capital (em dinheiro ou em títulos). O valor intrínseco de uma acção, representado por V_0 , define-se como o valor actual de todos os pagamentos em dinheiro ao investidor, incluindo os dividendos e o produto da venda final da acção, actualizados com base numa taxa de juro (ajustada ao risco)⁴⁹ adequada, k . Se V_0 for superior ao real preço de mercado, considera-se que a acção foi subavaliada e, por conseguinte, é um bom investimento.

No caso da empresa XYZ, utilizando um horizonte de investimento de um ano, sabendo que o dividendo D_1 será 5,00 euros, as previsões indicando que a acção poderá ser vendida no final do ano pelo preço $P_1 = 75,00$ euros e a taxa de juro ajustada ao risco será de 10%, e $E(\)$ representando os valores esperados, o valor intrínseco é

$$V_0 = [E(D_1) + E(P_1)]/(1 + k) = [€5 + €75]/1,1 = €72,72 \quad (6.1)$$

O valor intrínseco, 72,72 euros, é superior ao valor actual, 70,00 euros, pelo que podemos concluir que a acção foi subavaliada pelo mercado. É obvio que,

se as nossas expectativas se confirmassem, em caso de subavaliação, o investidor compraria mais acções e, em caso de sobreavaliação, venderia acções. Se todos os investidores adoptarem este comportamento, o equilíbrio de mercado reflectirá as estimativas dos valores intrínsecos de *todos* os participantes no mercado. Deste modo, o investidor cuja estimativa de V_0 é diferente do preço de mercado P_0 discorda, com efeito, de algumas ou de todas as estimativas consensuais do mercado em relação a D_1 , P_1 e/ou k .

Os modelos de actualização dos dividendos (*Dividend Discount Models* – DDM) são uma generalização do conceito de valor intrínseco. Tomemos a fórmula 6.1 como ponto de partida. Então,

$$V_1 = [E(D_2) + E(P_2)]/(1 + k) \quad (6.2)$$

Se partirmos do pressuposto de que a acção será vendida pelo seu valor intrínseco no final do período 2, então P_1 (da fórmula 6.1) é igual a V_1 (da fórmula 6.2), $E(P_1) = V_1$. Se substituirmos V_1 por P_1 na fórmula 6.1, obtemos:

$$V_0 = [E(D_1)/(1 + k)] + [E(D_2) + E(P_2)]/(1 + k)^2 \quad (6.3)$$

que pode ser interpretado como o valor intrínseco de uma acção com um período de detenção de dois anos. Em termos gerais, podemos adoptar a seguinte fórmula:

$$V_0 = [E(D_1)/(1 + k)] + [E(D_2)]/(1 + k)^2 + \dots + [E(D_H) + E(P_H)]/(1 + k)^H \quad (6.4)$$

para um período de detenção de H anos. De facto, o valor intrínseco de uma acção com um período de detenção de H anos corresponde ao valor actualizado de todos os dividendos pagos, mais o produto da venda final da acção no ano H . Se partirmos do pressuposto de que H aumentará até ao infinito, a fórmula 6.4 passa a ser:

$$V_0 = [E(D_1)/(1 + k)] + [E(D_2)]/(1 + k)^2 + [E(D_3)]/(1 + k)^3 + \dots \quad (6.5)$$

Importa salientar que esta fórmula *não* afirma que o valor intrínseco é independente dos ganhos de capital. Afirma apenas que os eventuais ganhos de capital à data de venda da acção serão determinados pelos dividendos estimados (esperados) pagos no futuro.

Se – por uma questão de simplicidade⁵⁰ – presumirmos que o dividendo conhecido D_0 cresce para sempre a uma taxa constante g (que poderá ser positiva, zero ou negativa), a fórmula 6.5 passa a ser:

$$V_0 = [E(D_1)/(k - g)] \quad (6.6)$$

que se denomina, muitas vezes, DDM de crescimento constante ou *modelo de Gordon*.⁵¹ Matematicamente, a fórmula só é válida se $k > g$ (ou seja, se k não for igual a g). Se $k = g$, o valor da acção seria infinito, o que é um absurdo económico. Mas $g > k$ também não faz sentido de um ponto de vista económico, pois implica que a acção teria um valor intrínseco negativo (caso em que a empresa deveria

estar em estado de falência e desaparecer do mercado) *ou* que o mercado tem de ajustar a sua estimativa de k . Se um analista do mercado bolsista defender uma estimativa de $g > k$, ou seja, uma taxa de crescimento dos dividendos superior à taxa de juro, é necessário ter algum cuidado, pois esta estimativa poderá parecer uma oportunidade de investimento, mas apenas se se referir às taxas de crescimento a curto prazo. Poderá não ser sustentável a longo prazo.

Os DDM são agora mais sofisticados, pois parte-se do pressuposto de que os dividendos pagos dependem do montante de lucros retidos para efeitos de execução da política de investimento (expansão) da empresa. A questão consiste em saber se esta estratégia leva a uma diminuição ou a um aumento do valor intrínseco. Se o investimento adicional efectuado pela empresa com fins expansionistas obtiver retornos mais elevados do que a taxa de mercado geralmente exigida k , o valor intrínseco dessa empresa aumentará (o que está de acordo com a opinião geral dos especialistas económicos). Além disso, os modelos foram aperfeiçoados para melhor reflectirem a posição das empresas ao longo do ciclo de vida assumido (modelos de crescimento múltiplo).⁵²

Embora os DDM sejam fáceis de aplicar, o desafio reside na definição dos dados de entrada, uma vez que todos eles se referem a expectativas futuras. As estimativas do valor das acções não são melhores do que os pressupostos subjacentes. Por conseguinte, tal como acontece com todas as outras técnicas racionais que foram desenvolvidas numa tentativa de prever o futuro, devem ser sempre realizados testes de sensibilidade para determinar de que modo os resultados do DDM são afectados por diferentes conjuntos de combinações de pressupostos.

Um conceito de avaliação diferente do DDM é o rácio *price-earnings* das acções. Esta análise parte do princípio de que o valor da acção deve estar positivamente ligado às oportunidades de crescimento da empresa em causa, sendo que as oportunidades de crescimento são – neste modelo – idênticas ao crescimento a longo prazo dos dividendos pagos. Uma versão do rácio *price-earnings* é a seguinte:⁵³

$$E[P_0/E_1] = (1 - b)/(k - ROE * b) \quad (6.7)$$

onde:

- P_0/E_1 = quociente entre o preço (conhecido) da acção no período 0 e os lucros (esperados) no período 1
- b = taxa de retenção, ou seja, proporção do excedente operacional reinvestido na empresa $0 < b < 1$
- k = taxa de retorno de mercado “normal” esperada dos investimentos
- ROE = retorno dos capitais próprios da empresa em causa

Veja-se que, neste modelo, a taxa de crescimento g dos dividendos é:

$$g = ROE * b \tag{6.8}$$

A fórmula 6.7 apresenta as seguintes características: k é geralmente considerada constante, dado que representa a taxa de retorno de mercado normal. Se b for diferente de zero, o aumento do ROE levará a um aumento do rácio *price-earnings* (dado que o termo $ROE*b$ não é igual nem maior do que k). Isto faz sentido, dado que os projectos de investimento com um ROE elevado proporcionam oportunidades de crescimento à empresa. Se o ROE for superior a k , o aumento de b levará a um aumento do rácio. Mais uma vez, isto faz sentido, dado que o mercado atribuirá um preço mais elevado às acções destas empresas em relação aos dividendos pagos se explorarem estas oportunidades reinvestindo parte do excedente operacional.

O quadro 6.4 apresenta um resumo de alguns cálculos simples que traduzem numericamente estas considerações.

Quanto mais alta for a taxa de reinvestimento, mais alta será a taxa de crescimento, mas não necessariamente o rácio P/E. O aumento da taxa de reinvestimento só levará a um aumento do P/E se os investimentos efectuados pela empresa oferecerem uma taxa de retorno esperada superior à oferecida pelo mercado. Caso contrário, será prejudicial para os accionistas, dado que significa que será investido mais dinheiro em projectos com uma taxa de retorno insatisfatória.

Quadro 6.4 Efeito do ROE e da taxa de reinvestimento sobre o crescimento dos dividendos e o rácio P/E

b	$1-b$	k	ROE	g	P/E
0,00	1,00	0,12	0,09	0,000	8,33
0,00	1,00	0,12	0,12	0,000	8,33
0,00	1,00	0,12	0,15	0,000	8,33
0,25	0,75	0,12	0,09	0,023	7,69
0,25	0,75	0,12	0,12	0,030	8,33
0,25	0,75	0,12	0,15	0,038	9,09
0,50	0,50	0,12	0,09	0,045	6,67
0,50	0,50	0,12	0,12	0,060	8,33
0,50	0,50	0,12	0,15	0,075	11,11
0,75	0,25	0,12	0,09	0,068	4,76
0,75	0,25	0,12	0,12	0,090	8,33
0,75	0,25	0,12	0,15	0,113	33,33

Fonte: OIT.

Os cálculos do preço das acções supramencionados devem estar na base da decisão de subavaliar ou sobreavaliar uma acção. Uma vez que as bolsas de valores são geralmente consideradas mercados quase perfeitos que reflectem o preço “certo” no momento “certo”, é pouco provável que a compra de acções subavaliadas (as chamadas “*lucky buys*”) gere lucros. Porém, se forem obtidas novas informações sobre as perspectivas de uma empresa que levem a uma revisão dos resultados do cálculo do preço das acções, esta vantagem sobre o mercado global permitirá obter os referidos lucros. Neste sentido, se as acções forem avaliadas correctamente, os lucros da corretagem dependem exclusivamente da descoberta de informações ainda não incorporadas no preço de mercado. Este tipo de informação é extremamente sensível e apenas poderá estar ao alcance de um grupo restrito de profissionais, que estão expressamente proibidos de a explorar nos mercados financeiros. Dada a sofisticação da organização das bolsas de valores e o elevado número de operadores, as probabilidades de obter lucros especulativos nos mercados bolsistas são muito reduzidas. Os fundos de pensões, com a sua orientação de longo prazo, deveriam antes apostar em investimentos de qualidade que prometem um crescimento e pagamento de dividendos estáveis.

6.5.3 Indicadores de desempenho dos instrumentos de dívida

Para além das acções, a criação de indicadores que reflectam o preço real das obrigações emitidas pelo sector privado não é uma tarefa simples. Algumas obrigações emitidas pelos governos dos principais países industrializados são habitualmente transaccionadas nas bolsas de valores, e os índices de preços das mesmas são calculados diariamente. No que respeita às obrigações emitidas por governos que merecem menos confiança e pelas empresas em geral, o problema reside no facto de estes títulos serem transaccionados com menos frequência, razão pela qual é difícil calcular taxas de retorno reais (Bodie *et al.*, 1996, p. 69). Por conseguinte, é geralmente difícil ter acesso a preços actualizados e as estimativas são calculadas com base em modelos de avaliação das obrigações. Existem vários índices de desempenho do mercado obrigacionista em geral, sendo os mais conhecidos os da Merrill Lynch, Lehman Brothers e Salomon Brothers, entre outros.

6.5.4 Rentabilidade das obrigações⁵⁴

Uma vez que, no caso das obrigações, os pagamentos regulares (geralmente designados por “pagamentos de cupões”) e o reembolso do capital⁵⁵ ocorrem meses ou anos no futuro, o preço que um investidor estaria disposto a pagar pelo direito a esses pagamentos depende do valor das unidades monetárias, por exemplo euros, recebidas no futuro em comparação com o seu valor actual. É possível que o valor actual de um euro a receber no futuro seja inferior a €1. Naturalmente,

o tempo de espera para receber esse €1 implica um custo de oportunidade para o investidor; se o dinheiro não estiver disponível, não pode ser utilizado noutros investimentos que gerem imediatamente rendimentos.

Para calcular o valor actual de uma obrigação, os fluxos de caixa esperados (cupão mais pagamento final do valor nominal) são actualizados com base na taxa de juro aplicável. Por outras palavras:

Valor actual da obrigação = Valor actual dos cupões + valor nominal actual

Se T corresponder à data de maturidade e r à taxa de juro aplicável, o valor actual da obrigação pode ser calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$PVB_{t_0} = \sum_{t=1}^T [\text{Cupão}/(1+r)^t] + [\text{Valor nominal}/(1+r)^T] \quad (6.9)$$

onde:

PVB_{t_0}	=	valor actual da obrigação B à data de avaliação;
Cupão	=	pagamentos regulares em datas fixas entre t_0 e T
Valor nominal	=	pagamento final em T
r	=	taxa de juro de mercado

O primeiro termo da fórmula 6.9 designa-se frequentemente por valor actual de uma anuidade.

No exemplo que se segue, considerámos um cupão de 3%, uma obrigação com maturidade a 30 anos com um valor nominal de 1 000 euros, que paga um cupão anual de 30 euros. Suponhamos que a taxa de juro de mercado é de 3% ao ano. Nesse caso, o valor actual da obrigação (o preço justo que um investidor estaria disposto a pagar) pode ser calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Preço} = \sum_{t=1}^{30} 30[\text{€}30/(1 + 0,03)^t] + [\text{€}1\,000/(1 + 0,03)^{30}] \quad (6.10)$$

Com a ajuda de um programa de folhas de cálculo normal, é fácil confirmar que o valor actual da anuidade é 588,01 euros, enquanto o valor actual do reembolso final do valor nominal é 411,99 euros.

A soma destes dois valores é 1 000 euros por uma razão óbvia: parte-se do pressuposto de que a taxa de mercado é exactamente igual à taxa do cupão. O investidor receberia, no futuro, um retorno justo por um investimento de 1 000 euros hoje. Por outras palavras, a obrigação seria vendida pelo valor nominal.

Quadro 6.5 Valor actual da obrigação (€1 000, maturidade a 30 anos, 3% ao ano) a diferentes taxas de juro

Taxa de juro de mercado (%)	Valor actual do cupão	Valor nominal actual	Valor actual da obrigação
1	741,92	774,23	516,15
2	552,07	671,89	223,96
3	411,99	588,01	000,00
4	308,32	518,76	827,08
5	231,38	461,17	692,55
6	174,11	412,94	587,06
7	131,37	372,27	503,64
8	99,38	337,73	437,11
9	75,37	308,21	383,58
10	57,31	282,81	340,12
15	15,10	196,98	212,08
20	4,21	149,37	153,58

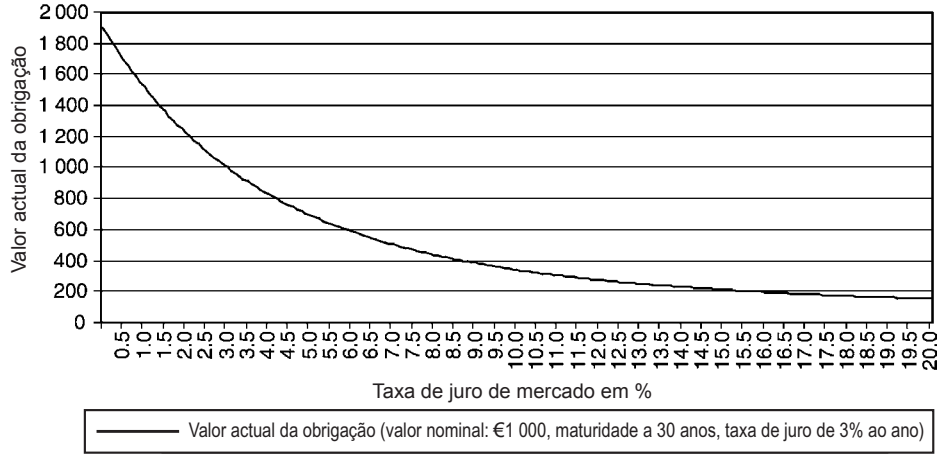
Fonte: OIT.

Se a taxa de juro de mercado não fosse igual à taxa do cupão, a obrigação não seria vendida pelo valor nominal, tal como é ilustrado para diferentes taxas de juro no quadro 6.5. Imaginemos que a taxa de mercado de longo prazo sobe acima dos 3% iniciais (mantendo-se a taxa do cupão e o valor nominal inalterados). Nesse caso, o valor actual da anuidade e do valor nominal seria inferior ao valor nominal pelo seguinte motivo: sendo a taxa de mercado mais elevada, o investidor obterá um retorno mais elevado pelos seus 1 000 euros, o que significa que o preço da obrigação teria de descer. Da mesma forma, caso se partisse do pressuposto de que a taxa de mercado iria descer, o valor actual da obrigação aumentaria.

Importa salientar que os aumentos e as descidas das taxas de juro não conduzem a resultados simétricos em termos do preço da obrigação. Se a variação da taxa de juro for, por exemplo, de + e -1/3 (taxas de mercado de 4% e 2% em comparação com uma taxa de cupão de 3%), a diminuição do preço em caso de uma taxa de mercado hipoteticamente mais elevada é -17,3% (827,08 euros/1 000 euros), enquanto o aumento em caso de um decréscimo hipotético da taxa de mercado de longo prazo é 22,4% (1 223,96 euros/1 000 euros).⁵⁶ Este enviesamento dos preços das obrigações denomina-se *convexidade* devido à forma convexa do gráfico que representa a relação entre o preço da obrigação e a taxa de juro de mercado. A figura 6.7 ilustra a relação inversa entre o preço e a taxa de juro da obrigação do exemplo.

As flutuações da taxa de juro constituem a principal fonte de risco no mercado de títulos de rendimento fixo. Além disso, o preço das obrigações é sensível à maturidade. Como seria de esperar, se o investidor comprar a obrigação pelo valor nominal e, posteriormente, as taxas de mercado subirem, o investidor terá prejuízo e quanto mais tempo o dinheiro investido estiver indisponível, maior será esse prejuízo.

Figura 6.7 Axioma da convexidade sobre o valor actual da obrigação *versus* a taxa de juro de mercado



Fonte: Quadro 6.5.

6.6 ESTRATÉGIAS DE INVESTIMENTO

Os fundos públicos da segurança social estão geralmente sujeitos a directrizes estabelecidas por lei, que podem ser consideradas *quasi-benchmarks* (ver caixa 6.4). Estas directrizes poderão ser mais ou menos precisas consoante as circunstâncias. Quanto mais o público desejar ou precisar de controlar as estratégias implementadas e as decisões tomadas pelos gestores do fundo de pensões, mais detalhada será a legislação. Este controlo deverá ser exercido em conformidade com requisitos constitucionais, legais e outros requisitos públicos. Por vezes, este controlo poderá estar em conflito com o desejo de maior liberdade de acção por parte dos gestores do fundo. Provavelmente, a importância relativa dos dois factores deverá ter por base o parecer de especialistas e ser decidida caso a caso. A OCDE pode fornecer conselhos sobre directrizes de investimento aplicáveis à gestão de fundos de pensões.

Iremos agora examinar algumas estratégias modernas de investimento: investimentos por indústria, mercado e região, assim como investimentos socialmente responsáveis. A lista não é exaustiva e a ordem por que as estratégias são apresentadas não reflecte as preferências dos autores. As estratégias de investimento que privilegiam os derivados foram propositadamente excluídas, pois consideramos que não cumprem os princípios básicos de investimento aplicáveis aos fundos da segurança social. De qualquer modo, a concentração dos investimentos em indústrias, mercados ou regiões predefinidos faz aumentar o risco. No que respeita aos fundos da segurança social, é geralmente aconselhável adoptar estratégias mistas.

6.6.1 Investimento por indústria

Esta estratégia implica o investimento em empresas pertencentes ao mesmo tipo de indústria. O incentivo para investir em indústrias advém da constatação de que, em qualquer economia, há geralmente indústrias que crescem mais rapidamente e são mais lucrativas do que outras; há indústrias emergentes e indústrias moribundas; há empresas que registam tradicionalmente um bom desempenho e outras que se encontram mais ou menos permanentemente numa situação de fragilidade. O objectivo seria investir apenas em indústrias de sucesso. Se esta estratégia fosse aplicada, as reservas financeiras dos regimes de segurança social seriam investidas exclusivamente em acções e/ou obrigações daquelas empresas ou grupos de empresas.

Obviamente, não é possível adoptar tal estratégia sem efectuar uma análise da indústria, o que implica a resolução de diversos problemas metodológicos. Em primeiro lugar, é necessário definir as indústrias. À primeira vista, poderá parecer uma tarefa simples mas, de facto, é bastante complicada. Muitas indústrias que emitem acções ou obrigações são, na verdade, conglomerados que produzem e comercializam diferentes tipos de produtos que poderão ser ou não facilmente classificados sob a mesma designação (indústria). Um dos sistemas de classificação existentes é a *Classificação Internacional Tipo de Todos os Ramos de Actividade Económica* (CITA), muito utilizada pela OCDE e por todos os países que publicam regularmente as contas nacionais. A CITA é normalmente utilizada pelos serviços públicos de estatística para agrupar empresas para fins de análise estatística. A versão mais recente é a CITA Revisão 3.1.⁵⁷

Caixa 6.4 Fundo de pensões para funcionários municipais: o exemplo da Dinamarca¹

O fundo de pensões dinamarquês para funcionários municipais, um regime de contribuição definida financiado por capitalização, está sujeito aos seguintes princípios de afectação de activos:²

A regra 50/50

Um máximo de 50% da carteira poderá ser constituída por activos voláteis (por ex., acções e obrigações de alto risco), devendo os restantes 50% ser constituídos por activos seguros (obrigações da dívida pública, obrigações de primeira classe emitidas por empresas privadas, imobiliário, etc.).

A regra dos 3%

Um máximo de 3% do passivo do fundo de pensões poderá ser investido numa empresa (limitação da exposição ao risco de incumprimento).

A regra sobre divisas

Um mínimo de 40% deverá ser investido em activos denominados na moeda nacional, um máximo de 40% em moeda da União Europeia (UE) e um máximo de 20% noutras moedas.

A regra sobre o controlo de empresas

A legislação estabelece expressamente que o fundo deverá evitar qualquer controlo sobre as decisões de empresas isoladas, excepto no que respeita a empresas de gestão de activos.

Caixa 6.4 (continuação)

Muitos países adoptaram regras como estas, tendo-as adaptado às suas circunstâncias específicas. Nos últimos anos, tem-se assistido a uma tendência para aumentar a percentagem de acções e diminuir proporcionalmente a percentagem de obrigações. Esta tendência ficou a dever-se à constatação de que, a longo prazo, as taxas de retorno das acções parecem ser mais elevadas do que as das obrigações e tão seguras quantas estas. Mais recentemente, na sequência da grave crise que afectou o mercado accionista internacional, os fundos de pensões reexaminaram as suas regras gerais sobre afectação de activos com vista a melhorar a protecção das contribuições dos seus membros. Ao fazê-lo, poderão ter contribuído para criar uma espiral descendente nos mercados bolsistas (já em baixa).

A regra dinamarquesa sobre divisas, de facto, expõe um máximo de 20% dos activos do fundo a um risco cambial – desde que o Governo adopte uma política de manutenção de uma taxa de câmbio fixa entre a coroa dinamarquesa e o euro e partindo do pressuposto de que se verifica a livre flutuação da moeda nacional face a outras moedas.

A regra dos 3% visa limitar os prejuízos financeiros que o fundo de pensões poderia sofrer em caso de falência de uma empresa em que tivesse investido dinheiro. Esta regra só funcionará como uma medida de segurança se a falência da empresa em causa não desencadear a falência de, por exemplo, empresas complementares ou dependentes.

A regra sobre o controlo de empresas é importante para as economias de mercado, que assentam na livre concorrência. Se, por exemplo, um fundo de pensões passasse a controlar duas empresas concorrentes em virtude dos seus investimentos em acções, poderiam surgir conflitos de interesses; evitá-los poderia ser temporariamente benéfico para os activos do fundo, mas seria prejudicial, a longo prazo, para o bom funcionamento da economia – e do fundo. Além disso, poderão surgir problemas respeitantes à relação mandante-mandatário no seio da direcção do fundo de pensões se o seu poder de voto aumentar: poderá verificar-se um conflito entre os interesses de um determinado dirigente e os interesses do fundo de pensões como um todo, dando origem a decisões parciais (no que respeita, por exemplo, à gestão das acções). Importa ter em conta o facto de que este problema (evitar o controlo dos fundos de pensões sobre as decisões das empresas) poderá agravar-se com o aumento do número de fundos de pensões e o crescimento do seu potencial de investimento. Por enquanto, os fundos de países pequenos que se revestem de grande importância a nível nacional, mas que são pouco relevantes em termos internacionais, podem resolver facilmente este problema desviando os seus fluxos de investimento para outros países; no entanto, se todos os países industrializados adoptarem o método de capitalização total no financiamento das pensões, o problema do controlo poderá agravar-se rapidamente no que respeita às suas dimensões económicas e sociais.

As regras supramencionadas nada dizem sobre a afectação regional dos activos detidos pelo fundo dinamarquês a nível mundial.

O caso dinamarquês reflecte uma abordagem de gestão activa dos fundos. Os gestores do fundo têm liberdade para tomar decisões discricionárias sobre a aquisição de certificados de investimento dentro dos limites das regras estabelecidas. Estas disposições mantêm-se inalteradas por períodos de tempo razoáveis, mas o seu cumprimento é constantemente e rigorosamente monitorizado. Se as regras forem consideradas obsoletas ou deixarem de ser aplicáveis, devido, por exemplo, a uma alteração das condições do mercado, são então revistas a fim de redireccionar as decisões dos gestores do fundo.

Se os gestores dos fundos de pensões adoptassem uma estratégia de gestão passiva, seria necessário criar uma carteira cuja composição reproduzisse as principais empresas incluídas nos índices de referência visados. O desempenho das reservas do fundo poderia ser então associado ao desempenho de índices como, por exemplo, o Dow Jones, o FTSE, o DAX ou o DJSIGI (Dow Jones Sustainability Group Index, que abrange 64 indústrias).

As estratégias passivas são consideradas racionais se as bolsas de valores garantirem (através das suas regras internas) que apenas serão admitidas a negociação e integrarão os

Caixa 6.4 (continuação)

índices de referência empresas altamente lucrativas e que gozem tradicionalmente de boa reputação económica (“*blue chips*”), e se o fundo de pensões for suficientemente pequeno para não exercer uma influência considerável sobre os preços. Além disso, as regras relativas à exclusão de uma empresa da negociação na bolsa de valores ou à sua retirada do índice têm de ser transparentes. Se a bolsa de valores cumprir estas condições, é provável que o mercado honre estas empresas com um índice em expansão e, conseqüentemente, com retornos (dividendos) mais elevados sobre as acções cotadas.

Contudo, a evolução dos índices poderá ser influenciada pelas decisões de grandes participantes no mercado, como os fundos de pensões. Quanto maior for um fundo, maior será o contributo das suas decisões para o movimento geral do mercado, medido ao nível dos índices. Por conseguinte, as estratégias passivas de investimento poderão ser uma opção a curto prazo, mas não a longo prazo. Se todos os investidores adoptassem uma estratégia passiva, assistiríamos, mais tarde ou mais cedo, a uma paralisação do mercado. As estratégias passivas de investimento são, assim, uma *contradictio in adjecto*, pelo menos a longo prazo.

Notas

¹ Sampension Administrationsselskab: Documento distribuído na PSI Pension Leadership Meeting, 25-26 de Janeiro de 2001, Haia (Países Baixos).

² Estes princípios estão geralmente sujeitos a alterações a médio prazo.

Para integrar uma determinada empresa numa destas categorias é necessário conhecer, em detalhe, o seu objectivo e as suas actividades. Assim sendo, os analistas financeiros, os investidores financeiros poderão desejar investir o seu dinheiro a nível nacional e internacional, caso em que seria necessário conjugar as classificações vigentes em diferentes países. Depois de resolverem estes e outros problemas (ver Bodie *et al.*, 1996, p. 506-520), os analistas financeiros teriam de examinar a evolução dos índices relacionados com o desempenho das empresas de interesse num contexto macroeconómico e, utilizando previsões macroeconómicas como indicador da evolução esperada dos índices,⁵⁸ transformar os resultados em decisões sobre a carteira de investimento.

O desenvolvimento e a manutenção do nível necessário de conhecimentos técnicos especializados implicam, obviamente, custos elevados, e os gestores dos fundos da segurança social não estão geralmente em posição de contratar os profissionais de que necessitam. Seria necessário contratar uma empresa de gestão de fundos para gerir a carteira. Mais uma vez, verificar-se-ia uma típica situação de assimetria na distribuição do conhecimento entre o mandante e o mandatário. Em resumo, os gestores do regime da segurança social não devem “colocar todos os ovos no mesmo cesto de indústrias”.

6.6.2 Investimento por mercado financeiro

Este conceito refere-se ao investimento em mercados formais. Por exemplo, poderia ser adoptada a estratégia de investir em um ou mais índices desenvolvidos para bolsas de valores de várias regiões do mundo, nomeadamente o Dow Jones, o FTSE, o DAX ou uma combinação dos mesmos (a Informação 4 contém uma lista dos mercados existentes). Poderiam ser também desenvolvidos outros índices adaptados a políticas de investimento específicas, mas tal exigiria um enorme esforço em termos de pesquisa e análise. O incentivo para investir em mercados formais específicos está directamente relacionado com o grau de regulamentação que é efectivamente aplicada nestes mercados com o objectivo de prevenir, por exemplo, a fraude e o abuso de informação privilegiada. O objectivo seria investir apenas em mercados com elevado desempenho e sujeitos a uma regulamentação adequada. Os problemas a resolver são semelhantes aos que se colocam ao investimento por indústria. Se esta estratégia fosse aplicada, as reservas financeiras dos regimes de segurança social seriam investidas exclusivamente em acções e/ou obrigações destes mercados.

Um dos principais problemas associados ao investimento exclusivo em determinados mercados financeiros formais tem a natureza de uma “caixa negra”. Durante a preparação e execução desta estratégia de investimento, os analistas financeiros poderão sentir-se inclinados a analisar apenas a tendência e/ou o comportamento cíclico dos índices destes mercados, sem analisarem o desempenho subjacente das indústrias neles representadas. Obviamente, os índices dos mercados financeiros são significativamente diferentes dos índices desenvolvidos para as indústrias, tal como mencionado anteriormente. Para ultrapassar este obstáculo, seria importante que fossem criados modelos que estabelecessem a ligação entre índices de desempenho da indústria e índices do mercado. Porém, tal implica a resolução de diversos problemas metodológicos e analíticos. Ainda que fosse possível criar estes modelos com base em observações passadas, é extremamente duvidoso que se consiga manter a sua estrutura invariável no tempo ao longo de períodos suficientemente longos. Mais uma vez, o seu enquadramento em contextos macroeconómicos coloca ainda mais problemas.

No que respeita ao nível de conhecimentos técnicos especializados exigidos, as observações e a conclusão apresentadas em relação ao investimento por indústria são também aplicáveis a este caso.

6.6.3 Investimento por região

Esta estratégia corresponde a uma aposta no investimento em um ou mais países ou regiões do mundo e passa pela decisão de investir apenas (ou predominantemente) no próprio país ou (também) no estrangeiro. Estes investimentos podem

ser efectuados “por indústria”, por “mercado financeiro”, consistir numa combinação de ambos ou assumir outra forma (investimento directo, por exemplo).

Tanto para as carteiras privadas como para os fundos da segurança social, as restrições internas ao investimento são, há muito tempo, uma das questões mais controversas da gestão de activos. No seio da OCDE, a ideia de que deveriam ser permitidos investimentos em qualquer parte do mundo parece merecer o consenso geral. Os fundos nos principais países da OCDE são cobrados em moeda convertível – por outras palavras, em princípio não haverá qualquer problema de aceitação do seu dinheiro em qualquer parte do mundo. No entanto, em virtude das regras de prudência em vigor, os fundos sediados na OCDE tendem a investir dentro da OCDE, sendo os seus investimentos em países não-membros muito limitados. O fundo de pensões dinamarquês para funcionários municipais, por exemplo, atribuiu, em 2000, 26% das suas *acções* a empresas sediadas na Dinamarca, 29% a países europeus desenvolvidos (excluindo a Dinamarca), 16% ao Japão, 26% aos Estados Unidos e apenas 6% aos mercados emergentes.

Para além das questões suscitadas pelo investimento em diferentes indústrias ou mercados, as decisões de investimento de orientação regional colocam problemas analíticos e de monitorização adicionais aos gestores dos activos.

6.6.4 Investimento socialmente responsável

O investimento socialmente responsável (ISR) pertence ao grupo de estratégias de investimento com uma dimensão ética explícita. É definido como “um investimento cuja selecção, retenção e realização toma em consideração aspectos sociais, ambientais ou éticos, bem como o exercício responsável dos direitos (tais como direitos de voto) a ele inerentes” (Mansley, 2001, p. 2). Há já alguns anos, os investidores institucionais, especialmente no sector privado, oferecem habitualmente os chamados “filtros”, que permitem que cada carteira seja constituída de modo a garantir que o investimento cumpra determinados requisitos de responsabilidade estabelecidos pelo investidor.

Até agora, os fundos públicos da segurança social têm adoptado uma atitude mais conservadora face a estas questões. Uma das principais razões para tal reside no facto de estarem obrigados, por lei, a evitar a discriminação positiva ou negativa. Se, num país democrático, uma empresa exercer uma actividade lícita, como é que o investimento nessa empresa poderá ser considerado socialmente irresponsável? Os fundos públicos de pensões não são as únicas entidades que se deparam com esta questão – os fundos privados também poderão ter de a enfrentar, dependendo da legislação nacional ou internacional e do seu próprio perfil no que respeita ao destino do seu investimento.

É comum pensar-se que as violações de normas sociais básicas só ocorrem em regiões menos desenvolvidas. Porém, o comportamento das empresas deveria ser

sujeito a uma análise crítica, independentemente do local onde exercem a sua actividade. Os “filtros sociais” poderão tomar em consideração os seguintes aspectos:

6.6.4.1 *Corrupção*

Por todo o mundo, são cada vez mais visíveis os danos que a corrupção pode causar ao tecido social e económico de um país. Os países com elevados níveis de corrupção registam níveis de crescimento económico e de investimento mais baixos devido ao clima de incerteza vigente, aos custos dos subornos e aos longos processos burocráticos. A Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção, de 1998, exige que cada uma das Partes tome as medidas necessárias para que “constitua, para qualquer pessoa, uma infracção penal nos termos da sua lei o facto intencional de oferecer, de prometer ou de atribuir uma vantagem pecuniária ou outra, indevida, directamente ou através de intermediários, a um agente público estrangeiro”.⁶⁰ O cumprimento destas normas pelas empresas nunca é fácil, revelando-se particularmente difícil nas grandes empresas multinacionais, com subsidiárias e *joint ventures* em vários países. Por conseguinte, é importante que as empresas estabeleçam um programa abrangente destinado a alertar todos os funcionários para a necessidade de resistir à corrupção em todas as suas formas.

6.6.4.2 *Normas do trabalho*

Muitas empresas adquirem uma parte cada vez maior dos seus bens a países em desenvolvimento. Embora o investimento e o comércio internacional possam criar postos de trabalho nestes países tão afectados pelo desemprego, por vezes ocorrem abusos. Se os postos de trabalho criados forem perigosos ou se os trabalhadores forem forçados a viver em condições deploráveis, os benefícios que estes daí retiram poderão ser mínimos. A grande maioria dos membros da comunidade internacional assinou as “normas fundamentais do trabalho” da OIT, que incidem sobre questões como o trabalho forçado, a não discriminação, a saúde e segurança, a liberdade de associação, a negociação colectiva e o trabalho infantil. Infelizmente, muitos governos não garantem o seu cumprimento, muitas vezes por receio de que tal afaste os investidores internacionais.

6.6.4.3 *Direitos humanos*

O instrumento internacional mais importante no domínio dos direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas, de 1948. Este quadro normativo deve servir de base à política de direitos humanos de qualquer empresa e ser implementado em toda a sua esfera de influência. Muitas empresas viram a sua reputação manchada devido ao seu real ou alegado comportamento em questões relacionadas com direitos humanos.

6.6.4.4 *Segurança social*

Um dos maiores problemas do financiamento da segurança social nos países em desenvolvimento e em transição é o não cumprimento das obrigações de contribuição para a segurança social, que leva, muitas vezes, a que as instituições da segurança social não disponham dos recursos necessários para assegurar a prestação de benefícios, tanto em dinheiro como em espécie. Esta prática é frequentemente tolerada pela direcção das empresas e pelos funcionários por motivos relacionados com custos e com os resultados líquidos, e também pelos governos por motivos (reais ou não) de competitividade internacional. A governação, incluindo as relações administrativas entre os fundos da segurança social e as empresas, é muitas vezes deficiente. As empresas internacionais que fazem parte de *joint ventures* têm um papel fundamental a desempenhar na melhoria desta situação.

Antes de decidirem investir em determinada empresa, os gestores dos fundos da segurança social teriam toda a vantagem em perguntar se a empresa em causa dispõe de políticas formais sobre estas questões, se essas políticas estão a ser implementadas e de que forma. Poderão ser também abordadas outras questões, tais como os conflitos armados ou o acesso a medicamentos. Qual é a política da empresa nesta matéria? Além disso, os fundos da segurança social podem utilizar mecanismos de selecção para excluir as empresas envolvidas na produção de determinados bens (por ex., tabaco, petróleo).

O desempenho dos ISR tem confirmado, até agora, a validade deste tipo de estratégia. É possível provar que o desempenho dos fundos que adoptam estratégias de ISR não é inferior ao daqueles que implementam estratégias de investimento convencionais. Um estudo realizado nos Estados Unidos comparou 183 fundos com filtro social com fundos sem filtro social, tendo constatado que, desde 1999, os primeiros tinham obtido um retorno médio ainda mais elevado do que os segundos, especialmente quando a avaliação tinha por base os resultados obtidos ao longo de períodos de três a dez anos. Além disso, a taxa de rotatividade dos investidores dos fundos parece ser inferior à das carteiras sem filtro. A amostra de fundos com filtro social revelou uma maior volatilidade e preços de acções mais elevados do que os fundos sem filtro social com eles comparados.⁶¹ Outros estudos baseados em comparações ajustadas ao risco concluem que não existem quaisquer vantagens em termos de retorno face aos fundos sem filtro social. As carteiras com filtro social parecem comportar uma exposição acrescida ao risco.⁶² Porém, estas conclusões são questionadas pela tese do “efeito nulo”, segundo a qual os fundos com filtro social, devido à forma como são constituídos, neutralizam estes efeitos de acréscimo do risco, caso em que o ISR, apresentando as mesmas características de risco/retorno, poderia ser considerado totalmente equivalente, em termos financeiros, às oportunidades de investimento conservadoras (Kurtz, 1999).

Uma das razões apontadas para o sucesso relativo do ISR tem sido a relação entre a criação de programas socialmente responsáveis pela direcção das empresas e a melhoria das competências de gestão geral da produção – por outras palavras, uma não existira sem a outra. Alguns destes efeitos poderão resultar da prática socialmente responsável de oferecer benefícios suplementares (*fringe benefits*) aos funcionários, que vão desde melhorias no ambiente de trabalho a formação profissional complementar. Para além de terem um impacto positivo na produtividade do trabalho, estas medidas também ajudam a moldar a reputação da empresa face ao exterior. Uma boa reputação poderá ter uma influência determinante sobre os clientes, os futuros parceiros comerciais e os funcionários de uma empresa, bem como melhorar as suas perspectivas de negócio. Naturalmente, nas decisões de investimento dos fundos da segurança social, estas *declarações genéricas* teriam de ser provadas em cada *caso concreto*.

Nos Estados Unidos, o investimento em fundos com estratégias de ISR aumentou mais de 30% entre 1999 e 2001. O mercado de investimento em fundos com filtro social atingiu um valor superior a 2 biliões de dólares em 2000. Os investidores privados preferiram investir o seu dinheiro em fundos que asseguraram um investimento socialmente responsável com uma taxa de crescimento 1,5 vezes superior ao dos fundos sem filtro social.⁶³

Com a generalização das estratégias de ISR, esta abordagem aproximar-se-á dos seus limites. As empresas que não cumprem os filtros sociais poderão depender cada vez mais do auto-financiamento; quanto mais reduzido for o grupo de empresas que cumprem os filtros, mais os fundos da segurança social que apostam em ISR serão obrigados a competir por possibilidades de investimento exactamente nestas empresas. O preço das acções destas empresas poderá então aumentar em resultado de um excesso de procura, embora não necessariamente devido a um bom desempenho económico. Importa salientar que a estratégia de ISR não é apenas aplicável ao investimento em acções de empresas privadas, podendo ser também aplicável à detenção de obrigações da dívida pública. Tal implica avaliar o empenho dos governos no cumprimento das mesmas regras, se for o caso, aplicáveis às empresas.

6.6.5 Considerações comuns

Seja qual for a estratégia de investimento que um regime de segurança social decida adoptar – investimento por indústria, por mercado financeiro ou por região (com uma orientação nacional ou internacional), uma política activa de filtragem social, uma estratégia mista ou outras estratégias não abordadas no presente livro –, a elaboração de um documento oficial com os procedimentos de selecção da carteira de investimento deve ser uma prática corrente dos fundos de pensões. As fases específicas do processo seguido pelo departamento de gestão de activos

de um regime (ou por uma empresa de gestão de activos que seja responsável pela execução da política do fundo) poderiam obedecer à sequência proposta por Cummins (2001):

- definição de critérios: estes devem manter-se estáveis durante um período alargado, mas podem ser revistos periodicamente;
- selecção dos dados: é necessário o acesso permanente a um fornecedor de dados profissional;
- auditoria dos dados: são indispensáveis competências analíticas internas;
- análise dos investimentos: são indispensáveis competências analíticas internas;
- selecção de acções *versus* obrigações: em conformidade com os resultados da pesquisa anteriormente efectuada;
- criação da carteira: a propor aos gestores do fundo de segurança social (ou seja, evitar políticas de “caixa negra”;
- votação: as decisões têm de contar com o apoio da maioria dos gestores do regime de segurança social e, possivelmente, dos accionistas.

Antes disto, o regime de segurança social tem de definir as suas prioridades. No caso de uma política de filtragem social, por exemplo, só deverão ser efectuados investimentos financeiros em empresas que tenham em conta:

1. Os direitos dos funcionários, ou seja:

- disponham de mecanismos de representação dos trabalhadores;
- paguem salários justos e apliquem uma política de igualdade de oportunidades;
- partilhem os lucros com os funcionários;
- respeitem as normas internacionais do trabalho e das relações laborais;
- promovam a saúde e segurança dos seus funcionários.

2. Necessidades sociais, ou seja:

- apoiem activamente as comunidades;
- ajudem a melhorar as infra-estruturas locais.

3. Normas de qualidade dos produtos, ou seja:

- utilizem mecanismos específicos de garantia da qualidade e segurança dos produtos;

- possuam um departamento de investigação e desenvolvimento e apresentem um bom desempenho em termos de inovações;
- apliquem uma política de *marketing* e contratação justa.

4. Questões ambientais, ou seja:

- apliquem uma política de prevenção de danos ambientais;
- respeitem os regulamentos de segurança;
- evitem químicos que empobrecem a camada de ozono;
- evitem outros químicos considerados prejudiciais ao meio ambiente;
- comuniquem abertamente os seus problemas ambientais e as respectivas propostas de resolução;
- não utilizem madeira dura tropical.

Seja qual for a estratégia de investimento adoptada, ISR ou outra, os gestores dos fundos de segurança social não devem esquecer que o principal objectivo do fundo é o pagamento de benefícios, tais como as pensões. Os contribuintes esperam obter, numa data futura, o máximo retorno possível (sendo o risco baixo e predeterminado) sobre as contribuições pagas hoje. Por conseguinte, filtros como aqueles que foram anteriormente descritos têm de ser traduzidos em requisitos específicos. Por exemplo, as partes interessadas no fundo poderão não querer investir as suas contribuições em empresas que poluam o ambiente. Porém, o significado de “poluir o ambiente” depende da definição de “poluição”. Para evitar discussões infrutíferas e os consequentes atrasos nas decisões de investimento, dir-se-ia que é proibido investir nessas empresas, salvo se o seu contributo para a poluição ambiental for inevitável, apesar de adoptarem as melhores práticas nesta área. Poderá também suceder que as partes interessadas não queiram que os fundos do regime sejam investidos em determinados países (por exemplos, países não democráticos). O cumprimento destes requisitos poderá revelar-se difícil em relação a empresas que operem a nível internacional; mais uma vez, as regras devem estar claramente definidas para evitar atrasos contraproducentes nas decisões de investimento.

6.7 PROBLEMAS DE INVESTIMENTO EM PAÍSES COM MERCADOS FINANCEIROS SUBDESENVOLVIDOS

Quando os mercados não têm plena confiança nos governos ou quando os participantes no mercado não confiam no funcionamento dos mercados (formais), surgem graves problemas. É o que acontece quando a má governação e a corrupção

destroem a confiança da população na capacidade do governo para cumprir as suas obrigações a longo prazo e quando os mercados não conseguem estabelecer e aplicar regras de prudência geralmente aceites para promoverem a aplicação de melhores práticas. Para compensar o risco, os credores do Estado, bem como os participantes no mercado, exigirão benefícios adicionais para além dos juros que seriam normalmente cobrados a devedores de confiança.

Quando os regimes de pensões financiados por capitalização, sejam eles públicos ou privados, são a única fonte de financiamento ao dispor dos governos, encontram-se muitas vezes numa posição complicada, dado que, nestes casos, são geralmente obrigados a investir exclusivamente nos mercados internos e em títulos da dívida pública, assumindo-se assim como os salvadores de orçamentos públicos que, de outra forma, se encontrariam em grandes dificuldades, mantendo *simultaneamente* a sobrevivência de mercados financeiros frágeis.

As secções que se seguem abordam vários aspectos dos problemas de investimento dos fundos de pensões que foram identificados ou podem surgir em mercados financeiros emergentes, nos mercados financeiros dos países em transição ou em países que adoptam estratégias de investimento orientadas expressamente para o desenvolvimento interno (nacional).

6.7.1 Os mercados emergentes e o investimento dos fundos de pensões

Os mercados emergentes caracterizam-se geralmente pela falta de transparência, pela distribuição assimétrica da informação e pela inexistência de uma cultura de confiança mútua no sector do crédito. Por este motivo, o montante de capitalização (expresso em percentagem do PIB) disponível para transacção nestes mercados é muito reduzido. Por sua vez, a baixa capitalização do mercado serve como critério de definição dos mercados emergentes (IFC, 1999, p. 3) e, deste modo, contribui para perpetuar a baixa classificação que os potenciais investidores atribuem aos mercados financeiros dos países de médio e baixo rendimento.

Em 1999, o Banco Mundial publicou uma comparação internacional da evolução dos mercados financeiros primários.⁶⁴ Os resultados são particularmente interessantes quando analisados no contexto das políticas que promovem a introdução de regimes de pensões financiados segundo o método de capitalização por todo o mundo, nomeadamente nos países em desenvolvimento, dado que indicam a capacidade de absorção dos mercados destes países.

Neste contexto, há duas observações que assumem particular importância (ver quadros 6.6 e 6.7). Em primeiro lugar, entre 1980 e 1995, a *emissão de títulos de dívida do sector privado* de longo prazo em relação ao PIB nos mercados emergentes foi baixa (0,6% do PIB, em média); no entanto, revelou uma tendên-

cia ascendente de 0,2% ao longo do período entre 1980 e 1985, um crescimento de 0,6% entre 1986 e 1990 e de 0,9% entre 1991 e 1995. Provavelmente, estes valores foram sobrestimados, dado que, muitas vezes, o PIB destes países não inclui a produção dos mercados informais. O PIB, incluindo o investimento no sector informal, é relevante neste contexto, pois seria útil saber qual o contributo das emissões do mercado primário para o crescimento global. Em segundo lugar, a emissão de obrigações, em percentagem do PIB, nos mercados emergentes é mais elevada do que nas principais economias de mercado maduras⁶⁵ e tão elevada quanto nos “tigres asiáticos”. Também aqui é possível que os valores tenham sido sobrestimados. Os níveis relativamente elevados de emissão de acções poderão ser explicados, em parte, pelo facto de o sector bancário, quando plenamente desenvolvido, cobrir habitualmente uma parte substancial do financiamento das empresas. Porém, na maioria dos mercados emergentes, o sector bancário está subdesenvolvido.

Os mercados emergentes apresentam várias características:

São emitidos novos títulos de dívida por entidades públicas. Os novos instrumentos de dívida soberanas representam, por si só, 53% do volume de emissões, sendo 15% do volume do mercado global emitido por outras instituições do sector público.⁶⁶ Todos os intervenientes nos mercados emergentes enfrentam uma forte inter-relação com a evolução dos mercados financeiros internacionais mais maduros. As taxas de juro e de retorno nos mercados financeiros emergentes, em comparação com as dos mercados maduros, são os factores mais importantes; dependem, nomeadamente, da opinião dos investidores quanto às diferenças de risco do mercado e às diferenças nas perspectivas económicas a longo prazo.

As agências de notação do risco atribuem geralmente a notação B aos instrumentos dos mercados emergentes, podendo estes atingir, no máximo, a notação AAA e receber, no mínimo, a notação D devido à elevada probabilidade de incumprimento.⁶⁷ Tal implica a existência de prémios de alto risco para compensar as baixas taxas de reembolso esperadas.

Os certificados de dívida dos mercados emergentes são frequentemente denominados em dólares dos Estados Unidos, em euros ou em ienes. A denominação em moeda estrangeira transfere os riscos cambiais para o devedor, aumentando assim, possivelmente, o seu risco geral de incumprimento. Comparativamente, os mercados financeiros locais cobram taxas de juro mais baixas. Porém, apresentam frequentemente menos liquidez, dado que a taxa de poupança e a poupança total nos mercados emergentes são geralmente baixas.

Os baixos níveis de OPI e as características supramencionadas têm diversas implicações para as políticas de investimento dos fundos de pensões locais e internacionais.

Quadro 6.6 Emissão de títulos de dívida de longo prazo pelo sector privado (expressa como uma % do PIB) por tipo de economia, 1980–95

	1980-85	1986-90	1991-95	1980-95
Mercados emergentes				
Argentina		0,0	0,3	0,2
Brasil	0,3	0,1	0,4	0,3
Chile	1,3	1,9	3,2	2,3
China	0,0	0,5	0,6	0,3
Colômbia	0,2	0,2	0,4	0,3
Grécia		0,0	0,0	0,0
Hungria				
Índia	0,0	0,1	0,1	0,1
Indonésia	0,0	0,0	0,2	0,1
Jamaica				
Jordânia	0,4	0,2	0,1	0,2
Quênia			0,1	0,1
Malásia		1,7	3,8	2,8
Maurícia		0,2	0,0	0,1
México	0,0	0,4	2,3	0,9
Paquistão				
Peru	0,0	0,1	0,4	0,1
Filipinas	0,2	0,2	0,5	0,3
Portugal	0,3	2,3	2,0	1,4
Sri Lanka			0,0	0,0
Tailândia		0,0	2,4	1,2
Tunísia		0,6	0,5	0,5
Turquia	0,1	0,3	0,0	0,1
Venezuela	0,7	1,8	0,3	0,9
Total	0,2	0,6	0,9	0,6
Tigres asiáticos				
Hong Kong, China		0,1	1,0	0,7
República da Coreia	4,1	6,3	9,5	6,5
Singapura				
Taiwan, China	0,2	0,1	0,3	0,2
Total	2,5	2,5	3,6	2,8
Países industrializados do G4				
Alemanha	9,9	8,4	11,5	9,9
Japão	7,5	12,6	11,3	10,3
Reino Unido	0,2	0,5	0,3	0,3
Estados Unidos	1,8	5,4	7,5	4,7
Total	4,8	6,8	7,6	6,3
Total global	1,7	2,1	2,4	2,1

Fonte: Aylward e Glen (1999).

Quadro 6.7 Emissão de acções (expressa como uma % do PIB) por tipo de economia, 1980-95

	1980-85	1986-90	1991-95	1980-95
Mercados emergentes				
Argentina	0,0	0,0	0,2	0,1
Brasil	0,2	0,2	0,3	0,2
Chile	1,1	2,0	1,1	1,5
China	0,0	0,1	0,1	0,0
Colômbia	0,3	0,2	0,4	0,3
Grécia	0,1	0,5	0,6	0,4
Hungria	0,0	0,0	0,9	0,3
Índia	0,0	0,0	0,1	0,0
Indonésia	0,0	0,8	1,5	0,7
Jamaica	0,0	0,1	0,6	0,2
Jordânia	3,2	0,7	5,1	3,0
Quênia	0,0	0,1	0,2	0,1
Malásia	1,3	2,3	3,6	2,3
Maurícia	0,0	0,4	2,1	1,8
México	0,0	0,1	0,6	0,2
Paquistão	0,1	0,1	0,5	0,2
Peru	0,0	0,0	0,0	0,0
Filipinas	0,3	0,3	1,2	0,6
Portugal	0,0	2,5	3,1	2,8
Sri Lanka	0,0	0,1	0,9	0,5
Tailândia	0,4	3,3	3,9	2,4
Tunísia	3,9	2,2	3,4	3,2
Turquia	0,2	0,4	0,7	0,5
Venezuela	0,3	1,0	1,4	0,8
Total	0,6	0,8	1,4	0,9
Tigres asiáticos				
Hong Kong, China	0,0	0,6	6,9	3,2
República da Coreia	0,6	4,0	1,4	1,9
Singapura	1,1	0,7	1,8	1,2
Taiwan, China	0,6	0,8	1,1	0,8
Total	0,7	1,5	2,8	1,6
Países industrializados do G4				
Alemanha	0,5	0,8	0,7	0,6
Japão	0,7	2,0	0,2	1,0
Reino Unido	0,7	1,8	1,7	1,4
Estados Unidos	0,9	1,0	1,3	1,1
Total	0,7	1,4	1,0	1,0
Total global	0,6	1,0	1,5	1,0

Fonte: Aylward e Glen (1999).

Os fundos maduros sedeados num dos países da OCDE, por exemplo, não investiriam ou investiriam apenas uma pequena parte das suas reservas nos mercados emergentes, dado que as condições de risco/retorno nesses mercados não cumprem, muito provavelmente, as regras de prudência normalmente aplicáveis aos investimentos nos seus países de origem. Além disso, ao investirem montantes consideráveis nesses mercados, os fundos de pensões maduros iriam muito provavelmente distorcer o seu funcionamento (enviando sinais errados sobre os preços, etc.).

A partir de um certo volume, é provável que os fundos de pensões nacionais emergentes enfrentem problemas de investimento semelhantes, na medida em que poderão provocar bolhas especulativas nos preços e alterações substanciais na propriedade dos activos, dado o baixo nível de OPI nos mercados emergentes. Em regra, o investimento no estrangeiro não constitui uma alternativa, pois exige que a moeda nacional seja convertível. Na ausência de plena convertibilidade, a transformação dos fundos denominados na moeda nacional numa moeda convertível (dólar dos Estados Unidos, euro, iene, libra esterlina ou outra) implicaria elevados custos ou seria de todo impossível.

A convertibilidade da moeda nacional depende normalmente do volume de reservas internacionais detidas pelo banco central nacional. O saldo positivo das reservas depende de um saldo positivo permanente da balança comercial ou da existência de mercados financeiros nacionais cujas condições atraiam a oferta externa. Porém, se estes fossem atractivos, os fundos de pensões não teriam necessidade de investir no estrangeiro. Por conseguinte, o acesso dos fundos de pensões nacionais aos mercados emergentes implica custos elevados quando têm em vista investimentos denominados numa moeda convertível; em qualquer caso, quer as reservas sejam canalizadas para instrumentos denominados numa moeda convertível, quer sejam investidas em instrumentos locais, a volatilidade permanece elevada e, como tal, comporta um elevado risco de perda das contribuições dos trabalhadores.

6.7.2 Financiamento das pensões nos países em transição⁶⁸

Muitos – se não a maioria – dos países em transição adoptaram recentemente medidas para implementar sistemas de pensões financiados por capitalização. O pilar de capitalização vem habitualmente complementar um sistema de repartição, que se mantém, embora em menor escala. Geralmente é obrigatório, sendo então complementado por um terceiro pilar voluntário, baseado exclusivamente nas poupanças (seguro privado).

Em virtude destas decisões, a existência e o bom desempenho dos mercados financeiros nestes países são, obviamente, determinantes para o sucesso ou o fracasso da reforma das pensões. Seria lógico que os mercados tivessem sido criados

antes de se dar início à reforma das pensões. Porém, muitos países em transição encontram-se numa situação problemática, dado que ainda não existem mercados de obrigações de longo prazo nem mercados de acções ou – se existem – são ainda mercados pequenos e com um fraco desempenho devido a uma regulamentação deficiente (ver caixa 6.5 na p. 429-30).

Contudo, a principal razão para esta situação reside no facto de, em muitos países em transição, existirem diversos factores, nomeadamente os atrasos nas reformas económicas e institucionais, que estão a dificultar o surgimento de uma comunidade de “novas empresas”, especialmente pequenas e médias empresas. O quadro 6.8 sintetiza os atrasos nas reformas identificados pelas instituições de Bretton Woods na segunda metade da década de 90. O quadro poderá ser agora actualizado com base nos progressos alcançados por vários países, mas mantém-se válido como exemplo de uma lista elementar de pré-requisitos de governação de que depende o bom funcionamento dos mercados financeiros.

Não obstante os progressos entretanto alcançados por alguns países, especialmente os Estados Bálticos e outros países candidatos à adesão à UE, os seus mercados financeiros estão ainda subdesenvolvidos, em grande parte devido à falta de uma aceitação generalizada do espírito empresarial. Os esforços daqueles que procuram tornar-se trabalhadores independentes ou entidades patronais privadas são ainda, em muitos casos, encarados com cepticismo pelo público em geral e não são particularmente incentivados pela administração local. As estruturas dos serviços de apoio à criação de empresas ainda estão subdesenvolvidas ou são inexistentes, e o reduzido número de novas empresas permite apenas um acesso limitado aos mercados financeiros para efeitos de financiamento da expansão dos negócios.

Estas são algumas das razões que explicam o facto de os mercados primários de acções e os mercados de títulos de dívida de longo prazo (especialmente as obrigações emitidas por empresas privadas) nos países em transição se encontrarem ainda, em grande parte, subdesenvolvidos. Para desenvolverem um mercado de obrigações de longo prazo⁶⁹ capaz de apoiar o funcionamento de sistemas de pensões financiados por capitalização no futuro, muitos países terão ainda de criar um ambiente macroeconómico relativamente estável, que permita aos investidores prever o futuro para além de um horizonte de seis meses e os incentive a apostar em mais instrumentos de longo prazo.

Em que consistem estes pré-requisitos? Controlo da inflação, baixos défices orçamentais, redução da volatilidade das taxas de câmbio e de juro para níveis internacionalmente comparáveis, aumento das reservas internacionais para sustentar a economia e prevenção de grandes oscilações macroeconómicas. Neste

Quadro 6. Áreas de reforma que ainda registam atrasos consideráveis

Países	Privatização	Governança e reestruturação das empresas	Liberalização dos preços	Comércio e sistema cambial	Política de concorrência	Reforma bancária e liberalização das taxas de juro	Mercados de valores mobiliários e instituições financeiras não bancárias	Legislação comercial	Regulamentação financeira	Por memória: estabilidade macroeconómica ainda não alcançada
Países candidatos à adesão à EU (excluindo os Estados bálticos)										
Bulgária	*				*		*			
Rep. Checa										
Hungria										
Polónia										
Roménia	*				*		*			
Eslováquia							*			
Eslóvenia					*					
Países bálticos										
Estónia										
Letónia										
Lituânia					*					
Outros países do Sudeste europeu										
Albânia	*	*			*	*	*	*		*
Bósnia e Herzegovina	*	*			*	*	*	*		
Croácia					*		*			*
Antiga Rep. Jugoslava da Macedónia		*			*		*			

Comunidade de Estados Independentes (CEI)

[illegible]

* indica atrasos nas reformas

Fonte: BIRD; FMI.

Caixa 6.5 Estabelecendo um segundo pilar financiado por capitalização total no sistema de pensões de um país com mercados financeiros subdesenvolvidos: o caso da Bulgária

Na sequência da *reforma búlgara das pensões* levada a cabo em 1999, foi introduzido um segundo pilar obrigatório financiado por capitalização total e um terceiro pilar voluntário no sistema de pensões deste país. O segundo pilar obrigatório entrou em vigor em Janeiro de 2001 para alguns grupos profissionais (tipos de trabalho considerados penosos), tendo sido alargado a todos os trabalhadores em Janeiro de 2002. Até agora, foram atribuídas licenças a nove fundos de pensões, sete dos quais tinham já experiência na administração de fundos de pensões privados de carácter voluntário (abrangendo cerca de 10% da mão-de-obra) estabelecidos em 1994.

Não obstante o ambiente macroeconómico e institucional ter melhorado consideravelmente desde a crise económica de 1996-97, os mercados financeiros da Bulgária estão ainda subdesenvolvidos. A introdução de um sistema de *currency board* e a associação do lev búlgaro ao marco alemão em 1997 permitiram reduzir as taxas de inflação e de juro para níveis baixos e estáveis. Nos últimos anos, a Bulgária adoptou um vasto número de medidas necessárias para tornar os seus mercados financeiros compatíveis com os regulamentos europeus durante o processo de adesão. No entanto, estes regulamentos ainda não foram totalmente implementados.

Embora o *sector bancário* esteja bem desenvolvido em termos de liquidez e regulamentação, o capital é essencialmente investido em títulos públicos de baixo risco, enquanto apenas uma pequena percentagem do dinheiro dos bancos é emprestado a empresas privadas. Não se sabe ao certo se o baixo nível de empréstimos ao sector privado se deve à falta de procura resultante da cobrança de elevados encargos e de condições de empréstimo pouco favoráveis, ou se é provocado pela aversão dos bancos a riscos elevados.

Os *mercados de capitais* não proporcionam uma alternativa, dado que as instituições financeiras ainda não estão plenamente desenvolvidas. Os segmentos oficiais (A, B, C – cujos requisitos de admissão à cotação vão diminuindo) da Bolsa de Valores búlgara apenas conseguem atrair uma pequena parte das empresas; de facto, a maioria prefere estar cotada no mercado não oficial (embora muitas cumpram os requisitos de admissão à cotação nos sectores oficiais). A sua relutância em procurar acesso aos sectores formais tem sido explicada pelas elevadas comissões cobradas pelos intermediários, pelos requisitos de auditoria, pelo desconhecimento das vantagens da cotação nos sectores formais e pelo tratamento fiscal desfavorável das mais-valias resultantes de títulos privados. Consequentemente, a maioria das transacções tem lugar no mercado não oficial, o que resulta numa falta de transparência dos mecanismos de fixação de preços.

Quadro 6.5.1 Capitalização do mercado e volume de negociação, Bulgária, década de 90

	Capitalização do mercado (%)	Volume de negociação (%)
Segmento A	2	1
Segmento B	0	0
Segmento C	9	30
Mercado não oficial	89	69
Total	100	100

Fonte: Bolsa de Valores búlgara, citado em Ulgenerk e Ziaoui (2000), p. 20.

Caixa 6.5 (continuação)

Nestas circunstâncias, os fundos de pensões dependem significativamente dos títulos da dívida pública, dado que não existem outros instrumentos de investimento de longo prazo e aqueles que existem estão associados a um risco considerável. Embora os regulamentos sobre os fundos de pensões autorizem o investimento de uma percentagem mais elevada dos activos noutros títulos, cerca de 57% dos activos dos fundos de pensões são investidos em títulos da dívida pública emitidos pelo Governo ou pelos municípios e um terço em créditos domésticos à vista e depósitos bancários (desde 30 de Setembro de 2001). Apenas 1,2% dos activos dos fundos de pensões são investidos em títulos admitidos à negociação nos mercados de valores mobiliários regulamentados. O predomínio de títulos da dívida pública nos activos dos fundos de pensões está associado a retornos relativamente baixos. Além disso, a esperança de que o aumento das poupanças nos fundos de pensões estimule os mercados de capitais internos e disponibilize capital aos empresários (ainda) não se materializou.

Referências: FMI (2001b); Ulgenerk e Zlaoui (2000); USAID (2001); Banco Mundial (2001b).

aspecto, as perspectivas para os países candidatos à adesão à UE são promissoras. Com efeito, até agora, a transição de uma economia controlada para uma economia de mercado tem sido bem sucedida e a execução de políticas macroeconómicas estáveis nos últimos anos permitiu o rápido desenvolvimento de um mercado de obrigações de curto prazo com liquidez. Porém, ainda não existe um mercado de obrigações de longo prazo, que seria o principal foco dos investimentos dos fundos de pensões. No que respeita à maioria dos países não candidatos à adesão, a probabilidade de tal acontecer num futuro próximo é mínima.

No que toca ao financiamento das pensões, há quem defenda que bastaria desenvolver um mercado de títulos de rendimento fixo numa fase posterior, dado que, actualmente, os regimes de pensões estão pouco desenvolvidos e não necessitam de efectuar quaisquer pagamentos regulares aos seus membros. Se considerarmos que o desenvolvimento de mercados de obrigações de longo prazo é inevitável, esta estratégia de financiamento das pensões parece fazer sentido no que respeita ao pagamento de anuidades no futuro. No entanto, a experiência mostra que foi sempre o Estado – através dos seus requisitos de financiamento do défice – que prestou um apoio substancial ao desenvolvimento dos mercados de obrigações de longo prazo. Por exemplo, o volume de títulos da dívida pública de longo prazo emitido nos G4 (Alemanha, Estados Unidos, Japão e Reino Unido), ao longo do período de 1980-95, foi superior ao respectivo volume de títulos da dívida privada.⁷⁰ Os sistemas de pensões financiados por capitalização existentes nestes países conseguiram tirar o máximo partido deste importante elemento da actividade do mercado primário.

Entretanto, para a maioria dos Estados, o paradigma do financiamento dos respectivos orçamentos mudou. Os ministros das Finanças procuram assegurar

excedentes orçamentais, o que exclui a emissão de títulos da dívida pública de longo prazo no futuro. Assim, este instrumento poderá deixar de estar ao dispor dos fundos de pensões dos países em transição, ou estar apenas a níveis reduzidos, colocando-os numa situação menos favorável do que aquela em que se encontravam os seus homólogos sediados na OCDE há várias décadas, durante a sua fase inicial. A fim de proteger os rendimentos dos trabalhadores comuns, teria sido preferível criar a estrutura dos futuros mercados obrigacionistas e assegurar a sua estabilidade antes de implementar uma estratégia de investimento. Tendo em conta as decisões tomadas, os países em transição deveriam agora estabelecer como prioridade política a adopção de legislação sobre pensões em simultâneo com o estabelecimento de mercados de obrigações privadas, complementando-os com um mercado de obrigações públicas de longo prazo.

No que respeita às acções, a maioria dos especialistas em mercados financeiros considera que, em quase todas as economias de transição, os mercados accionistas ainda estão subdesenvolvidos (ver Claessens *et al.*, 2000). Segundo o Banco Mundial, durante a década de 90, foram estabelecidos mercados bolsistas formais em 20 das 26 economias de transição; porém, muitos deles ainda estão subdesenvolvidos ou dormentes, registando um volume de transacção de acções geralmente baixo. Nos países em transição mais avançados – a República Checa, a Hungria e a Polónia –, a capitalização do mercado⁷¹ não ultrapassava cerca de 15 mil milhões de dólares dos Estados Unidos no final da década. Entre os membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI), com excepção da Federação Russa, a capitalização do mercado era mesmo inferior a mil milhões de dólares dos Estados Unidos e, expressa como uma percentagem do PIB, era idêntica à da Estónia e da Hungria. Devido ao baixo volume de transacções e aos reduzidos volumes de mercado, os custos de tratamento da informação e os custos de contratação são elevados (ver Fabozzi e Modigliani, 1992, p. 8, 17). Segundo as estimativas, mesmo que sejam alcançados progressos consideráveis nas reformas macroeconómicas e legais, a capitalização do mercado de todas as economias de transição deverá ser cerca de 150 mil milhões de dólares dos Estados Unidos, o que corresponde aproximadamente a 4% da actual capitalização do mercado global. Existem perspectivas de crescimento para os mercados da Europa Central e dos Estados Bálticos, mas, de acordo com as projecções do Banco Mundial, apenas a capitalização do mercado financeiro polaco deverá ultrapassar os 20 mil milhões de dólares dos Estados Unidos no início do século XXI.⁷²

Muitas economias de transição têm ainda de se concentrar no desenvolvimento da infra-estrutura básica de um sistema financeiro, que inclui o reforço dos direitos dos credores e accionistas, melhor informação, mais transparência, boa governação dos investidores institucionais e instituições públicas e privadas que prestem apoio. Em muitos países da CEI, a inflação, a expropriação em grande

escala e a falta de confiança nos contratos e nas instituições são factores que afastam potenciais investidores em activos financeiros. Além disso, dado serem países pequenos, para a maioria deles (exceptuando possivelmente a Federação Russa) o desenvolvimento de grandes mercados accionistas será certamente muito dispendioso. Em vez disso, estes países deveriam apostar no desenvolvimento dos respectivos sistemas bancários e facilitar o acesso dos mutuários nacionais ao mercado internacional. Um sector bancário forte seria também a forma mais eficaz de fomentar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, que são fundamentais para o crescimento económico.

Enquanto os mercados financeiros dos países em transição estiverem pouco desenvolvidos, a acumulação dos fundos de pensões processar-se-á lentamente. Os países não candidatos à adesão, em especial, terão poucas probabilidades de investir os fundos acumulados no estrangeiro, porque a moeda nacional não é convertível. A manutenção dos fundos no território nacional poderá ser considerada, à primeira vista, uma vantagem em termos de desenvolvimento, mas poderá facilmente transformar-se numa desvantagem económica para os trabalhadores se os mercados financeiros locais permanecerem subdesenvolvidos.

Alguns países candidatos à adesão à UE poderão ter a possibilidade de investir as reservas dos regimes de pensões em mercados europeus maduros, o que, provavelmente, lhes permitirá proteger melhor as contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais contra a fraude e outros tipos de utilização abusiva. É pouco provável que os mercados bolsistas destes países sobrevivam de forma independente, sendo de esperar a sua fusão com bolsas europeias de maior dimensão. Muitos países já harmonizaram a maior parte da sua legislação financeira com a da UE. Além disso, as empresas parecem estar a recorrer cada vez mais a jurisdições estrangeiras para ajudar a definir os direitos de propriedade. Esta parte da regulamentação dos mercados financeiros coloca os países candidatos à adesão em grande vantagem face aos outros países em transição.

6.7.3 Investimento em apoio dos planos de desenvolvimento nacional

Em muitos países, especialmente nos países em desenvolvimento, as reservas da protecção social têm sido utilizadas para apoiar os planos de desenvolvimento nacional. Estas políticas podem ser vistas como uma manifestação especial de possíveis estratégias de gestão de activos como, por exemplo, a estratégia de ISR (ver secção 6.6.4). Se forem geridas com prudência, estas políticas podem ser consideradas tão justificadas quanto qualquer outra estratégia de investimento. Na realidade, têm sido frequentemente consideradas conformes aos princípios de investimento promovidos pela OIT, embora, na prática, tal nem sempre corresponda à verdade.

A vantagem destas políticas é, para muitos, a sua dupla função: a prossecução de um objectivo de segurança social (aumento do valor das pensões, por exemplo) e a prossecução de um objectivo de desenvolvimento mais abrangente que, se for alcançado, contribuirá para melhorar a segurança social. Em termos relativamente simples, estas políticas faziam parte da abordagem à ajuda ao desenvolvimento internacional orientada para o capital, que vigorou após a Segunda Guerra Mundial. A publicação de 1994 do Banco Mundial sobre o combate à crise do envelhecimento pode ser interpretada como uma reprodução tardia daquela abordagem política – tardia porque o debate no seio da comunidade de ajuda ao desenvolvimento internacional abandonara, há muito, a ideia de que a acumulação de capital desencadearia, de forma simples e linear, o desenvolvimento.⁷³

Em princípio, a execução destas políticas de investimento depende da resolução dos problemas anteriormente mencionados no presente capítulo. É necessário dar prioridade a um retorno adequado do investimento, com mínimo de risco e um máximo de liquidez. Para otimizar os resultados financeiros obtidos pelas partes interessadas do regime da segurança social, o fundo tem de ser gerido com elevado profissionalismo. Poderão ser então tomados em consideração aspectos relacionados com o desenvolvimento social e económico.

Muitas vezes, os planos de desenvolvimento nacional têm em vista a criação, melhoria ou manutenção das infra-estruturas públicas ou públicas-privadas. As primeiras abrangem estradas, pontes, hospitais, escolas, etc., enquanto as segundas envolvem a adopção de medidas públicas de preparação para investimentos corpóreos privados (“parques tecnológicos”). A ideia é que, a longo prazo, todas estas medidas irão alargar a base tributária, pois fomentam o crescimento económico, podendo assim ser utilizadas para pagar as prestações devidas, incluindo juros, ao fundo da segurança social. Embora, em teoria, sejam atractivas, na prática a maioria destas abordagens fracassou, totalmente ou em parte, especialmente nos países menos desenvolvidos. Este fracasso pode ser atribuído a má governação, um conceito que já foi discutido em várias secções do presente capítulo.

Os investimentos imobiliários são um típico exemplo de utilização das reservas da protecção social em planos de desenvolvimento nacional. Muitos fundos de pensões, especialmente nos países em desenvolvimento, ponderam seriamente a possibilidade de seguir ou seguiram esta opção por razões sociais e com o objectivo de apoiar o desenvolvimento nacional. Estes investimentos são considerados seguros e uma forma de proteger as contribuições dos trabalhadores contra eventuais prejuízos, dado que se considera que os bens imobiliários possuem um “valor real”.

Eis alguns pontos que importa considerar:

1. Tal como acontece com qualquer outro activo, o valor actual de uma casa, edifício de apartamentos, edifício de escritórios ou edifício com lojas ou

outros tipos de negócios (industriais) depende dos futuros fluxos de fundos gerados pelo edifício em causa. Em muitos casos, o valor actual de um edifício não reflecte os custos reais da construção. Ainda que estes fossem elevados devido à qualidade do trabalho de construção e dos materiais utilizados, o valor actual poderia ser baixo: se as vendas baixarem e a conjuntura piorar, as rendas esperadas serão consequentemente mais baixas. Em contrapartida, se os custos de construção forem baixos, mas a procura de apartamentos e escritórios for elevada, o valor actual do edifício será elevado, porque os fluxos de fundos serão provavelmente elevados.

2. As taxas líquidas de retorno dos investimentos imobiliários dependem muito das circunstâncias relativas ao edifício em questão. Em qualquer caso, se o investimento tiver como objectivo a venda do edifício imediatamente após a sua construção para obter lucro, é necessário que a procura seja suficiente e eficaz. Normalmente, a procura só poderá ser “alavancada” se o instrumento de financiamento for adequado e tiver sido adaptado às necessidades de potenciais compradores. Se, pelo contrário, o objectivo for manter a propriedade do edifício a longo prazo (como acontece, muitas vezes, com as empresas de seguros de vida), é preciso conservar a qualidade inicial do imóvel ao longo desse período por duas razões principais: (i) o proprietário deseja poder aumentar periodicamente a renda real – o que o fundo só poderá fazer justificadamente se o valor real do imóvel aumentar; (ii) o proprietário poderá desejar vender o imóvel mais tarde. Para obter um bom preço, o imóvel tem de se encontrar em bom estado de conservação. Por outras palavras, os investimentos imobiliários implicam elevados custos e as taxas de retorno esperadas são baixas. A taxa de retorno global só poderá ser elevada caso se inclua o montante que será obtido com a venda do edifício.
3. Os investimentos imobiliários podem ser muito lucrativos se estiverem integrados no plano de desenvolvimento geral de uma comunidade ou região. Neste caso, os custos de investimento iniciais (terreno, construção, infra-estruturas) poderão ser baixos, mas o valor do imóvel aumentará se a área circundante for objecto de requalificação.
4. Quando o investimento imobiliário é motivado por razões sociais, a instituição proprietária do imóvel tem geralmente de ser subsidiada de uma forma ou de outra. Nestes casos, as rendas têm muitas vezes de ser mantidas a níveis tão baixos que não permitem cobrir os custos. Tal significa que não é possível obter os fundos necessários para financiar obras de conservação ou que o proprietário tem de recorrer a “outras” receitas, que – no caso de uma instituição da segurança social – poderão ser as receitas gerais das contribuições. As rendas também poderão ser baixas em comparação com as taxas de retorno

que poderiam ter sido alcançadas se o dinheiro dos contribuintes tivesse sido investido de outra forma. Por sua vez, esta situação poderá resultar numa diminuição dos níveis de benefícios a pagar aos contribuintes no futuro.

As questões acima abordadas ilustram a interdependência entre o mercado imobiliário e o desenvolvimento económico geral. Contradizendo uma crença profundamente enraizada, poderia afirmar-se que os mercados imobiliários também são voláteis, mas reagem de forma diferente de outros mercados, pois apresentam uma taxa de rotação mais elevada, mas não são imediatamente afectados por alterações no ambiente macroeconómico relevante.

De um modo geral, os fundos privados e as empresas de seguros tendem a investir apenas uma pequena parte dos seus activos no mercado imobiliário. O fundo de pensões dinamarquês descrito na caixa 6.4, por exemplo, detém apenas 5% a 7% dos seus activos em bens imobiliários. As instituições consideram que, se forem objecto de uma manutenção adequada, estes investimentos são estáveis e fiáveis, produzindo retornos baixos, mas sólidos.

6.8 O QUE VEM PRIMEIRO: OS FUNDOS DE PENSÕES OU OS MERCADOS FINANCEIROS?⁷⁴

Partindo do pressuposto de que, por todo o mundo, o financiamento da protecção social passará a basear-se cada vez mais no método de capitalização, os mercados primários terão de desempenhar um papel cada vez mais importante na atracção e colocação de OPI. Os novos fundos de pensões em fase de expansão⁷⁵ só conseguirão investir os recursos das partes interessadas a preços justos se a oferta de activos nos mercados primários e, consequentemente, nos mercados secundários aumentar. Caso contrário, os mercados financeiros poderão não ser suficientemente dinâmicos para responder à crescente procura dos fundos de pensões, o que poderá resultar em bolhas especulativas nos preços de longa duração, dando possivelmente aos contribuintes do fundo a falsa esperança de obterem elevadas pensões após a reforma.

Os países que pretendem introduzir reformas nos seus sistemas de pensões, mas que não possuem mercados financeiros eficientes, deparam-se com questões sobre a sequência das medidas de reforma. Abordaremos aqui as vantagens e desvantagens de introduzir sistemas de pensões com um pilar obrigatório de capitalização total num ambiente de mercados financeiros subdesenvolvidos, como fizeram recentemente muitos países da Europa de Leste (ver Müller, 1999).

Imaginemos um país que não dispõe de nenhum dos elementos básicos de um sistema financeiro operacional:

- bancos e empresas de seguros solventes;

- mercados obrigacionistas e accionistas organizados;
- instrumentos financeiros de longo prazo e produtos de rendas (anuidades);
- entidades reguladoras e supervisoras experientes;
- bancários, actuários, contabilistas e advogados;
- agências de notação do risco.

Nestas circunstâncias, a introdução de um sistema de pensões financiado por capitalização total parece quase impossível, dado que até mesmos os sistemas de segurança social financiados por repartição apresentam deficiências administrativas. No entanto, há quem defenda que, até mesmo nestas circunstâncias tão adversas, seria aconselhável implementar esta reforma, desde que fossem cumpridas três condições prévias (Vittas, 1998, p. 2):

1. Um forte e persistente empenho do Governo no sucesso da implementação da reforma dos sistemas de pensões.
2. Introdução de mecanismos eficazes de guarda dos activos dos fundos de pensões.
3. Livre acesso a especialistas estrangeiros.

A primeira implica uma abordagem abrangente à reforma, que passa por uma determinação em lidar simultaneamente e com igual rigor com questões relacionadas com o sector bancário, os seguros e o mercado de capitais, bem como por reformas macroeconómicas e fiscais. Exige igualmente que os sucessivos governos, ainda que representem lados opostos do espectro político, assumam o compromisso de implementar o conjunto de reformas anteriormente definido e sigam a mesma orientação. Se assim for, poderá considerar-se que as outras duas condições derivam da primeira.

Se for adoptada tal abordagem, a resposta à pergunta “O que vem primeiro?” é óbvia: a reforma destinada a introduzir regimes de pensões financiados por capitalização não pode vir primeiro – na melhor das hipóteses, poderá ser implementada em conjunto com outras reformas necessárias que visam a criação de estruturas de mercado operacionais.

A nível de debate político, os defensores e oponentes da introdução de sistemas de pensões financiados por capitalização aplicariam diferentes medidas de tolerância das aberrações em relação às condições de mercado “ideais”, embora ambos os grupos talvez concordassem no seguinte: “recomenda-se vivamente paciência e persistência” (Vittas, 1998, p. 6).

Os proponentes do método de capitalização aceitariam aberrações relativamente elevadas. Por exemplo, ficariam satisfeitos se a reforma tivesse como re-

quisito prévio o empenho na estabilidade macroeconómica e um pequeno número de bancos e seguradoras eficazes e plenamente operacionais. Além disso, afirmariam que os recursos relativamente limitados dos fundos de pensões poderiam ser inicialmente investidos em obrigações do tesouro e/ou depósitos bancários; quando estes recursos aumentassem, poderiam ser investidos em obrigações da dívida pública de longo prazo e em títulos emitidos por empresas privadas.

Por seu lado, os oponentes aceitariam apenas pequenas aberrações. Exigiriam provas de um verdadeiro empenho na promoção da estabilidade económica e não se contentariam com o funcionamento parcial do sector bancário. Dependendo da situação concreta do país, o cumprimento destas condições poderá demorar muito tempo. No entanto, os oponentes receiam que, uma vez introduzido o método de capitalização, o regresso a sistemas de pensões diferentes implique elevados custos adicionais para as partes interessadas do antigo e do novo sistema.

No que respeita ao empenho na promoção de políticas macroeconómicas estáveis para assegurar o poder de compra das pensões, os proponentes afirmariam que já lá vai o tempo em que os governos utilizavam as elevadas taxas de inflação para resolver os seus problemas de endividamento. Por sua vez, os oponentes responderiam que alguns países em transição e alguns países em desenvolvimento, especialmente em África, ainda não abandonaram esta política (ou, como acontece em alguns países em transição, essa falha ficou a dever-se a falta de experiência e ao insucesso dos consultores internacionais).

Do ponto de vista dos economistas que chamam a atenção para o papel inovador dos empresários, o debate sobre a criação e o desenvolvimento de um mercado de capitais eficaz é artificial. Estes economistas alegariam que, se existisse um verdadeiro empreendedorismo (que, de qualquer forma, é um dos requisitos do bom funcionamento de qualquer economia de mercado), as empresas em expansão atrairiam automaticamente o investimento financeiro e o mercado de capitais evoluiria em conformidade. Na ausência de empreendedorismo, o dinheiro acumulado não poderia ser investido de forma lucrativa, caso em que a instituição de regimes de pensões financiados por capitalização serviria apenas para privar os contribuintes do consumo, enfraquecendo assim a procura e reduzindo os incentivos económicos. Depois, para fechar o círculo, perder-se-iam oportunidades de investimento.

Neste contexto, a importância do empreendedorismo como requisito prévio do desenvolvimento de mercados financeiros não deve ser subestimada. O alargamento das carteiras dos investidores e do volume dos mercados bolsistas só é viável se existirem empresários que criem novos negócios. Com efeito, nenhum governo credível introduziria reformas para criar sistemas de pensões financiados por capitalização com o objectivo de desenvolver os mercados financeiros.⁷⁶ O desenvolvimento dos mercados financeiros não é uma tarefa que incumbe aos fundos de pensões, mas sim aos empresários. Se estes não possuírem recursos

próprios suficientes, a procura de meios financeiros para colmatar a falta temporária de liquidez tornar-se-á automaticamente relevante do ponto de vista económico. Assim sendo, o obstáculo ao desenvolvimento de mercados financeiros nestes países não reside tanto na escassa oferta de poupanças, mas sim no (excessivamente) reduzido número de empresários com ideias de negócios sustentáveis que estão dispostos a correr o risco de fracassar.

6.9 RESUMO

Nos últimos anos, os mercados accionistas ocuparam um lugar de destaque, pois pareciam prometer retornos elevadíssimos sobre os investimentos, especialmente sob a forma de lucros inesperados. Como seria de esperar, estes mercados atraíram também a atenção da protecção social, dado que pareciam oferecer a possibilidade de melhorar a distribuição do rendimento e da riqueza das sociedades, alargando a participação da mão-de-obra no capital. No entanto, o desempenho passado de activos individuais – embora seguindo uma tendência ascendente nos mercados em geral – era bastante volátil, colocando em grande risco os investimentos das partes interessadas dos fundos de pensões. Independentemente do método de cálculo utilizado, todos os índices bolsistas estabelecidos revelaram aumentos substanciais ao longo do período entre 1980 e 2000 e um acentuado declínio a partir de 2001.

Na promoção de reformas da protecção social no sentido da introdução de um maior nível de financiamento, é importante não esquecer esta volatilidade. Os riscos associados aos investimentos em acções devem ser devidamente tomados em consideração na adopção e revisão das regras sobre os limites ao investimento das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores em acções e obrigações, por exemplo. A evolução do Dow Jones Index ao longo dos últimos 20 anos e a sua queda em 2001 (juntamente com os índices da maioria das bolsas de valores mundiais) confirmam as conclusões expostas na caixa 6.2.

A comparação entre o argumento da volatilidade a curto prazo das acções com uma perspectiva de longo prazo parece reforçar as vantagens do investimento em acções. Durante quase dois séculos (entre 1802 e 1998), a taxa de retorno real anual das acções situou-se, em média, nos 7% (Diamond, 1999, p. 5). Na sequência do mais recente aumento dos preços das acções, o investimento nestes activos gera um retorno em dividendos substancialmente menor do que o *benchmark* de longo prazo, dado que o pagamento de dividendos permaneceu ao mesmo nível. Para reconciliar a observação a curto prazo com as perspectivas estáveis a longo prazo, teria de se verificar um aumento no crescimento do PIB ou uma diminuição dos preços das acções (segundo o modelo de Gordon). Pressupondo um período de dez anos para o ajuste da actual taxa de rentabilidade

dos dividendos de 3% para um retorno de 7%, calcula-se que o preço das acções diminuiria 33% (*ibid.*, p. 13). Contudo, exceptuando uma queda drástica nos preços das acções que restabelecesse os níveis históricos, também seria viável presumir taxas de retorno mais baixas durante um período alargado, abandonando os valores dos dados históricos.

As políticas que promovem a introdução em grande escala de sistemas de pensões financiados por capitalização, especialmente durante a sua fase de acumulação (ou seja, antes da maturidade), dependem implícita ou explicitamente da existência de mercados primários a longo prazo. Por outras palavras, dependem da contínua prontidão dos proprietários de activos fixos para os oferecer ao público. Se, por qualquer motivo, os mercados primários “secassem”, os fundos de pensões só poderiam investir nos mercados secundários. Nos países com um sistema bancário maduro⁷⁷ que permite a canalização do investimento para projectos atractivos, ora no mercado primário ora no mercado secundário, os fundos de pensões são obrigados a competir com outros investidores privados e institucionais. Estes últimos poderiam ser facilmente afastados destes mercados devido ao enorme poder de compra dos fundos de pensões.⁷⁸ Seria de esperar um aumento dos preços dos activos e os retornos do investimento seriam limitados. De um modo geral, a intervenção dos grandes investidores provocaria uma distorção do mercado.

O volume dos grandes fundos de pensões suscita preocupações quanto a uma possível transferência da propriedade dos activos corpóreos nacionais e, consequentemente, do seu controlo. Para ilustrar este ponto, são comparados dados exemplificativos sobre a emissão de acções e de títulos de dívida de longo prazo privados nos mercados emergentes com as contribuições do fundo de pensões investidas. Os fundos de pensões poderão angariar um montante de contribuições equivalente a 2,5% do PIB se se partir do pressuposto de que o peso dos rendimentos do trabalho no PIB é de 50%, a taxa de contribuição é de 5% dos salários e a taxa de cumprimento é de 100%. Alterando ligeiramente estes pressupostos e assumindo então um peso dos rendimentos do trabalho no PIB de 40% e uma taxa de contribuição de 10%, as contribuições a investir anualmente corresponderiam a 4% do PIB. Estes regimes de pensões financiados por capitalização poderiam facilmente absorver *todas* as OPI, monopolizando assim gradualmente os direitos de propriedade na economia. Este cenário é muito plausível, especialmente nos países em transição. Se a oferta anual de poupanças fosse superior às OPI anuais, os fundos de pensões teriam de competir nos mercados secundários por instrumentos financeiros emitidos anteriormente, contribuindo, mais uma vez, de forma insidiosa para a monopolização da economia.

**Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros
e analistas da política social**

4. Na abordagem da questão do investimento das reservas da segurança social ou da melhoria do desempenho desses investimentos, seria importante responder previamente à seguinte lista de perguntas:
5. Qual é a situação económica geral do seu país? Apresenta um crescimento estável ou instável? Qual é a produtividade do trabalho? As taxas de inflação? As taxas de câmbio? A moeda nacional é convertível?
6. O seu país dispõe de um mercado financeiro formal? Quem são os intermediários financeiros a nível institucional: os bancos, as bolsas de valores? Qual o grau de actividade do mercado primário? Estão disponíveis estatísticas sobre as OPI nacionais? Os principais emittentes são entidades públicas ou privadas? Mercado secundário: nível de capitalização do mercado em relação ao PIB? Liquidez: Volume de transacções do mercado?
7. Os mercados formais do seu país estão regulamentados e funcionam efectivamente de acordo com as melhores práticas internacionais?
8. Directrizes sobre a política de investimento? A sua instituição tem de apoiar activamente (através de decisões de investimento concretas) os objectivos de desenvolvimento nacional? Qual o grau de autonomia de que a sua instituição dispõe nas suas decisões de investimento? Existem documentos que estabeleçam directrizes de investimento? Em caso afirmativo, estas foram concretizadas por (uma série de) documentos estratégicos sobre investimento?
9. Recursos analíticos I: A sua instituição da segurança social dispõe de competências analíticas institucionalizadas (permanentes) ou tem acesso a tais competências a um custo razoável para realizar sistematicamente
10. Análises financeiras do mercado, a nível nacional e internacional?
11. Recursos analíticos II: A sua instituição da segurança social dispõe de competências analíticas institucionalizadas (permanentes), ou tem acesso a tais competências a um custo razoável, para realizar sistematicamente estudos económicos (ciclo e estrutura da economia, a sua competitividade, perspectivas de crescimento, na totalidade ou por segmentos)?
12. Quais são as vantagens e as desvantagens de gerir internamente os investimentos? A gestão dos investimentos deveria ser realizada por entidades externas?
13. As necessidades de liquidez da sua instituição: Que proporção das reservas do seu fundo pode ser aplicada em investimentos de longo prazo (acções, imobiliário) e que proporção tem de ser investida em instrumentos do mercado monetário? Existe um padrão claro das futuras alterações nas necessidades de liquidez da instituição?

Leitura complementar

Para saber mais sobre:

- Os mercados financeiros, o seu funcionamento, a sua interacção com a economia real, técnicas de avaliação e outros assuntos semelhantes, deverá ler, pelo menos, um dos seguintes dois livros:
 - Fabozzi e Modigliani (1992)
 - Bodie et al. (1996)
- Os problemas que surgiram na viragem do milénio relacionados com poupanças, investidores institucionais e evolução dos mercados financeiros, bem como as ligações entre eles, consulte:
 - Catalan *et al.* (2000); Claessens *et al.* (2000); Day e Jamieson (1980); Mathieson e Schinasi (2001), Capítulo III: *Emerging Market Financing*; Vittas (1998)
- Protecção dos investidores nos mercados financeiros formais, consulte La Porta *et al.* (2000).

Notas

¹ Se o indivíduo mudar de um regime para outro (por exemplo, por ter passado a residir noutro país), esta parte do montante colectivo será normalmente transferida, desde que os dois países tenham celebrado um acordo bilateral.

² Os termos “unidade deficitária” e “unidade excedentária” são aqui utilizados em sentido lato: uma unidade pode encontrar-se numa situação deficitária, ainda que o seu património financeiro apresente um excedente líquido, se recorrer ao mercado financeiro para obter capital por não estar disposta (por qualquer motivo) a utilizar os seus próprios recursos para fins de investimento. Da mesma forma, uma unidade pode encontrar-se numa situação excedentária mesmo que a sua liquidez resulte de empréstimos concedidos por terceiros. Por conseguinte, os dois termos não estão relacionados com a rentabilidade ou a situação financeira da unidade.

³ Para mais exemplos, ver Fabozzi e Modigliani (1992), p. 5-6.

⁴ Alguns intervenientes nos mercados financeiros não correspondem às características dos empresários, por ex., consumidores, bancos (na qualidade de intermediários nos mercados financeiros) e governos, mas contraem empréstimos. Estes são então reembolsados através de fundos de activos redistribuídos que, em princípio, são angariados pelos empresários.

⁵ No caso de um contrato de crédito, as probabilidades mencionadas sugerem a probabilidade de reembolso do capital e dos juros sobre o montante transferido.

⁶ Nas economias modernas, a maioria dos investimentos é directamente financiada com lucros retidos e não através dos mercados financeiros.

⁷ De facto, a existência e a negociação destes instrumentos de forma estável constituem um indicador da eficiência dos mercados (ou seja, mercados que minimizam os custos das transacções). A eficiência das instituições do mercado depende dos custos de oportunidade determinados pelos

códigos de conduta profissional vigentes, pela dimensão do mercado e pelo contexto legislativo. Historicamente, a existência de bancos e de outros intermediários financeiros pode ser “racionalizada” com diferentes fundamentos.

⁸ Ver, por exemplo, La Porta *et al.* (2000).

⁹ Para aceder a uma lista útil de activos fixos, ver Comissão das Comunidades Europeias *et al.* (1993), p. 223.

¹⁰ Por uma questão de simplicidade, ignoramos aqui casos “patológicos” de direitos de propriedade não provados ou não existentes.

¹¹ Além disso, nem todos estes contratos (direitos) criam um fluxo positivo de rendimentos para os seus titulares.

¹² Neste contexto, o termo “activo financeiro” é utilizado num sentido extremamente lato e genérico. Para que este activo financeiro genérico fosse admitido à negociação nos mercados regulamentados, teria de cumprir um conjunto mínimo de critérios de segurança.

¹³ Em princípio, estas afirmações são válidas não só para as economias de mercado, como também para os antigos países comunistas (incluindo os poucos que ainda existem). Neste último caso, dir-se-ia que a sua legislação (que atribui ao povo a propriedade dos meios de produção) é o “activo financeiro” que traduz o valor e a propriedade da totalidade de activos fixos da economia socialista. Naturalmente, a fixação do “valor” poderá ser uma tarefa impossível.

¹⁴ Trata-se de uma afirmação arrojada, que (empiricamente) só se confirmará a longo prazo. Toma em consideração (e reconhece expressamente) a existência de “bolhas especulativas” no mercado bolsista, mas defende que o mercado dispõe de mecanismos internos que obrigam as bolhas a implodir, mais cedo ou mais tarde, a fim de restabelecer a correspondência entre o valor “real” e o valor “documental” da economia. Consideramos que a queda dos mercados em 2000-01 confirma este pressuposto.

¹⁵ Aconselhamos os leitores que não estejam familiarizados com a teoria económica básica do fluxo de fundos a consultarem um manual actualizado sobre teoria macroeconómica. Esta consulta ajudá-los-á a seguir mais facilmente esta análise, alargando também os horizontes de todos aqueles que são ou serão responsáveis pelo investimento das reservas da protecção social nos mercados financeiros.

¹⁶ Os activos fixos incluem: habitações; outros edifícios e construções; maquinaria e equipamento; animais e culturas (terrenos, árvores e animais); explorações minerais; *software* informático; originais literários, artísticos ou recreativos.

¹⁷ Trata-se obviamente de uma simplificação: na realidade, o PIB corresponde à diferença entre o rendimento da produção (*output*) e os custos de produção (*input*), sendo que estes dois termos têm de ser definidos em concreto. Além disso, o PIB é o indicador mais conhecido e mais utilizado dos resultados da actividade económica. Para obter informações sobre outros indicadores, consultar Comissão das Comunidades Europeias *et al.* (1993), p. 121-156.

¹⁸ A determinação teórica do que constitui uma percentagem “justa” da remuneração atribuída aos factores de produção é um problema clássico da teoria económica.

¹⁹ Trata-se, mais uma vez, de uma simplificação. No contexto das contas nacionais, a poupança corresponde a todo o rendimento disponível (produção) não utilizado para fins de consumo. Por exemplo, os bens e serviços produzidos que não são vendidos são considerados “investimento em acções” (¼ da poupança). Estes pormenores não são aqui tomados em consideração.

²⁰ Parte-se do pressuposto de que o crescimento do *stock* de capital resulta do facto de os investimentos acompanharem a “fronteira tecnológica”, ou seja, a tecnologia mais recente acessível em termos financeiros.

²¹ von Hagen e von Stein (eds.) (2000), p. 412, figura 94.

²² Aylward e Glen (1999), quadro A.1 (Actividade do mercado primário).

²³ Em teoria, os empresários investem o seu dinheiro nos projectos que prometem os retornos mais elevados. Se se tratar de um negócio alheio, poderão emprestar o seu dinheiro ao projecto com maiores rendimentos e, simultaneamente, encontrar um investidor externo para os seus próprios projectos (seja devido a diferentes aspectos relacionados com a aversão ao risco, a falta de informação sobre terceiros ou por outros motivos). Este argumento é por vezes utilizado para explicar casos em que o montante observado de fluxos de capital bruto é elevado, enquanto os fluxos de capital líquido são baixos.

²⁴ Um dos proponentes mais criativos das teorias sobre o papel mútuo dos empresários inovadores e dos mercados financeiros nas economias modernas foi Joseph A. Schumpeter. Na sua obra *Teoria do Desenvolvimento Económico* (1911), Schumpeter defendeu basicamente que os empresários criam inovações técnicas e financeiras quando se deparam com concorrência e com uma diminuição dos lucros, sendo estas as actividades que impulsionam o crescimento económico.

²⁵ Considera-se aqui que um investimento é bem sucedido se gerar rendimentos que permitam, pelo menos, reembolsar o montante do empréstimo e os respectivos juros. Trata-se de um requisito mínimo. Normalmente, espera-se que o investimento gere rendimentos que permitam também a obtenção de lucros que possam ser (parcialmente) reinvestidos.

²⁶ Se as entidades públicas e privadas competirem pelos recursos, suspeita-se imediatamente da ocorrência de efeitos de exclusão. Os credores preferirão provavelmente os títulos de dívida soberanos, dado que o risco de incumprimento é mais baixo (dependendo da reputação do devedor); no entanto, os investimentos públicos não têm necessariamente de seguir os mesmos princípios de maximização do retorno que os investimentos privados. Os devedores públicos poderão atrair investimentos porque oferecem melhores condições ao nível dos juros e do serviço da dívida, mas poderão apresentar tradicionalmente um desempenho inferior ao das empresas privadas em matéria de eficiência, o que resulta numa distribuição subótima, em termos económicos, dos investimentos.

²⁷ Seria talvez importante salientar que as empresas de seguros privadas puseram termo às tentativas por elas lançadas durante a década de 90 com vista a introduzir um seguro de desemprego privado financiado por capitalização total. Tal deve-se ao facto de, a menos que fossem financiadas com base na solidariedade social, as contribuições individuais dos membros seriam excessivamente elevadas.

²⁸ Há um argumento teórico que suporta esta expectativa, segundo o qual as empresas, uma vez cotadas na bolsa de valores, obterão provavelmente lucros mais elevados, pois, caso contrário, perderiam valor de mercado e deixariam de poder financiar a expansão do seu negócio com recurso às poupanças de investidores privados e institucionais.

²⁹ Foi obviamente o que aconteceu aos preços das acções da “nova economia” durante finais da década de 90.

³⁰ O processo de correcção destas bolhas especulativas nos preços pode gerar situações económicas perigosas. Podemos encontrar exemplos de correcções em baixa dos preços no Japão (cuja economia tem vindo a ser afectada, desde o início da década de 90, pela anterior bolha especulativa nos preços dos mercados imobiliários internos), bem como nos muitos bancos e outros actores internacionais cujas estratégias de investimento nacionais e internacionais assentavam no pressuposto de que os índices dos mercados accionistas continuariam a aumentar. Tendo constatado, em 2001, que as suas expectativas não se confirmariam, estão agora a amortizar os activos nos respectivos balanços; em alguns casos, esta situação teve sérias implicações para os seus lucros e, o que é particularmente importante do ponto de vista da política social, resultou em cortes substanciais ao nível do emprego.

³¹ Quando não é possível encontrar comprador para a totalidade ou partes da emissão, considera-se, neste contexto, que não existe qualquer emissão.

³² O Banco Mundial expressou indirectamente algumas preocupações relacionadas com esta questão. Relativamente à crise asiática de finais da década de 90, defendeu-se que é por causa dos excedentes orçamentais que os governos não conseguem desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento dos mercados de títulos de rendimento fixo. Ver Del Valle Borraez *et al.* (1998).

³³ Muitas vezes, o bom funcionamento vs. mau funcionamento da economia de um país e a eficácia vs. fracasso dos seus intermediários financeiros estão positivamente correlacionados.

³⁴ Para mais informações, ver, por exemplo, Day e Jamieson (1980), p. 199.

³⁵ Ver OIT/ISSA (1997), p. 101-103.

³⁶ Ver Bodie *et al.* (1996), p. 395, 406-407.

³⁷ Por exemplo, na página web http://www.senate.gov/~gov_affairs/012402partnoy.htm, é apresentado um relato muito interessante do caso da Enron, sendo também abordadas algumas das realidades dos mercados financeiros norte-americanos no início do século XXI.

³⁸ Elisabeth Hehn (ed.) (1998), p. 294.

³⁹ O “risco” é aqui representado pelo desvio-padrão da tendência média do índice de acções.

⁴⁰ A identificação destas relações através do aperfeiçoamento e aplicação de modelos matemáticos formais é uma das principais tarefas dos analistas dos mercados financeiros. As versões concretas dos modelos constituem geralmente informações privilegiadas das empresas de análises financeiras.

⁴¹ Para mais informações sobre estatística matemática, o leitor deverá consultar qualquer manual moderno sobre estatística empírica e matemática e a teoria da probabilidade.

⁴² Para mais informações, ver <http://www.aimr.com/standards/pps/>.

⁴³ Para mais informações sobre métodos de cálculo, ver, por exemplo, Bodie *et al.* (1996), p. 60-67.

⁴⁴ Existem várias definições do termo “*blue chip*”. No entanto, este termo é geralmente aplicável a empresas muito conhecidas, com boa reputação e com um longo historial de crescimento e lucros sólidos e uma política consistente de distribuição de dividendos. As empresas “*blue chip*” são consideradas oportunidades de investimento seguras, que apresentam uma evolução estável ao invés de picos de rentabilidade.

⁴⁵ *Wall Street Journal*, 3 de Maio de 1991, citado em Bodie *et al.* (1996), p. 66.

⁴⁶ A média geométrica, devido à sua construção, produz sempre resultados mais baixos do que a média aritmética.

⁴⁷ Esta secção baseia-se, em grande parte, no conteúdo e na estrutura de Bodie *et al.* (1996), Capítulo 17: “*Equity Valuation Models*”, p. 521-559, que os leitores achariam certamente muito interessante.

⁴⁸ O rácio entre o preço de mercado e o custo de substituição de uma empresa é o famoso “*q*” de James Tobin.

⁴⁹ O conceito de ajustamento ao risco baseia-se na observação de que um investidor em acções espera que este investimento gere retornos mais elevados do que os investimentos “seguros” (por ex., obrigações). Desde modo, simplificando, k é igual à taxa de juro sem risco de, por exemplo, títulos da dívida pública, mais um ajustamento ao risco que depende do grau de risco que a acção em causa acrescenta à volatilidade do mercado global. Para mais informações, ver Bodie *et al.* (1996), p. 236-265 (“*The Capital Asset Pricing Model*” – CAPM).

⁵⁰ A estimativa de D_1 , D_2 , D_3 até ao infinito é obviamente uma tarefa extremamente difícil!

⁵¹ Para comprovação da fórmula 6.6, ver Bodie *et al.* (1996), p. 526.

- ⁵² Bodie *et al.* (1996), p. 528-536.
- ⁵³ Para uma análise detalhada, ver Bodie *et al.* (1996), p. 536-541.
- ⁵⁴ Esta secção baseia-se, em grande parte, em Bodie *et al.* (1996), p. 386-422.
- ⁵⁵ O reembolso do capital, o pagamento final efectuado na data de maturidade, corresponde ao pagamento do “valor nominal” da obrigação.
- ⁵⁶ Embora a alteração na taxa de mercado seja, em ambos os casos, um ponto percentual, e a diferença equivalente no valor nominal perante uma alteração de um ponto percentual produzisse o mesmo resultado, para este cálculo são as percentagens que são estabelecidas em relação ao valor base, resultando em diferenças não simétricas nas alterações percentuais.
- ⁵⁷ Para mais informações e consulta complementar, ver <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17>.
- ⁵⁸ Consequentemente, no caso de um índice combinado, teriam de estar disponíveis previsões macroeconómicas nacionais e internacionais.
- ⁵⁹ Não obstante existir legislação que ainda regulamente, por razões válidas ou não, as decisões de investimento regional das instituições públicas ou instituições privada com objectivos públicos.
- ⁶⁰ O texto integral da Convenção está disponível em www.oecd.org.
- ⁶¹ Ver *Socially Screened Mutual Fund Statistical Summary: 1999 Report: Comparative statistical information on 183 screened mutual funds versus unscreened funds*, em http://www.socialinvest.org/areas/research/other/FundStats_1231-98.htm.
- ⁶² Dependendo dos critérios de selecção, poderão estar excluídas até 50% das acções incluídas no índice S&P500; consequentemente, a exposição ao risco dos fundos com filtro social, quando comparada com os fundos sem filtro social, parece ser imediata. Além disso, algumas grandes empresas responsáveis por um grande volume de emissões são frequentemente excluídas de fundos com uma estratégia de ISR. O facto de os fundos excluírem indústrias inteiras (por ex., tabaco, produtores de petróleo) acrescenta um elemento de risco ao perfil de risco dos fundos.
- ⁶³ *Social Investment Forum: 2001 Report on Socially Responsible Investing. Trends in the United States*, Novembro de 2001, disponível em <http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/2001-Trends.htm>.
- ⁶⁴ Aylward e Glen (1999).
- ⁶⁵ Provavelmente, esta afirmação também seria verdadeira se o PIB informal fosse tomado em consideração.
- ⁶⁶ Ver Mathieson, Schinasi *et al.* (2001), *Capítulo III: Emerging Market Financing*, p. 51.
- ⁶⁷ De acordo com a classificação da Standard & Poor's. Para mais informações sobre os sistemas de notação, ver, por exemplo: <http://www.britannicaindia.com/eb/spotdisplay.asp?spotid=991&pgid=3&cid=4>.
- ⁶⁸ Esta secção tem por base, em grande parte, Scholz (2001).
- ⁶⁹ Ver Del Valle Borraez *et al.* (1998).
- ⁷⁰ Ver Aylward e Glen (1999), Quadro A.1.
- ⁷¹ A capitalização do mercado (valor de mercado) é o produto da multiplicação entre o preço da acção e o número de acções em circulação.
- ⁷² Em comparação, o balanço do Grupo Deutsche Bank representa 42,5% do PIB da Alemanha (dados de 1999). O montante de 20 mil milhões de dólares dos Estados Unidos representa apenas 2,5% do balanço do Grupo.

⁷³ As mais recentes propostas sobre a redistribuição do rendimento entre o Norte e o Sul parecem estar a merecer cada vez mais atenção ao invés de serem imediatamente rejeitadas. Ver, por exemplo, a iniciativa da OIT sobre transferências sociais globais (BIT, 2002c).

⁷⁴ Esta secção inspira-se, em grande parte, em Vittas (1998), mas chega a conclusões bastante diferentes. Seria interessante recordar que a devastadora experiência de privatização a que foi sujeita a população dos antigos países comunistas da Europa de Leste e da Ásia Central, durante a década de 90, pode ser atribuída, em grande parte, à inexistência e/ou mau funcionamento dos mercados primários. Ver, por exemplo, Uvalic e Vaughan-Whitehead (1997).

⁷⁵ Em expansão em termos dos fundos disponíveis para investimento em activos.

⁷⁶ Ver, por exemplo, Catalan *et al.* (2000).

⁷⁷ Quando canalizam o dinheiro de unidades excedentárias para unidades deficitárias, os bancos desempenham o mesmo papel que os mercados primários.

⁷⁸ Não consideramos aqui a possibilidade de investimento directo em empresas singulares.

O presente capítulo completa o corpo de conhecimento e o conjunto de instrumentos de que os responsáveis pelo planeamento e gestão financeira dos sistemas de protecção social necessitam no seu trabalho. Imaginemos que o sistema de financiamento de um sistema nacional de protecção social (SNPS) foi concebido tendo em consideração os possíveis efeitos macroeconómicos e fiscais, foram seleccionados os instrumentos financeiros certos e a gestão da reserva é perfeita. Em resumo, todas as técnicas e considerações apresentadas nos capítulos anteriores foram colocadas em prática. Em que consiste então o trabalho dos responsáveis pelo planeamento e gestão financeira? Eles asseguram a utilização eficaz e eficiente dos recursos confiados aos regimes ou sistemas de protecção social, de modo a evitar desperdícios ou a prestação deficiente dos benefícios prometidos.

A ineficiência e a ineficácia desencadeiam uma série de eventos que pode levar ao colapso de todo o sistema. Minam a credibilidade de qualquer SNPS e a credibilidade é o activo mais importante de qualquer regime de protecção social. A falta de credibilidade levará a um aumento das taxas de incumprimento, o que, por sua vez, gerará problemas financeiros que agravarão o problema da credibilidade, criando um círculo vicioso. Uma das principais deficiências do processo de concepção de muitos sistemas nacionais de protecção social, por exemplo, prende-se geralmente com o facto de a sociedade em questão não ser informada dos aumentos naturais dos custos ao longo do padrão de maturidade descrito no Capítulo 2. Muitos regimes de pensões generosos e inerentemente dispendiosos começaram por estabelecer baixas taxas de contribuição, que eram perfeitamente adequadas quando o regime ainda estava à “espera” que os primeiros pensionistas reclamassem os seus benefícios, mas que se revelaram insuficientes numa fase de maturidade mais avançada. Os aumentos das taxas de contribuição foram constantemente adiados por razões políticas e, por fim, os aumentos necessários para

estabelecer um novo período de equilíbrio eram tão elevados que se tornaram politicamente insustentáveis. Numa tentativa de conter os custos, procedeu-se a uma redução dos benefícios, com efeitos muitas vezes desastrosos para a credibilidade do regime. O fracasso de um número considerável de regimes pode ser atribuído a má governação.

Ainda que a ineficiência (ou seja, o desperdício de recursos) não leve directamente ao colapso do sistema, poderá ter um elevado custo de oportunidade em termos dos benefícios que não foram prestados. Alguns países em desenvolvimento possuem regimes de pensões da segurança social com taxas de custos administrativos que ultrapassam largamente os níveis aceitáveis. Em alguns casos, a redução destas taxas para metade através de uma boa governação libertaria recursos suficientes para financiar um aumento de 50% da base de recursos dos sistemas nacionais de saúde pública.

Os responsáveis pelo planeamento e gestão financeira ou quantitativa devem desenvolver e utilizar ferramentas que os ajudem a implementar boas práticas de governação em todos os aspectos financeiros da protecção social. A boa governação em sentido lato é o tema abordado no presente capítulo.

Cichon e Samuel (1995, p. 2) definem o termo “governação” no contexto dos sistemas nacionais de protecção social da seguinte forma:

... incluímos no termo governação todos os processos consultivos e decisórios, acordos institucionais e medidas de gestão e administrativas que estão na base da concepção, aprovação, implementação e supervisão das políticas de protecção social. A definição abrange os primeiros projectos de um sistema de protecção social no seio do Governo ou de outras instituições, o processo de consulta nacional, a aprovação legislativa e, por último, a implementação ao nível administrativo e de gestão e a supervisão do desempenho de cada sistema de protecção social a nível nacional e local. Assim, o termo governação abrange todos os meios políticos, de gestão e administrativos necessários ao funcionamento da protecção social. O sistema de governação de um sistema de protecção social consiste num conjunto de disposições legais e institucionais que visam a prossecução de dois objectivos principais:

(...)

- Determinar um nível social e economicamente aceitável de protecção social através de estruturas distributivas democráticas.
- Assegurar a prestação eficaz e eficiente dos benefícios através de uma administração democraticamente supervisionada.

Para efeitos do presente livro, entende-se por governação financeira o conjunto de instrumentos do sistema global de governação de um SNPS que têm por objectivo garantir:

- (a) a eficácia (que o sistema de protecção social assegure o nível de protecção previsto pela lei e pelos objectivos políticos);

- (b) a eficiência (que o faça da forma mais eficiente possível);
- (c) a sustentabilidade (que seja sustentável do ponto de vista financeiro, fiscal e económico a longo prazo e apoie os decisores políticos); e
- (d) a transparência (que a utilização dos recursos no sector da protecção social seja transparente).

Estamos cientes de que se trata de uma definição muito ampla e que implica efectivamente o envolvimento de analistas quantitativos (ou seja, os responsáveis pela gestão e planeamento financeiro) em todos os aspectos da governação da protecção social. É isto mesmo que se pretende. Com efeito, acreditamos que o facto de os responsáveis pela gestão e planeamento financeiro serem frequentemente excluídos do processo de concepção e governação dos sistemas e regimes é prejudicial para o desempenho destes últimos. Em última análise, são eles os depositários dos recursos confiados aos regimes de protecção social que organizam a transferência dos mesmos entre diferentes grupos da população.

Para alcançarem os objectivos da política social, os responsáveis pelo planeamento e gestão financeira têm ao seu dispor dois tipos de instrumentos: jurídicos e de gestão.

O primeiro tipo abrange todas as leis e regulamentos que visam assegurar o cumprimento dos objectivos de protecção social estabelecidos pelo parlamento ou pelo governo de um país. Estes instrumentos, cujos destinatários são os gestores e administradores do regime, vão desde a legislação-quadro que estabelece definições claras sobre os níveis de protecção a regras e regulamentos aplicáveis ao investimento dos fundos da segurança social ou ao sistema de contabilidade das instituições de segurança social. A eficácia e eficiência do desempenho dos regimes só podem ser asseguradas se forem definidos claramente objectivos e normas de boa governação mensuráveis. Por este motivo, os responsáveis pela gestão e planeamento financeiro devem participar, desde logo, na fase de concepção do regime e na formulação da legislação, a fim de assegurar a possibilidade de controlar os objectivos definidos de forma objectiva. A primeira parte do presente capítulo apresenta uma lista hierárquica anotada de instrumentos legais que aqueles têm de utilizar para desempenharem as tarefas que lhes foram confiadas.

Por seu lado, os instrumentos de gestão são instrumentos de planeamento e supervisão utilizados para gerir e controlar o desempenho dos regimes em relação a metas específicas definidas a partir dos objectivos gerais estabelecidos pelo quadro legal. Em regra, estes instrumentos:

- (i) descrevem ou prevêm o desempenho do sistema sob a forma de estatísticas, contas ou previsões orçamentais, e
- (ii) com o auxílio de indicadores de desempenho, comparam os resultados ou processos do regime ou sistema com os *benchmarks* definidos.

A segunda parte do capítulo apresenta um vasto leque de instrumentos de gestão por ordem hierárquica. Não esperamos que cada regime os utilize todos. O nosso principal objectivo consiste em incentivar os responsáveis pelo planeamento a seleccionarem e conceberem um conjunto de instrumentos que gerem regularmente informações mensuráveis e ajudem a avaliar o desempenho.

Porém, mais do que os anteriores, este capítulo é, em muitos aspectos, um *site* em construção. Não dá respostas definitivas. Ainda assim, as dificuldades que a concepção e a aplicação de bons instrumentos de governação financeira colocam não devem ser invocadas como desculpa para não tentar desenvolver sistemas de governação. O presente capítulo poderá não ser muito interessante para o leitor, mas tem subjacente um apelo fervoroso à colaboração de todos no sentido de criar quadros legais que estabeleçam objectivos e indicadores claros, que ajudarão a acompanhar os progressos na concretização dos objectivos da política social.

7.1 QUADRO LEGAL BÁSICO E INSTRUMENTOS DE GOVERNAÇÃO FINANCEIRA

Os instrumentos legais constituem a base de qualquer sistema de protecção social e vão desde a legislação-quadro básica que regula os principais direitos e benefícios a quadros regulamentares aplicáveis à sua administração, aplicação e supervisão. A principal função do quadro legal básico consiste na definição dos objectivos de um determinado sistema de protecção social. Do ponto de vista da governação, define os *benchmarks* fundamentais com base nos quais deve ser avaliado o desempenho dos diversos regimes.

São necessários instrumentos legais específicos para assegurar a eficácia, viabilidade e transparência da governação financeira de um sistema de protecção social; estes instrumentos estão intimamente ligados ao desempenho desse sistema. Os sistemas de governação são muito diferentes uns dos outros, mas é possível definir uma tipologia geral com base em certas características comuns.

Influenciados pelas tradições, pelos valores sociais e culturais e pelas mudanças sociais e económicas, os regimes e sistemas de protecção social têm evoluído ao longo do tempo. Da mesma forma, os instrumentos legais que os regulam evoluíram de acordos simples, informais, baseados em relações familiares, comunitárias e não lucrativas para instituições sociais complexas que alargam constantemente o seu âmbito. Esta evolução foi acompanhada por uma estrutura legal cada vez mais complexa, sobretudo devido à crescente tendência no sentido da gestão mista (pública-privada) de planos de protecção social.

7.1.1 A legislação-quadro e a sua relação com outra legislação

Alguns países estabelecem as bases legais para diferentes aspectos da governação financeira – por exemplo, os benefícios e o financiamento – nas suas próprias constituições. Outros desenvolveram um conjunto específico de leis para salvarguardar os direitos dos cidadãos à protecção social. De um modo geral, mais cedo ou mais tarde, todos os países estabelecem legislação que abrange diferentes tipos de riscos sociais. Os Estados Unidos, por exemplo, aprovaram, em 1935, a Lei da Segurança Social em resposta à insegurança económica gerada pela Grande Depressão. Nesse ano, foram lançados dois planos de segurança social a nível nacional para minimizar os riscos da velhice e do desemprego. Os vários estados concederam também subsídios à implementação de planos sujeitos a condição de recursos, juntamente com outros planos gerais de assistência social. Esta legislação contemplava também o financiamento de planos de protecção social para a velhice e o desemprego.

Outro aspecto legal importante da governação financeira dos sistemas de protecção social prende-se com a estrutura institucional do país. Os países que se desenvolveram desde o início como nações unificadas (ou seja, como entidades únicas) têm tendencialmente sistemas jurídicos menos fragmentados, enquanto, nos países com uma estrutura federal, estes são mais fragmentados. Muitos deles conseguiram, ainda assim, estabelecer legislação nacional que cria mecanismos de coordenação dos planos de protecção social e de portabilidade dos benefícios, especialmente para os trabalhadores migrantes. Esta questão assumiu uma importância acrescida no contexto da globalização e da integração internacional, dado que, devido a estas tendências, os trabalhadores e as respectivas famílias integram, ao longo da sua vida, diferentes mercados de trabalhos sujeitos a quadros legais e regulamentares diferentes. O problema da harmonização destes quadros e da sua compatibilização suscita cada vez mais preocupações.

A descentralização dos sistemas de protecção é outra questão jurídica relevante com importantes consequências para o desempenho do sistema. Quanto maior for o grupo de pessoas que partilham os riscos, mais viável será, provavelmente, a cobertura do seguro. Além disso, um dos objectivos tradicionais da segurança social – a redistribuição do rendimento – ficaria seriamente comprometido se os planos não fossem geridos e coordenados de forma centralizada. De acordo com a teoria das finanças públicas sobre federalismo fiscal e descentralização, esta função deveria ser desempenhada pelo Governo federal. Assim, a legislação deveria privilegiar os regimes unificados, a fim de reduzir potenciais desigualdades resultantes da fragmentação do sistema.

Outro aspecto importante a considerar prende-se com a necessidade de garantir a coordenação e a coerência da legislação sobre protecção social e de outros tipos de legislação conexa em termos de jurisprudência. Uma vez que os planos

são constituídos por um conjunto interligado de planos de segurança social e assistência social, alguns aspectos da sua execução e da sua regulamentação podem gerar conflitos institucionais. Por este motivo, alguns planos de protecção social (por exemplo, os sistemas de pensões geridos por entidades privadas) contam, ainda assim, com a participação de instituições públicas na sua regulamentação, execução e supervisão.

7.1.2 Quadro regulamentar para sistemas geridos pelo Estado

No contexto dos sistemas de protecção social geridos pelo Estado, as questões regulamentares mais importantes envolvem basicamente os procedimentos de contabilidade e auditoria, os relatórios financeiros e a supervisão. Assim sendo, os regulamentos visam sobretudo o estabelecimento de uma estrutura de gestão/administração e controlo que procura minimizar desvios ao objectivo de prossecução do bem comum.

7.1.2.1 *Contexto legal*

Alguns planos de protecção social podem prestar benefícios opcionais significativos. Os órgãos políticos do Estado sentem-se muitas vezes tentados a pressionar as instituições que gerem estes planos para reafectarem os recursos à prossecução de objectivos diferentes dos estabelecidos por lei. Os objectivos dos planos também podem ser desvirtuados quando o orçamento da instituição gestora faz parte do orçamento geral do Estado e, consequentemente, está sujeito aos objectivos da política orçamental nacional.

Neste sentido, a concepção de um sistema administrativo juridicamente independente de grupos de interesses políticos, que distribui as verbas orçamentais de acordo com os objectivos do plano, é essencial à boa gestão dos planos de protecção social geridos pelo Estado. Um exemplo é a Administração da Segurança Social (SSA) dos Estados Unidos. Este é o organismo responsável pela administração dos planos públicos obrigatórios, tais como as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. A SSA está funcionalmente e financeiramente integrada no sistema governamental desde finais da década de 30 e, consequentemente, os seus planos de benefícios e a sua evolução institucional sempre foram muito afectados pelas vicissitudes das políticas orçamentais do Governo. Para resolver este problema, o Congresso e o Executivo chegaram a acordo, em 1994, sobre uma nova lei que atribuiria autonomia financeira e operacional à SSA. Nos termos desta lei, o serviço seria dirigido por um comissário nomeado pelo Presidente para um mandato de seis anos, sujeito a aprovação do Senado.

No Reino Unido, os planos públicos de segurança social são geridos pelo Departamento do Trabalho e das Pensões (DWP), um órgão governamental cria-

do a partir do Departamento de Segurança Social (DSS) e de segmentos do antigo Departamento da Educação e do Emprego (DFEE). Embora este órgão administrativo faça parte do Governo, foram implementadas várias garantias institucionais para assegurar a sua gestão de acordo com os objectivos legalmente estabelecidos de prossecução do bem comum. A Lei da Segurança Social, de 1980, criou assim uma comissão independente do Governo e dos interesses sectoriais, que é responsável pelo aconselhamento do DWP e de muitos planos de segurança social em matérias que envolvem o interesse público. As funções desta comissão incluem a realização de um vasto leque de exames de planos de segurança social, que servem de base à elaboração regular de relatórios e análises sobre o desempenho desses planos. A comissão é constituída por representantes dos governos dos diferentes países que compõem o Reino Unido, nomeados em consulta com representantes dos trabalhadores, das empresas e das próprias autoridades da segurança social. O exame e a elaboração dos relatórios estão a cargo de especialistas técnicos competentes, cuja experiência neste domínio é amplamente reconhecida. A comissão está sujeita a um código de prática e a um registo de interesses, em conformidade com as normas aplicáveis às comissões consultivas (SSAC, 2002). Os actuários do Departamento de Actuários do Governo (GAD) também avaliam regularmente os planos de segurança social geridos pelo DWP. O GAD realiza avaliações actuariais do activo e passivo destes planos a pedido do DWP ou do Parlamento.

Na América Latina, a administração dos planos de protecção social está tradicionalmente a cargo de entidades do sector público ou semi-públicas que, em alguns casos, são dirigidas por órgãos bipartidos (entidade patronal-trabalhador) ou tripartidos (Estado-entidade patronal-trabalhador). Esta estrutura institucional visa garantir a tomada de decisões compatíveis com o bem comum. Porém, o sistema revelou-se ineficaz em várias ocasiões. Consequentemente, os planos de protecção social desviaram-se frequentemente dos seus objectivos, uma tendência que foi agravada pela incapacidade dos decisores políticos de aplicarem sanções aos gestores negligentes ou corruptos. Estes problemas, associados a factores económicos e demográficos, estiveram na origem da introdução de reformas radicais na maioria dos países. A reformulação institucional e financeira dos planos da segurança social incidiu essencialmente sobre a introdução de regimes geridos por entidades privadas.

7.1.2.2 Auditorias e controlos

Outro aspecto importante dos sistemas geridos pelo Estado é o risco de gestão. Por vezes, parte-se do princípio de que os planos geridos por entidades públicas têm capacidade para cumprir os seus objectivos. Porém, o cumprimento de objectivos não é, de forma alguma, automático e, consequentemente, é fundamental

dispor de instrumentos para medir e avaliar os resultados e corrigir os métodos ineficientes.

A supervisão dos sistemas de protecção social geridos pelo Estado deve verificar-se a dois níveis: o primeiro respeita às contas e aos procedimentos, incidindo neste caso a supervisão sobre aspectos formais e sobre a qualidade do desempenho das funções estabelecidas; o outro nível envolve uma supervisão técnica necessária, que incide sobre a avaliação da relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados, medindo e avaliando, desta forma, a eficiência do plano. As instituições públicas estão geralmente sujeitas a um sistema mais ou menos uniforme de auditorias contabilísticas, destinado a prevenir ou punir a utilização ilícita dos recursos.

Não obstante, antes de ser efectuado qualquer esforço para criar indicadores de gestão para os organismos públicos, é necessário ultrapassar dificuldades metodológicas significativas, entre as quais o facto de os objectivos serem definidos em termos muito amplos e ambíguos. Da mesma forma, quando os produtos e serviços são fornecidos gratuitamente ou são largamente subsidiados, os beneficiários nem sempre conseguem avaliá-los correctamente, dado que não ocorre uma transacção individual explícita. Além disso, a supervisão ou avaliação técnica dos planos de protecção social é uma tarefa complexa, especialmente quando estes não são geridos por organismos independentes, qualificados e especializados.

Nos Estados Unidos, a SSA elabora anualmente um relatório público sobre desempenho e responsabilidade. O sistema público de pensões norte-americano, juntamente com outros planos, é também regularmente avaliado de uma perspectiva actuarial. O conselho de administração elabora um relatório anual sobre o Fundo Federal de Investimento do Seguro de Velhice e de Sobrevivência e o Fundo Federal de Investimento do Seguro de Invalidez, que inclui projecções a médio e a longo prazo (SSA, 2002).

Outro elemento que ajuda a controlar o risco de gestão é a obrigação de publicar relatórios estatísticos muito abrangentes, que facilitam a realização de estudos e análises por organismos independentes, tais como as universidades e centros de estudos especializados. Estes relatórios revelam as irregularidades existentes e permitem detectar mais facilmente problemas na gestão dos sistemas de protecção social.

No Reino Unido, o Gabinete Nacional de Auditoria (NAO) – um organismo independente do Governo – audita os departamentos e agências governamentais, apresentando ao Parlamento relatórios que avaliam a eficácia e a eficiência na utilização dos recursos públicos. Estes relatórios abrangem o sistema de protecção social, especialmente as pensões públicas de velhice, invalidez e sobrevivência, que consomem uma parte significativa e cada vez maior dos recursos fiscais (NAO, 2002).

7.1.3 Quadro regulamentar para os regimes de seguro social

O seguro social, sendo uma forma de protecção social organizada, procura distribuir os riscos cobertos por todas as pessoas seguras. Permite igualmente a prestação de benefícios que não são necessariamente proporcionais às contribuições, ajudando, deste modo, a corrigir as desigualdades de rendimentos.

O seguro social pode ser administrado por entidades públicas ou privadas (representantes das empresas ou dos trabalhadores), bipartidas ou tripartidas, sendo que cada tipo de organização apresenta diferentes vantagens e desvantagens administrativas. Contudo, independentemente do modo como a segurança social é gerida, o interesse público ou o bem comum é, em última análise, o critério que deve ser utilizado para assegurar uma gestão adequada, que afecta também directa ou indirectamente a opinião pública e, consequentemente, a legitimidade do plano. Para controlarem o risco de ineficácia ou de fraude nestes planos, os governos criam regulamentos específicos e mecanismos de acompanhamento e fiscalização, para além das avaliações e dos mecanismos de acompanhamento a que as pessoas seguras ou os gestores delegados poderão ter acesso.

O Estado procura combater a ineficiência e a fraude através da regulamentação dos planos de seguro. Um exemplo interessante que merece ser mencionado neste contexto é o sistema chileno de segurança social, que cobre acidentes de trabalho e doenças profissionais. Este sistema foi criado em meados da década de 60 e a sua gestão foi confiada a organizações mutualistas sem fins lucrativos; as empresas com 2 000 ou mais trabalhadores que cumprissem determinados critérios de solvência poderiam solicitar autorização para gerirem o regime de seguros dos seus trabalhadores. Neste último caso, a empresa adopta uma estratégia de “auto-seguro”. Assim, a lei que criou o seguro prevê a sua regulamentação e supervisão por uma única entidade pública independente designada *Superintendencia de Seguridad Social*, que define normas financeiras e contabilísticas vinculativas para os gestores do seguro, sendo também responsável pela fiscalização do seu cumprimento.

7.1.4 Quadro regulamentar para regimes de seguro privado obrigatório e regimes profissionais complementares

A regulamentação dos regimes de seguro privado obrigatório ou dos regimes profissionais complementares é provavelmente a área que tem merecido mais atenção nos últimos anos no que respeita às políticas públicas de governação financeira. Os planos de pensões e de cuidados de saúde têm sido objecto de profundas reformas estruturais, tendo muitos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e na Europa de Leste, introduzido um sistema de gestão privada. Porém, o assunto tem sido igualmente objecto de um aceso debate nos

países desenvolvidos, nomeadamente na Alemanha e nos Estados Unidos, que estão também a estudar a reforma do sistema de pensões.

A recente crise que afectou muitas empresas, especialmente nos Estados Unidos, levou os governos a reverem os regulamentos sobre *governo das sociedades*, incluindo os planos de pensões profissionais complementares. Um dos casos mais mediáticos foi o recente colapso do conglomerado Enron nos Estados Unidos, que causou enormes prejuízos aos trabalhadores com planos profissionais complementares. Também nos Estados Unidos, o desempenho dos planos de pensões dos funcionários públicos geridos pelo Estado revelou-se sensível à estrutura de governação financeira prevista nos regulamentos. Por exemplo, Useem e Mitchell (2000) concluíram que as políticas de governação financeira, especialmente as avaliações independentes do desempenho, afectam o desempenho dos investimentos e, conseqüentemente, o nível de protecção social de que os membros beneficiam. Sob os auspícios da OCDE, a International Network of Pension Regulators and Supervisors (INPRS) formulou quinze princípios relativos à regulamentação dos regimes de pensões profissionais complementares privados. Estas directrizes gerais (OCDE, 2001d) também fornecem orientações úteis sobre o teor dos regulamentos respeitantes a regimes profissionais complementares privados. Os elementos financeiros mais importantes são aprofundados nos próximos pontos.

7.1.4.1 *Regulamentação dos sistemas de pensões privados obrigatórios*¹

O regime financeiro dos sistemas de pensões privados obrigatórios envolve geralmente capitalização individual e a sua gestão por entidades privadas, que assumem a forma de sociedades por quotas criadas especificamente para gerir fundos de pensões e os seus benefícios. Uma lei específica regula o funcionamento do sistema, enquanto a fiscalização e a supervisão estão a cargo de um organismo regulador público, geralmente designado *Superintendencia* na América Latina, que estabelece regulamentos e normas específicos. Além disso, o sistema goza da protecção judicial conferida pela legislação aplicável aos mercados de valores mobiliários e às empresas privadas. Da mesma forma, as leis gerais que regulam as entidades financeiras comerciais protegem os investimentos no sistema financeiro. Desta forma, a regulamentação e a supervisão não só permitem ao Estado garantir benefícios mínimos como também complementam o requisito imposto pelo Estado que obriga os trabalhadores a contribuírem para o plano de pensões.

Os sistemas são concebidos de modo a garantir a segurança dos fundos de pensões. Este objectivo é concretizado através de três medidas básicas:

- (i) a separação entre os bens do fundo de pensões e os bens da entidade gestora;

- (ii) a obrigação por parte dos gestores de manter activos (reservas) equivalentes a uma determinada percentagem do montante de recursos geridos, garantindo (em alguns casos) um nível mínimo de lucros; e
- (iii) a obrigação das entidades gestoras adoptarem a forma de sociedades comerciais.

Os principais regulamentos relativos ao sistema de pensões enquadram-se em duas categorias: financiamento e informação/publicidade.

Regulamentação financeira

A regulamentação financeira visa, antes de mais, controlar o risco assumido pelos fundos de pensões e protegê-los contra a fraude. Para tal, os regulamentos definem os instrumentos financeiros elegíveis, as notações de risco e factores conexos, os limites aos investimentos, os mercados autorizados, o depósito de valores mobiliários, a informação privilegiada e o conflito de interesses, o investimento no estrangeiro, os métodos contabilísticos e de avaliação de investimentos.

Instrumentos financeiros autorizados. Os recursos dos fundos de pensões só podem ser investidos em instrumentos de dívida, instrumentos de capital e derivados expressamente autorizados por lei. O principal requisito aplicável a todos estes instrumentos é a obrigação de serem objecto de oferta pública. Assim, têm de estar devidamente registados e as informações sobre os mesmos têm de estar disponíveis à entidade reguladora do mercado de capitais e ao público.

Notação do risco. Normalmente, os títulos de dívida não emitidos pelo Estado nos quais tenham sido investidos recursos de fundos de pensões, incluindo os títulos emitidos por entidades financeiras, estão sujeitos a notação do risco. A notação é atribuída por agências privadas controladas. Em geral, estas estão associadas às principais agências internacionais de notação do risco.

Limites ao investimento. A fim de limitar o risco assumido pelos fundos de pensões, a composição da carteira de investimento está sujeita a diversos tipos de limites, que são geralmente fixados pelas autoridades reguladoras com base numa lista estabelecida por lei. De um modo geral, todos os limites ao investimento são expressos como valores máximos, não existindo investimentos obrigatórios. Os limites podem ter por base vários critérios, classificados por instrumento financeiro, entidade emitente, risco específico (por exemplo, sector imobiliário), grupo de instrumentos ou emissões associadas à entidade gestora do fundo de pensões.

Mercados autorizados. Os instrumentos financeiros que envolvam recursos de fundos de pensões só podem ser transaccionados nos mercados primários ou secundários formais. Este requisito assegura a determinação dos preços pela in-

tervenção simultânea dos compradores e dos vendedores, garantindo igualmente que as suas transacções beneficiam de informações públicas, de mecanismos de negociação de instrumentos formalmente estabelecidos e de regulamentos internos explícitos.

Depósito de valores mobiliários. Todos os instrumentos que representam um investimento de fundos de pensões têm de ser detidos sob a forma de depósito prevista para o efeito e determinada pela entidade reguladora.

Informação privilegiada e conflitos de interesses. A fim de evitar conflitos de interesses entre os fundos de pensões e os respectivos gestores, bem como a utilização ilícita de informação privilegiada por estes últimos, os regulamentos financeiros prevêm uma série de garantias, entre as quais:

- (i) Uma disposição proibindo os gestores dos fundos de pensões de divulgarem informações sobre as decisões de investimento do fundo ou de as utilizarem em benefício próprio ou de terceiros; a lei que regula o mercado de valores mobiliários descreve e penaliza estes actos como abuso de informação privilegiada.
- (ii) Procedimentos aplicáveis à eleição dos candidatos em que os gestores dos fundos de pensões devem votar quando elegem representantes para os conselhos de administração das empresas nas quais detêm uma participação social.
- (iii) Sistemas de controlo interno para os gestores dos fundos de pensões, que estão sujeitos a auditorias externas para assegurar o cumprimento das normas sobre conflitos de interesses.

Investimentos no estrangeiro. Os investimentos no estrangeiro estão sujeitos a regulamentos que definem os instrumentos admissíveis, os limites ao investimento por entidade emitente, os mercados autorizados, a notação do risco e as condições de depósito.

Contabilidade e determinação do valor do investimento. Existem regulamentos específicos sobre as contas dos fundos de pensões e os seus gestores. Simultaneamente, o valor dos activos dos fundos de pensões é, em regra, determinado regularmente e com base em métodos normalizados, de acordo com o valor económico ou de mercado dos investimentos. Este sistema, que é aplicado uniformemente a todos os fundos, evita transferências de riqueza indesejáveis entre os membros do sistema na sequência de depósitos ou levantamentos das contas individuais. Estes regulamentos também estabelecem mecanismos de protecção das poupanças-reforma obrigatórias.

Regulamentos sobre informação/publicidade

É fundamental garantir a exactidão da informação e publicidade emitidas pelos gestores dos fundos de pensões para que as pessoas seguras possam escolher a empresa certa para gerir os seus fundos. Normalmente, os gestores têm de fornecer aos membros relatórios regulares que contenham quadros comparativos dos lucros dos vários fundos de pensões após o pagamento de todas as comissões. Estes relatórios têm igualmente de discriminar expressamente as comissões de gestão e seguro cobradas por cada gestor.

Os gestores dos fundos de pensões também estão sujeitos a regulamentos importantes em matéria de publicidade. Por exemplo, não podem utilizar argumentos ou situações que possam confundir os membros. A publicidade das taxas de retorno estimadas é proibida, excepto se forem mencionadas as comissões cobradas. O modo como os cálculos são efectuados e os períodos abrangidos numa promoção de lucros também são regulados, e sempre que são mencionadas as taxas de retorno alcançadas pelos gestores de um determinado fundo, tem igualmente de ser indicada a taxa média de lucro de todo o sistema.

7.1.4.2 Regulamentação das empresas de seguros de vida

As empresas privadas de seguros de vida desempenham um importante papel em, pelo menos, um pilar de muitos sistemas de pensões que foram objecto de reformas e que assentam em poupanças obrigatórias. Assim, a regulamentação do seguro privado torna-se automaticamente parte do quadro regulamentar global aplicável ao SNPS. As empresas de seguros de vida complementam o sistema de pensões da seguinte forma:

- oferecendo seguros de vida e invalidez; e
- complementando planos de poupança individuais através da oferta de anuidades que as pessoas seguradas e os respectivos beneficiários podem subscrever, uma vez preenchidas as condições de elegibilidade (por ex., atingir a idade de reforma prevista na lei).

Em muitos países, a reforma dos sistemas de pensões foi determinante para o desenvolvimento da indústria de seguros de vida. Numa fase inicial, o efeito mais importante é a instituição de um seguro colectivo que cobre os riscos de invalidez e morte durante a vida activa do trabalhador. Posteriormente, à medida que o sistema se vai desenvolvendo, o mercado de anuidades assume uma importância cada vez maior.

Em geral, as empresas de seguros devem ser sociedades comerciais regularmente constituídas no país onde operam, dedicadas exclusivamente à actividade de seguros e com o capital mínimo determinado pela autoridade reguladora. Além disso, devem dispor de autorização para o exercício da actividade de seguro

e resseguro, emitida pelo organismo responsável pela regulamentação, fiscalização e supervisão dessa actividade.

Os principais regulamentos aplicáveis às empresas de seguros de vida no que respeita aos sistemas de pensões abrangem os seguintes aspectos: bases técnicas, solvência, limites ao investimento, modelos de políticas e cláusulas, preços, ajustamento da inflação, prémios e indemnizações, vendas de seguros e garantias estatais.

Bases técnicas

Sem quadros legais claramente definidos, o mercado de anuidades é particularmente obscuro para o grande público. São vários os elementos técnicos (a escolha de uma tábua de mortalidade, padrão de indexação, modalidades da escolha entre seguros de vida a duas ou a uma cabeça, etc.) que afectam directamente o nível das pensões de velhice quando as poupanças são convertidas em anuidades. As tabelas de incidência utilizadas para calcular os prémios ou os níveis de benefícios das pensões de velhice ou de sobrevivência afectam as contribuições ou os níveis de benefícios das pensões de invalidez e de sobrevivência. A introdução de normas mínimas sobre as bases técnicas permitidas, estipulando, por exemplo, a utilização obrigatória de uma tábua de mortalidade unissexo única poderá evitar que as empresas de seguros obtenham lucros ocultos e proteger o nível das pensões dos pensionistas ou o rendimento dos contribuintes.

Solvência

As empresas de seguros têm de manter um determinado nível mínimo de capital próprio, que está geralmente relacionado com margens de solvência e com limites ao endividamento. O objectivo da margem de solvência consiste em assegurar que a empresa dispõe dos recursos necessários para cobrir custos imprevistos resultantes de desvios que vão além dos riscos estatisticamente previsíveis. Para determinar esta margem, o organismo regulador estabelece uma certa percentagem de reservas adicionais para cada tipo de seguro. Os limites ao endividamento têm de estar associados ao capital próprio e não podem ser ultrapassados. Além disso, o endividamento que não contribui para as reservas técnicas do seguro não pode ultrapassar, no total, uma determinada percentagem do capital próprio.

Limites ao investimento

A autoridade reguladora tem de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa de seguros perante as pessoas seguradas, criando reservas equivalentes ao valor actuarial dessas obrigações. Para limitar os riscos que afec-

tam as reservas e proteger as garantias estatais a favor das pessoas seguradas, as normas sobre seguros incluem geralmente disposições relativas ao investimento. As reservas técnicas têm de ser investidas em instrumentos financeiros objecto de oferta pública e em bens imobiliários dentro dos limites estabelecidos por lei. O rácio entre os activos representativos das reservas e as obrigações que as empresas assumem perante as pessoas seguradas também é objecto de regulamentação.

Modelos de políticas e cláusulas

Para garantir a transparência do mercado e proteger as pessoas seguradas, as empresas têm de apresentar modelos das políticas e cláusulas que tencionam oferecer no mercado ao organismo regulador, que verificará se estas induzem em erro, suscitam confusão ou violam a lei e, em caso negativo, autorizará e registará as mesmas. Uma vez registadas, estas cláusulas e/ou políticas podem ser utilizadas por qualquer empresa.

Preços

Em regra, as empresas estabelecem livremente os prémios de qualquer tipo de seguro subscrito, juntamente com os honorários e as comissões dos agentes de vendas e corretores que vendem as apólices. Normalmente, a lei exige que as apólices de seguro mencionem expressamente o montante da comissão ou percentagem auferida pelo agente ou corretor de seguros responsável pela venda.

Ajustamento da inflação (prémios e indemnizações)

Geralmente, os prémios e as indemnizações associados ao seguro devem incluir um sistema de indexação para lidar com a inflação.

Venda de seguros

O seguro pode ser adquirido directamente à entidade seguradora através do seu agente de vendas ou a um corretor de seguros independente. Os agentes de vendas são pessoas que comercializam e vendem seguros para uma empresa de seguros e não podem prestar estes serviços a mais do que uma empresa de cada vez. Têm de constar de um registo especial mantido pela empresa e também de um registo mantido pela autoridade reguladora. Os corretores de seguros são pessoas ou empresas cuja função consiste em aconselhar as pessoas que desejam adquirir um seguro, informando-as sobre o contrato e as condições de cobertura e auxiliando-as quando sofrem danos. A regulamentação destas actividades tem sido alvo de alguma controvérsia, devido a importantes assimetrias na informação que surgem durante o processo de venda de um produto com características tão especiais como este.

Garantias estatais

Se uma empresa de seguros for declarada em estado de insolvência, o Estado garante geralmente o pagamento das pensões até um determinado montante, que está normalmente relacionado com o valor dos benefícios mínimos garantidos (ver também o Capítulo 4).

7.1.4.3 Supervisão

A experiência internacional mostra que nenhum sistema de supervisão é perfeito. Um ponto de partida para o debate sobre esta questão prende-se com as vantagens e desvantagens de confiar a supervisão dos planos de protecção social, especialmente das pensões e seguros de saúde, a agências especializadas. Muitos países que introduziram recentemente reformas na segurança social criaram este tipo de agências como, por exemplo, as *Superintendencias* na América Latina. Alguns observadores discordam desta opção com base no argumento de que algumas das entidades existentes (por ex., o banco central de um país, os serviços de finanças e impostos e/ou os organismos que regulam os mercados de capitais) já dispõem de poderes de supervisão. Na sua opinião, as agências especializadas prejudicam a eficácia e a eficiência de outras entidades e criam graves problemas de coordenação entre as diferentes entidades.

Foram já avançados diversos argumentos a favor da criação de agências de supervisão especializadas. Os cinco argumentos aqui apresentados respeitam aos novos sistemas de pensões (Demarco e Rofman, 1998):

1. As poupanças-reforma inserem-se numa categoria especial, porque são normalmente obrigatórias e, como tal, o Estado é responsável por assegurar a conformidade da sua gestão com normas específicas.
2. Foram criados sistemas de capitalização em países sem qualquer experiência neste tipo de regime, que geraram importantes interações com os mercados de capitais, os mercados de seguros e as instituições da segurança social. Uma agência especializada ajuda a formalizar um nível mínimo de coordenação entre as instituições competentes.
3. Alguns produtos e processos destes novos sistemas de pensões, tais como os seguros de vida e as pensões de reforma, bem como as condições de atribuição de pensões de invalidez e a gestão de recursos por terceiros, não eram regulados por normas claras e específicas e, em alguns casos, não eram objecto de qualquer tipo de regulamentação. Por sua vez, considerava-se que, pela sua própria natureza, os benefícios prestados pelos sistemas públicos eram regulados por normas implícitas.

4. Há pouca confiança nas antigas instituições de supervisão devido à falta de transparência e a um funcionamento ineficiente. A criação de organismos de supervisão modernos pode ajudar a reforçar a confiança nas instituições existentes.
5. Os novos sistemas permitem a criação de novas agências de supervisão com uma participação potencialmente mais activa dos proprietários dos recursos do fundo de pensões, reduzindo assim o risco de desvios aos objectivos originalmente estabelecidos para este tipo de poupança.

A principal questão em relação ao papel da agência de supervisão prende-se com a sua natureza “pró-activa” ou “reactiva”. Um papel activo implica o envolvimento da agência na regulamentação, supervisão e auditoria da maioria das actividades exercidas pelos gestores de seguros. O objectivo consiste em evitar actos, intencionais ou não, susceptíveis de prejudicar os interesses dos membros do sistema.

O segundo objectivo tem por base a ideia de que o sistema deve ter capacidade de “autocontrolo” através das mesmas forças competitivas que criam um mercado constituído por várias instituições gestoras. Esta ideia pressupõe que aqueles que gerem os fundos dispõem dos incentivos certos para exercerem autocontrolo e evitarem comportamentos nocivos. Neste caso, o Estado só intervém se estes incentivos não funcionarem. Assim sendo, as sanções aplicáveis às violações das regras do sistema devem ser muito rigorosas, a fim de transmitirem uma mensagem inequívoca às instituições que participam no mercado.

A experiência da América Latina mostra que, de um modo geral, as agências reguladoras são pró-activas no domínio dos investimentos: por exemplo, controlam as transacções quotidianas, avaliam os instrumentos incluídos nos fundos de pensões, analisam pormenorizadamente a gestão dos fundos de poupança-reforma, etc. Porém, assumem um papel mais reactivo em questões como a publicidade, as relações com os clientes, as informações prestadas aos membros e outros processos não essenciais em que o público pode desempenhar um papel muito mais activo do que nos investimentos.

Uma questão particularmente importante que, provavelmente, não está suficientemente regulamentada em muitos países – sobretudo naqueles em que a indústria dos seguros de saúde e dos planos de pensões obrigatórios é ainda incipiente – é o conflito de interesses que envolve os dirigentes de topo das agências de supervisão e reguladoras. Em alguns países, estes cargos são exercidos por profissionais da indústria que, após deixarem a função pública, vão trabalhar para gestores de seguros obrigatórios privados. Esta situação cria obviamente um conflito de interesses e os regulamentos não proibem claramente aqueles que trabalharam num organismo regulador de trabalharem depois para uma empresa da indústria.

7.1.5 Regulamentação dos mercados financeiros

As reformas dos sistemas de protecção social que transformaram os regimes de pensões financiados por repartição em regimes financiados por capitalização individual ou regimes de benefício definido (BD) com níveis de reservas mais elevados, tendo também desenvolvido sistemas de poupança-reforma voluntários e planos profissionais complementares, resultaram num forte aumento das reservas destes regimes, o que afectou significativamente o sistema financeiro e os mercados de capitais. Esta situação confirma a importância de se dispor de regulamentos adequados nesta área. Uma vez que alguns aspectos da necessidade de adoptar regulamentos financeiros eficazes foram discutidos no Capítulo 6, não precisamos de nos alongar muito nesta secção.

Os requisitos do desenvolvimento e regulamentação do sistema financeiro e dos mercados de capitais variam muito em função do sistema adoptado. Com efeito, num regime financeiro de repartição, as reservas do sistema são relativamente reduzidas em comparação com o valor total do passivo corrente e, basicamente, destinam-se a responder a potenciais disparidades temporárias entre os fluxos de receitas das contribuições e as despesas relacionadas com o pagamento de benefícios. Estas disparidades resultam sobretudo dos ciclos económicos. Assim sendo, estas reservas são basicamente investidas em instrumentos financeiros de curto prazo emitidos por entidades financeiras ou pelo Estado. Por outro lado, num sistema de capitalização total individual, as reservas financeiras têm de cobrir constantemente todas as responsabilidades geradas pelas pensões em pagamento e os direitos adquiridos. Tal como já vimos no Capítulo 6, esta situação exige mercados de capitais e sistemas de gestão financeira bastante sofisticados.

7.1.5.1 Mecanismos de intermediação entre poupanças e investimento

A literatura económica identifica dois modelos básicos de intermediação entre poupanças e investimento (ver, por exemplo, Tsuru, 2000). Em primeiro lugar, temos o modelo baseado na intermediação financeira, em que os bancos assumem a responsabilidade pela selecção dos clientes e dos projectos de investimento, pelo acompanhamento a longo prazo dos projectos e pela intervenção em caso de fraco desempenho dos investimentos. Neste modelo, existe uma relação duradoura entre o banco e o cliente, assente na reputação de ambas as partes, que configura uma espécie de contrato implícito. Encontramos esta forma de canalização dos recursos para a economia nas economias asiáticas e europeias, especialmente na Alemanha e na América Latina.

O outro modelo baseia-se na emissão de activos financeiros (obrigações e acções) por entidades públicas para investimento por entidades privadas e institucionais através dos mercados de capitais. O exemplo mais evidente deste modelo

é o sistema financeiro dos Estados Unidos. Segundo este modelo, aqueles que contribuem com recursos para uma empresa contam apenas com a protecção do próprio contrato de investimento e a monitorização dos riscos é essencialmente assegurada pelo mercado. Naturalmente, para que a distribuição de recursos neste modelo seja eficaz, é necessário um mercado de capitais competitivo, com boa liquidez e profundidade, que funcione num clima de grande transparência.

7.1.5.2 Regulamentos relevantes para os mercados financeiros

Os principais regulamentos sobre os mercados financeiros incidem essencialmente sobre três questões: (i) a criação e circulação de informação fidedigna sobre a situação económica e financeira das entidades que emitem valores mobiliários; (ii) a regulamentação do mercado bolsista, e (iii) a regulamentação das empresas.

No que respeita à *regulamentação da informação*, é comum exigir que a entidade emitente se registe junto da autoridade pública competente e se comprometa a fornecer regularmente (trimestralmente ou anualmente, por exemplo) ao organismo regulador/de supervisão demonstrações financeiras auditadas. Esta última tarefa é realizada por auditores acreditados pelo organismo regulador. As entidades emitentes têm de elaborar as suas demonstrações financeiras em conformidade com um formato normalizado, sendo ainda obrigadas a comunicar qualquer facto essencial que afecte a situação da empresa. Da mesma forma, o risco dos instrumentos de dívida objecto de oferta pública tem de ser avaliado por agências especializadas. Normalmente, estas agências têm de estar acreditadas pelo organismo regulador/de supervisão.

Os *regulamentos sobre os mercados bolsistas* procuram assegurar a transparência e eficiência do mercado, prevendo a fixação dos preços pela intervenção simultânea dos compradores e dos vendedores dos instrumentos e exigindo mecanismos formais de negociação dos instrumentos e regulamentos internos explícitos.

Por último, os *regulamentos sobre as empresas privadas* procuram estabelecer uma base para a boa governação das mesmas e, acima de tudo, proteger os accionistas minoritários contra tentativas de diminuição do valor por parte dos accionistas maioritários. Os regulamentos que visam proteger a posição dos accionistas minoritários são cruciais para o sistema de pensões, na medida em que os fundos de pensões estão proibidos de deter uma participação maioritária nas empresas em que investem; se assim não fosse, as reservas poderia ser utilizadas em ofertas públicas de aquisição.

7.1.5.3 Principais regulamentos aplicáveis ao sistema bancário

Normalmente, os depósitos à ordem e a prazo que o público mantém junto dos bancos comerciais beneficiam de uma garantia limitada do Estado. A fim de asse-

gurar a cobertura desta garantia, e acima de tudo, a estabilidade geral do sistema financeiro, foram adoptados regulamentos sobre a solvência e a gestão dos bancos e de outras instituições financeiras.

A adopção e a efectiva aplicação de regulamentos sobre as instituições financeiras são fundamentais para o desenvolvimento saudável de um sistema de pensões, especialmente dos novos sistemas nacionais de pensões, tais como aqueles que foram introduzidos na América Latina e na Europa de Leste, onde os valores mobiliários emitidos pelos bancos e os instrumentos emitidos pelo Estado são as principais alternativas de investimento. É fundamental assegurar uma supervisão adequada e actualizada do sistema bancário, que assente em determinados princípios básicos sobre requisitos de capital, requisitos de gestão e disciplina do mercado.

Requisitos de capital

De acordo com as recomendações emitidas em 1988 pelo Comité de Basileia, os requisitos de capital devem ser definidos em função do perfil de risco da instituição financeira. Um requisito de capital adequado impõe disciplina sobre a administração do banco e cobre prejuízos imprevistos que surjam no decurso normal da actividade. É importante recordar que os requisitos de capital devem ser vistos como elementos flexíveis, que devem ser adaptados ao risco total associado à actividade bancária e não apenas à actividade de crédito.

Requisitos de gestão (governo das sociedades)

Em virtude da sua própria natureza, as instituições financeiras trabalham com elevados graus de alavancagem e, consequentemente, nem mesmo requisitos de capital mais exigentes do que o mínimo recomendado serão adequados se as referidas instituições não possuírem uma gestão sólida, especialmente ao nível da identificação e controlo dos riscos do negócio. Uma forma de estimular uma boa gestão do risco no sector bancário consiste em atribuir uma notação às empresas nesta área. A notação baseia-se em indicadores publicamente divulgados pelo organismo regulador.

Disciplina do mercado

A fiscalização ou supervisão do sector bancário realizada pelas autoridades públicas tem de ser complementada por agentes privados. Tal significa que têm de estar disponíveis informações exactas, actuais e precisas sobre a exposição e o risco das instituições financeiras. A análise da exposição institucional ao risco é de interesse público, pois o facto de estas informações serem utilizadas por alguns agentes não significa que não sejam igualmente úteis para outros.

Consequentemente, a função de monitorização dos bancos na esfera privada deve ser especialmente encorajada, dado que beneficia toda a sociedade. Em muitos países, as empresas de seguros e de fundos de pensões só podem canalizar recursos para as instituições financeiras através de instrumentos financeiros sujeitos a notação do risco. Este requisito constitui um incentivo à criação de agências profissionais de notação do risco, que forneçam informações a todo o mercado.

7.2 HIERARQUIA DE INSTRUMENTOS DE GOVERNAÇÃO QUANTITATIVOS: RESUMO

Os instrumentos utilizados para gerir as finanças dos regimes nacionais de protecção social enquadram-se em diversas categorias, que correspondem a diferentes fases do processo de gestão. Os instrumentos descritivos dão a conhecer a situação actual de um determinado regime ou de todo o SNPS (estatísticas, contas e relatórios). Os instrumentos de análise/controlo facilitam a análise do desempenho do regime ou do sistema em relação aos seus objectivos, recorrendo às estatísticas e outras informações disponíveis para criar indicadores de desempenho. A análise do desempenho tem de ser efectuada antes de serem tomadas quaisquer decisões sobre o futuro, o orçamento e os planos do sistema.

Os instrumentos descritivos são ferramentas que expressam a situação actual de um sistema ou regime em termos quantitativos – nomeadamente, estatísticas e contas nacionais ou do regime, que são a base de todo o trabalho de análise ou supervisão desenvolvido posteriormente. Ao nível dos regimes, estes são os instrumentos clássicos, de utilização quase universal. Ao nível nacional, estes dois conceitos (ou seja, estatísticas e contas nacionais consolidadas) são utilizados com menos frequência.

Os instrumentos analíticos são ferramentas que ajudam os gestores do regime ou do sistema nacional de protecção social a avaliarem a eficácia e a eficiência de um regime ou do sistema como um todo. Assim, estes instrumentos consistem, em grande parte, num conjunto de indicadores de desempenho. Embora tenham sido utilizados em diversos regimes, só em alguns casos foi desenvolvido um conjunto sistémico de indicadores. Muitos indicadores são utilizados numa base *ad hoc*. Nos últimos anos, o ILO FACTS começou a desenvolver novos instrumentos normalizados, destinados a avaliar o desempenho dos regimes e dos sistemas nacionais – um sistema de indicadores do desempenho baseados nos regimes de segurança social e, a nível nacional, as Análises da Despesa e do Desempenho da Protecção Social (*Social Protection Expenditure and Performance Reviews – SPER*)

Para o planeamento de novos regimes, a formulação – ou, na maioria dos casos – a reformulação de um sistema nacional ou a avaliação da futura sustenta

Quadro 7.1 Hierarquia de instrumentos de governação quantitativos

Principal objectivo do instrumento	Ao nível do regime	Ao nível nacional
Descritivo (estatísticas, contas e relatórios)	Estatísticas do regime	Estatísticas nacionais da protecção social
	Contas do regime	Sistema nacional de contabilidade social (SCS)
	Relatórios anuais	Relatórios nacionais sobre a protecção social
Avaliação e planeamento (orçamentação, projecções, simulação, mobilização de recursos)	Estudos e avaliações actuariais	Orçamentos sociais
Avaliação, monitorização e análise do desempenho	Sistema de indicadores baseados no regime	Análises da Despesa e do Desempenho da Protecção Social (SPER)

bilidade financeira, fiscal e possivelmente económica de um regime ou sistema, são necessários instrumentos com uma certa capacidade de previsão e simulação. Relativamente aos regimes individuais, esta função é desempenhada pelo clássico estudo actuarial (para os novos regimes) ou avaliação actuarial (para análises periódicas dos regimes existentes). A maioria dos países dispõe de legislação que prevê a realização de análises actuariais periódicas dos regimes existentes.

Ao nível nacional, a orçamentação social deve ser utilizada para moldar todo o sistema de transferências sociais de um país e para projectar e simular o seu provável desempenho em diferentes cenários económicos, demográficos, sociais e legislativos. Os orçamentos sociais podem ser utilizados em avaliações periódicas do desempenho actual e futuro provável de um regime existente ou para simular os efeitos financeiros e fiscais de novos benefícios. Estes tipos de simulações são instrumentos-chave do planeamento da política social, na medida em que podem contribuir para evitar erros com elevados custos a nível social, económico, financeiro e fiscal no processo de planeamento legislativo.

O quadro 7.1 apresenta um resumo dos instrumentos de governação quantitativos por ordem hierárquica.

As secções que se seguem abordam sucintamente estes instrumentos descritivos e de planeamento, dado que os mesmos já foram analisados noutros livros desta série ou serão objecto de futuras publicações. Os instrumentos mais recen-

tes, os indicadores de desempenho baseados no sistema e as Análises da Despesa e do Desempenho da Protecção Social serão descritos em maior detalhe.

7.2.1 Instrumentos descritivos

7.2.1.1 Quadros contabilísticos

O último manual planeado para esta série descreverá, em pormenor, os planos básicos para os quadros estatísticos e contabilísticos essenciais dos regimes de segurança social. Entretanto, o leitor poderá consultar o modelo de um quadro contabilístico em Cichon *et al.* (1999, Informação 2). O quadro aqui descrito respeita a um regime nacional de seguro de saúde, mas pode ser facilmente adaptado a outros tipos de benefícios (ver caixa 7.1). O quadro estatístico para avaliações actuariais, publicado em Plamondon *et al.* (2002, Informação Técnica I), pode ser facilmente alargado ou condensado para resumir todas as informações de que um regime necessita a fim de elaborar o relatório anual destinado aos seus membros ou os relatórios estatísticos regulares destinados ao respectivo conselho de administração e à agência de supervisão. Os procedimentos de elaboração de relatórios regulares são um elemento fundamental da boa governação e devem ser rigorosamente cumpridos.

Não existe um formato universal para os relatórios anuais (ou mais frequentes) baseados no regime. Uma vez que a maioria dos regimes de protecção social são instituições públicas, as suas contas e relatórios devem seguir as normas gerais aplicáveis às finanças públicas no país em causa. A caixa 7.1 apresenta um possível modelo para os relatórios anuais que, com base na estrutura desenvolvida por um regime ao longo de várias décadas, parece proporcionar uma imagem justa das actividades do regime durante o período de um ano. Estes relatórios resumem informações estatísticas e contabilísticas do regime e disponibilizam-nas ao grande público.

Ao nível nacional, as contas do sistema de protecção social global devem seguir a metodologia das contas nacionais (SNA 93). Um quadro possível é o sistema de Estatísticas das Finanças Públicas (*Government Finance Statistics*) desenvolvido pelo FMI (2001a). Porém, este sistema cobre apenas as finanças dos regimes geridos por instituições do sector público, podendo, assim, excluir muitos outros regimes de protecção social importantes. Um outro quadro possível, muito mais abrangente e específico, desenvolvido sob a forma de contas satélite das contas nacionais, é o Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (ESSPROS) (EUROSTAT, 1996). Durante o seu trabalho de orçamentação social, a OIT propôs um sistema nacional de contabilidade social (Scholz *et al.*, 2000), também estreitamente ligado às contas nacionais e semelhante, em muitos aspectos, ao ESSPROS. A caixa 7.2 apresenta a definição de um sistema de contabilidade social (SCS) e directrizes para a sua concepção.

Caixa 7.1 Um quadro contabilístico e relatórios financeiros para um regime nacional de seguro social

(Excertos de Cichon *et al.*, 1999, Informação 2)

O quadro contabilístico é um sistema de relatórios que facilita o acompanhamento do orçamento, produzindo ainda outros relatórios financeiros necessários como, por exemplo, a demonstração de resultados e o balanço. Antes da elaboração de um quadro contabilístico, é necessário decidir qual o sistema de contabilidade a adoptar, pois esta decisão afectará a concepção dos relatórios. Os elementos mais importantes do quadro contabilístico são a demonstração de resultados e o balanço.

(...)

Uma vez tomada a decisão sobre o sistema de contabilidade, deve ser então concebido o *quadro contabilístico*. Deve ser elaborado um plano de contas para os seguintes documentos:

- a. Demonstração de resultados
- b. Balanço
- c. Outros relatórios de gestão.

Como o nome indica, a demonstração de resultados apresenta os resultados das operações financeiras realizadas durante o período de referência e calcula o excedente ou défice (contabilístico) para esse período. O balanço mostra a situação financeira em determinado momento, ou seja, discrimina todos os activos e passivos à data da sua elaboração. O balanço tem por base a demonstração de resultados, incorporando informações sobre acréscimos, activos, passivos, reservas, amortização e saldo de existências.

Se as despesas de capital do regime forem muito elevadas, poderá ser necessário registar as despesas de capital incorridas desde o início do exercício financeiro num relatório à parte. As principais rubricas devem ser apresentadas separadamente e analisadas por tipo de despesa – aquisição de bens imóveis, equipamento de escritório, etc.

Recomenda-se igualmente a elaboração de relatórios de gestão. Estes relatórios têm as seguintes funções:

- apoiar o acompanhamento e a avaliação dos aspectos financeiros do regime, em conjunto com a demonstração de resultados
- permitir uma compreensão mais aprofundada da situação financeira do regime através de uma análise de custos.

O conteúdo dos relatórios de gestão dependerá da natureza do regime, podendo incluir, por exemplo, quadros sobre as despesas com cuidados de saúde primários, classificadas de acordo com componentes gerais e por região geográfica, ou custos médios com cuidados de saúde primários por consulta ou por pessoa segurada e por região. O formato dos relatórios varia de um regime para outro e de um país para outro – em alguns casos, as instituições estão obrigadas, por lei, a respeitar um determinado formato.

Demonstração de resultados

A demonstração de resultados baseia-se nas informações contidas nos livros contabilísticos, sintetizando as transferências a crédito e a débito para cada rubrica. (A secção seguinte contém mais informações sobre os livros contabilísticos). Se for utilizado o sistema de *contabilidade de caixa*, os saldos das contas são transferidos sem alterações. Se for utilizado o sistema de *contabilidade de exercício*, cada conta do livro tem de ser examinada, sendo necessário efectuar os acréscimos (ajustamentos) adequados antes de o saldo ser transferido para a demonstração de resultados.

Caixa 7.1 (Continuação)

Na conta anual, os ajustamentos aos saldos poderão também incluir rubricas como as reservas financeiras e o cálculo da amortização. Os dados constantes da demonstração de resultados retirados do livro terão de ser analisados, resumidos e apresentados no formato estabelecido. As rubricas que, em princípio, devem constar do resumo da demonstração de resultados são as seguintes:

Receitas

Contribuições das entidades patronais
Contribuições do Estado
Juros e outros rendimentos de investimentos
Outras receitas

Despesas

Total de benefícios pecuniários atribuídos durante o ano
Total de contribuições reembolsadas
Total de despesas incorridas com:
 Prestação de cuidados de saúde
 Administração
 Conservação de bens imóveis (sendo as despesas classificadas de acordo com categorias gerais para cada bem)
 Transferências para reservas ou fundos de desenvolvimento
 Amortizações

Tal como referido anteriormente, as contribuições devidas, mas ainda não amortizadas ou recebidas, devem também constar de uma nota de rodapé às contas.

(. . .)

O saldo da conta de resultados do exercício corresponderá a um excedente (se as receitas forem superiores às despesas) ou a um défice (se as despesas forem superiores às receitas). Este saldo é transferido para as reservas do seguro de saúde no final do exercício.

O balanço

Tal como referido anteriormente, o balanço apresenta o activo total e o passivo total à data da sua elaboração. Depois de esta informação ter sido resumida na demonstração de resultados e terem sido efectuadas as transferências (ajustamentos) relativas a acréscimos, amortizações e saldos de existências, é necessário calcular o saldo de cada conta. Estes saldos são então organizados num formato específico para elaborar o balanço.

O formato do balanço varia de país para país, podendo ser estabelecido por lei. Um formato recomendado é o seguinte:

Passivo

Benefícios pecuniários concedidos mas não pagos e ainda pendentes à data do balanço
Dívidas a outros credores
Reserva de contingência
Fundo de desenvolvimento, caso exista

Reservas do seguro de saúde, apresentadas como:

- O montante dos fundos no início do exercício financeiro,
 mais o excedente da conta de resultados do exercício, ou
 menos o défice da conta de resultados do exercício, o que dá
- O montante do fundo do seguro de saúde no final do exercício financeiro

Caixa 7.1 (Continuação)

Activo

- Disponibilidades
- Saldo das contas bancárias à ordem
- Saldo das contas bancárias a prazo
- Dívidas de terceiros
- Investimentos, apresentados por tipo
- Stocks* de produtos farmacêuticos, dispositivos médicos e outros consumíveis médicos
- Equipamento médico
- Mobiliário e equipamento de escritório
- Veículos automóveis (e ambulâncias)
- Edifícios de escritórios
- Hospitais, clínicas, dispensários e outras instalações utilizadas para fins de prestação de cuidados médicos.

Os activos fixos são apresentados de acordo com o seu valor contabilístico no final do exercício financeiro anterior, mais o custo das adições, menos amortizações.

Relatório de despesas de capital

Este relatório deve apresentar o total das despesas de capital incorridas durante o exercício, discriminadas por projecto (por ex., construção, aquisição de edifícios). As rubricas a incluir no relatório de despesas de capital são as seguintes:

Investimentos

- Depósitos
- Aquisição de títulos de rendimento fixo
- Outros investimentos

Aquisições

- Produtos farmacêuticos, dispositivos médicos e outros consumíveis médicos
- Mobiliário e equipamento para hospitais, clínicas, etc.
- Mobiliário e equipamento para escritórios
- Ambulâncias
- Outros veículos automóveis

Construção, aquisição ou adaptação de edifícios

- Hospitais e outras instalações destinadas à prestação de cuidados médicos
- Escritórios.

Caixa 7.2 Definição de um sistema nacional de contabilidade social (Excertos de Scholz *et al.*, 2000, Capítulo 2)

(...) o sistema de contabilidade social (SCS) é um elemento indispensável da base de dados necessária para um modelo de orçamento social. Este sistema abrange os dados sobre o fluxo de fundos do sistema de protecção social observados no passado, os quais são objecto de um tratamento sistemático e consistente ao abrigo de uma metodologia unificada, que permite a realização de análises estruturais num determinado momento, análises de séries temporais e comparações internacionais relevantes. O SCS proporciona uma base estatística para a orçamentação social.

(...)

A concepção de um SCS e, conseqüentemente, de um orçamento social, depende dos seus objectivos, que podem ser vários. Inicialmente, o SCS é uma ferramenta de governação para o planeamento, acompanhamento e análise das decisões de política social ao nível macroeconómico. Proporciona uma descrição formal completa das receitas e despesas do sistema de protecção social de um país. Esta descrição não é um fim em si mesma. Com efeito, visa proporcionar ao Governo de um país, à sua população, aos seus políticos, aos seus actores económicos (por exemplo, entidades patronais e trabalhadores), aos beneficiários do sistema de protecção social, aos contribuintes, às instituições científicas e a outras entidades informações que estas poderão utilizar para diferentes fins. Poderão querer avaliar os fluxos financeiros do sistema de protecção social num contexto económico; poderão desejar obter informações sobre a dimensão relativa das instituições de segurança social existentes em termos da sua despesa total; poderão desejar conhecer a estrutura das despesas da protecção social e o seu financiamento, ou seja, que percentagem dos recursos totais é afectada aos vários planos e qual é o peso relativo das diferentes fontes de receitas. Todas estas questões podem ser abordadas verticalmente (em relação a um determinado ano) ou horizontalmente (numa perspectiva temporal dinâmica). Por último, os destinatários destas informações poderão de-sejar utilizá-las para efectuarem comparações internacionais.

Dado que se trata, antes de mais, de uma ferramenta de governação e informação, espera-se que a implementação do SCS permita tornar os debates públicos sobre protecção social mais racionais e apoie o Governo na tomada de decisões razoáveis sobre a futura legislação sobre protecção social, que tomem em consideração as expectativas e necessidades da população, bem como futuras restrições financeiras e económicas.

(...) o sistema de contabilidade social (SCS) é um elemento indispensável da base de dados. Uma vez que, normalmente, os potenciais utilizadores do SCS desejarão abordar diferentes aspectos do sistema de protecção social, é aconselhável esclarecer, logo no início, que um SCS, seja qual for a sua estrutura final, reflecte apenas um aspecto (embora importante) do sistema de protecção social, ou seja, os fluxos fiscais de fundos, desagregados por diferentes categorias. Por conseguinte, um SCS fornece, acima de tudo, informações àqueles que estão interessados numa imagem financeira detalhada do sistema de protecção social num contexto macroeconómico e macrofinanceiro. Um SCS não lida com questões microsociais ou microeconómicas. Questões importantes como a adequação dos níveis individuais de benefícios, a equidade das modalidades de benefícios, a equivalência entre as contribuições individuais pagas e os benefícios recebidos,

O impacto das despesas sociais e do seu financiamento sobre a distribuição do rendimento dos agregados familiares, entre muitas outras, exigirão o recurso a outras fontes de informação.

(...)

Caixa 7.2 (continuação)

Uma vez estabelecido o seu âmbito e os seus limites, a concepção de um SCS deve pautar-se pelos seguintes princípios:

- (1) O SCS deve ser concebido de modo a permitir ligações metodologicamente prudentes a outros sistemas de informação, sobretudo o *Sistema das Contas Nacionais* (SCN), que é utilizado em todo o mundo como base metodológica para a compilação das contas nacionais.
- (2) A nível estatístico, o SCS deve cobrir o sistema de protecção social de forma abrangente e relevante:
 - relativamente à abrangência – deve incluir todas as despesas sociais (e as receitas com elas relacionadas), independentemente das suas fontes de financiamento; e
 - relativamente à relevância – deve cobrir apenas as despesas sociais; os regimes voluntários privados não financiados com contribuições obrigatórias, cuja adesão é facultativa, não devem ser incluídos (contas de poupança privadas, seguros de vida).
- (3) O SCS deve reflectir a “sabedoria convencional *a priori*” sobre as possíveis modalidades de estruturação das finanças da protecção social; assim sendo, as receitas devem reflectir os pagamentos às instituições do sistema por categorias legais (entidades patronais, trabalhadores, Governo, entre outras) ou categorizar as receitas de acordo com as respectivas “fontes” económicas (empresas, agregados familiares, sector público, entre outras) ou ambas, e as despesas devem ser apresentadas por instituição responsável pela administração do sistema, por “função” social das modalidades de benefícios, ou ambas.
- (4) O SCS deve ser concebido de modo a permitir comparações internacionais. (Este “pragmatismo metodológico” é fundamental para o garantir.).

7.2.1.2 Estatísticas da protecção social

A protecção social é um elemento importante da política social global. Por conseguinte, só pode ser avaliada no contexto de um leque muito mais vasto de estatísticas e indicadores que descrevam a situação social do país. Não existe um formato-tipo para as estatísticas sociais nacionais. Os perfis variam de país para país, muitas vezes por razões históricas. Estas estatísticas visam proporcionar um quadro da realidade social de um determinado país e, se possível, identificar tendências em matéria de desenvolvimento social. As estatísticas sociais nacionais são também utilizadas para efectuar comparações entre países, mas, exceptuando algumas estatísticas sobre despesas, não são geralmente comparáveis, dado que os conceitos contabilísticos e as definições de outros termos são diferentes.

O EUROSTAT publica uma lista dos 18 principais indicadores sociais nos seus relatórios anuais sobre “A situação social na União Europeia” (EUROSTAT, 2001):

Lista de indicadores da situação social na Europa desenvolvidos pela União Europeia (UE)

1. Rácio de dependência dos idosos
2. Taxa de migração líquida
3. Percentagem da população com idades compreendidas entre 18-24 anos que abandonou o ensino com poucas qualificações
4. Percentagem da população com idades compreendidas entre 25-64 anos em acções de educação/formação
5. Taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre 15-64 anos
6. Taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre 55-64 anos
7. Taxa de desemprego
8. Rácio desemprego juvenil/população
9. Taxa de desemprego de longa duração
10. Despesas com a protecção social em percentagem do PIB
11. Prestações de velhice em percentagem das prestações sociais totais
12. Rácio de distribuição do rendimento (a proporção do rendimento dos 20% mais ricos para a proporção do rendimento dos 20% mais pobres).
13. Percentagem da população com rendimento inferior a 60% da mediana nacional
14. Proporção de agregados familiares nos quais nenhum membro tem emprego relativamente a todos os agregados familiares nos quais pelo menos uma pessoa é economicamente activa
15. Taxa de emprego das mulheres com idades compreendidas entre 15-64 anos
16. Remunerações médias das mulheres em percentagem das dos homens
17. Esperança de vida à nascença e esperança de vida sem incapacidade (por sexo)
18. Percentagem de pessoas empregadas que tiveram um acidente de trabalho

Estes indicadores respondem a duas perguntas básicas: Quais são os desenvolvimentos sociais (resultados sociais) num determinado país e como é que a sociedade e, em especial, o Governo alteram estes resultados sociais? Recentemente, numa tentativa de desenvolver um conjunto de indicadores sociais², a OCDE classificou os indicadores relevantes em indicadores do contexto social, indicadores do estatuto social e indicadores da resposta da sociedade, tendo definido também quatro categorias correspondentes aos principais objectivos da política social (auto-suficiência, equidade, saúde e coesão social). O quadro 7.2 apresenta estes indicadores sociais.

Quadro 7.2 Indicadores sociais da OCDE¹

Contexto social	Estatuto social	Resposta da sociedade
Auto-suficiência	Emprego Desemprego Jovens desempregados Agregados familiares desempregados Mães trabalhadoras Idades de reforma	Despesas com políticas de activação do mercado de trabalho Despesas com educação Educação pré-escolar e apoio à infância (inscrições) Nível de instrução Literacia Taxas de substituição (benefícios em caso de desemprego) Cunha fiscal (rácio entre o salário líquido e os custos do trabalho) <i>Despesas com protecção social (públicas, privadas, líquidas)</i> <i>Número de idosos em lares</i>
	Pobreza relativa Desigualdade de rendimentos Emprego mal remunerado Desigualdade salarial entre homens e mulheres <i>Desemprego</i> <i>Jovens desempregados</i> <i>Agregados familiares desempregados</i> <i>Mães trabalhadoras</i>	Salário mínimo Despesas com protecção social (públicas, privadas, líquidas) Recepção de benefícios (população em idade activa) <i>Despesas com políticas de activação do mercado de trabalho</i> <i>Despesas com educação</i>
Equidade		
Rendimento nacional (per capita)		<i>Educação pré-escolar e apoio à infância (inscrições)</i>
Taxas de fertilidade		<i>Nível de instrução</i>
Rácio de dependência dos idosos		<i>Literacia</i>
Estrangeiros e população nascida no estrangeiro		<i>Taxas de substituição (benefícios em caso de desemprego)</i>
Refugiados e requerentes de asilo		Número de idosos em lares
Taxas de divórcio		
Famílias monoparentais		
Saúde	Esperança de vida Mortalidade infantil Potenciais anos de vida perdidos Esperança de vida sem incapacidade Acidentes <i>Pobreza relativa</i> <i>Desemprego</i> <i>Consumo de droga e mortes relacionadas</i>	Despesas com cuidados de saúde Responsabilidade pelo financiamento dos cuidados de saúde Infra-estruturas de saúde <i>Educação pré-escolar e apoio à infância (inscrições)</i> <i>Nível de instrução</i>
Coesão social	Greves Consumo de droga e mortes relacionadas Suicídio Crime Afiliação em grupos Votação <i>Pobreza relativa</i> <i>Desemprego</i>	Reclusos <i>Educação pré-escolar e apoio à infância (inscrições)</i> <i>Nível de instrução</i> <i>Despesas públicas no sector social</i> <i>Despesas com cuidados de saúde</i>

¹Quando um indicador é apresentado em itálico, tal significa que também aparece em outra categoria como indicador primário.

Fonte: OCDE (2001c)

Quadro 7.3 Conjunto de indicadores de trabalho digno propostos pela OIT

Direitos fundamentais no trabalho	Trabalho infantil (taxas de participação) Trabalhos perigosos e outras das piores formas de trabalho infantil Liberdade de associação
Emprego e rendimento dignos	Mão-de-obra, emprego, desemprego, subemprego Taxas salariais Custos do trabalho Produtividade do trabalho Horas de trabalho Trabalhadores pobres Competências da mão-de-obra
Protecção e segurança social	Segurança no trabalho (acidentes de trabalho) Despesa pública com segurança social Cobertura da segurança social Salário mínimo legal Tipo de contrato de trabalho (ocasional, temporário, regular, permanente) Estabilidade profissional Local de trabalho (casa, rua, etc.) Incidência da pobreza
Diálogo social e representação	Sindicalização Greves e <i>lock-outs</i> Acordos de negociação colectiva (cobertura)

Recentemente, a OIT também começou a desenvolver um novo conceito de indicadores estatísticos que deverão reflectir todos os aspectos da sua Agenda para o Trabalho Digno (ver BIT, 2001e). Os indicadores propostos estão divididos em quatro grupos correspondentes aos quatro objectivos estratégicos da OIT: direitos fundamentais no trabalho, emprego e rendimento dignos, protecção e segurança social, e diálogo social e representação (ver quadro 7.3).

A Convenção n.º 160 da OIT sobre as Estatísticas do Trabalho, de 1985³, exige que os Estados membros que a ratifiquem se comprometam a recolher, compilar e publicar estatísticas de base do trabalho nos seguintes domínios: a população activa, o emprego, o desemprego e o subemprego, os ganhos médios e a duração média do trabalho, a estrutura e repartição dos salários, o custo da mão-de-obra, os índices dos preços no consumidor, as despesas e os rendimentos domésticos, as lesões profissionais e os conflitos de trabalho. Estes dados estatísticos seriam suficientes para criar a maioria dos indicadores do “estatuto social” associados ao mercado de trabalho e aos rendimentos. Embora a lista não contemple praticamente nenhum dos dados estatísticos necessários para os indicadores da “resposta da sociedade” (tais como dados sobre as despesas e a cobertura da protecção social), uma resolução da Conferência de Estatísticos do Trabalho (1957) relativa ao desenvolvimento de estatísticas sobre segurança social estabelece os requisitos aplicáveis às esta-

tísticas nacionais sobre a segurança social⁴. O modelo de relatório da Convenção n.º 102 da OIT relativa à Segurança Social (norma mínima), de 1952, contém alguns indicadores estatísticos básicos, mas estes referem-se ao desempenho baseado no regime e não à protecção social no seu todo.

A OIT tem vindo também a realizar um inquérito internacional sobre o custo da segurança social, recorrendo a uma metodologia susceptível de servir de modelo para os sistemas nacionais de estatística associados ao financiamento e cobertura da protecção social. Recentemente, esta metodologia foi, em grande parte, unificada com base na abordagem adoptada pelo EUROSTAT para os Estados-Membros da UE.

7.2.2 Instrumentos de planeamento

Os principais instrumentos de planeamento que poderão ser utilizados para acompanhar o desempenho actual e futuro provável são as avaliações actuariais e os orçamentos sociais. Estes instrumentos são descritos mais detalhadamente em dois outros livros desta série metodológica (Scholz *et al.*, 2000; Plamondon *et al.*, 2002). Por este motivo, apresentaremos apenas um resumo das informações que os orçamentos sociais e as avaliações actuariais fornecem aos decisores políticos e aos responsáveis pelo planeamento e pela gestão.

Basicamente, as avaliações actuariais fornecem aos decisores políticos quatro conjuntos de factos sobre:

- (1) a evolução das despesas e receitas do regime com base em determinados pressupostos;
- (2) o equilíbrio actuarial do regime em condições de *status quo* e com base em pressupostos seleccionados a médio/longo prazo;
- (3) se o regime não estiver em equilíbrio, as medidas a adoptar do lado das receitas ou das despesas para restabelecer o equilíbrio financeiro;
- (4) as consequências de um determinado conjunto de medidas (propostas pelo Governo ou por outras partes interessadas) para o equilíbrio actuarial.

Os orçamentos sociais informam o Governo e o público sobre:

- (1) a evolução, a médio prazo, de todas as despesas sociais e todas as receitas afectas à protecção social, com base em determinados pressupostos;
- (2) a necessidade de adoptar medidas para manter o equilíbrio financeiro do sistema como um todo;
- (3) as consequências das medidas concretas sobre receitas e despesas propostas pelas partes interessadas para o equilíbrio financeiro.

Normalmente, qualquer alteração substancial às modalidades de benefícios de um sistema ou regime deveria ser acompanhada por uma análise actuarial e uma análise do orçamento social. Os resultados destas análises deveriam ser incluídos nas justificações financeiras que devem acompanhar todas as contas da protecção social apresentadas aos parlamentos nacionais. Imaginemos que um país pretende aumentar a idade da reforma. O Parlamento e o Governo têm de ser informados sobre o efeito que esta medida terá sobre a situação financeira do regime de pensões. Um estudo ou avaliação actuarial permitiria calcular a redução da taxa de contribuição para o regime de pensões de velhice ou o período durante o qual seria possível manter a actual taxa de contribuição em comparação com o *status quo*. Contudo, o aumento da idade da reforma também teria repercussões sobre outros regimes. Poderia, por exemplo, levar a um aumento das despesas do regime de prestações de desemprego, do regime de pensões de invalidez ou até mesmo do regime de assistência social se algumas pessoas recorressem a outros meios de saída do mercado de trabalho. Em última análise, o que deveria interessar aos decisores seria a poupança líquida do sistema de protecção social no seu todo.

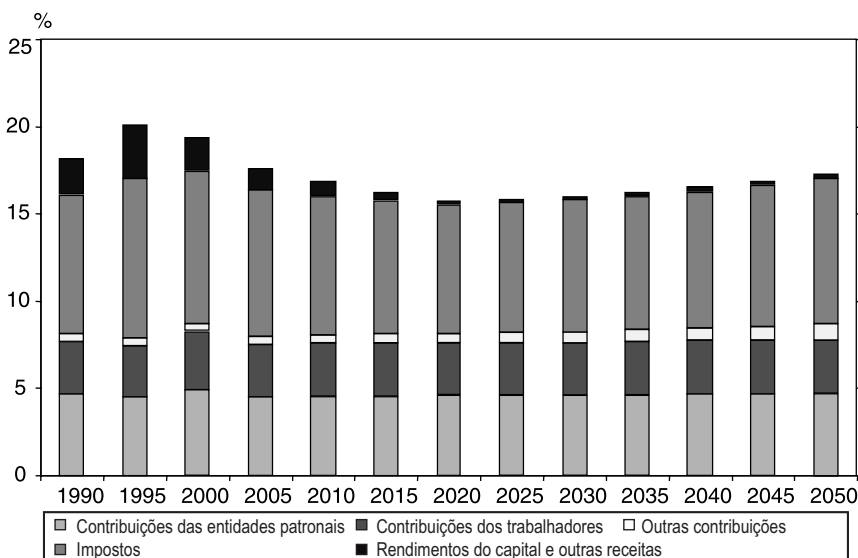
A caixa 7.3 descreve o tipo de resultados que os decisores políticos podem esperar das avaliações actuariais e das análises dos orçamentos sociais. Nela são apresentados os resultados de uma avaliação actuarial, combinada com uma análise do orçamento social, realizada pelo ILO FACTS para o Governo do Panamá (mais concretamente, a Caja de Seguro Social) em 2001. Como seria de esperar, os resultados deste exercício geraram um aceso debate político sobre o futuro e a sustentabilidade do regime de seguro social.

Caixa 7.3 Resultados de uma avaliação actuarial e de uma análise do orçamento social realizadas para o Panamá¹

As projecções actuariais e do orçamento social foram concebidas com o objectivo de proporcionar um quadro realista da possível evolução socioeconómica do Panamá. As projecções demográficas estão de acordo com os pressupostos do Governo do Panamá e as projecções demográficas das Nações Unidas para 2000², sendo que todas elas prevêm um crescimento demográfico de 50% nos próximos 50 anos. Os pressupostos relativos ao PIB foram definidos com base no crescimento *per capita* ao longo dos últimos 50 anos, que se situou na ordem dos 2,3% ao ano. Relativamente ao período entre 2000 e 2050, presumiu-se que o crescimento médio anual *per capita* a longo prazo seria cerca de 2,7%, sendo que este enviesamento comparativamente positivo resulta sobretudo de um presumível aumento da produtividade do trabalho no futuro. Prevê-se que o número total de pessoas empregadas e o número de contribuintes para a CSS duplique entre 2000 e 2050. A participação das mulheres no mercado de trabalho aumentará significativamente; presume-se que, no final do período de projecção, já não existirão grandes diferenças entre os níveis de emprego dos homens e das mulheres. A partir de meados do período de projecção, a taxa de desemprego, actualmente superior a 10%, baixará consideravelmente, dando lugar a uma situação de quase pleno emprego. Nestas condições, o Panamá tem o potencial para melhorar visivelmente a sua posição em termos de rendimento em comparação com a dos seus países vizinhos e de outros países potencialmente concorrentes.

Caixa 7.3 (Continuação)

De um modo geral, os resultados desta avaliação confirmam os resultados de uma avaliação realizada em 1998, exceptuando o facto de, em 2001, se ter tornado óbvio que seria necessário introduzir reformas sociofinanceiras mais cedo do que o inicialmente previsto. De acordo com as previsões iniciais dos analistas, o plano de pensões da CSS registaria défices estruturais entre 2010 e 2015, o que proporcionaria uma margem de vários anos antes das reformas terem efectivamente de ser implementadas. A avaliação de 2001 indica que as reformas poderão ter de ser implementadas mais cedo, dado que o défice estrutural da CSS deverá verificar-se logo em 2005.

Figura 7.3.1 Rácio de receitas sociais,¹ Panamá, 1990-2050

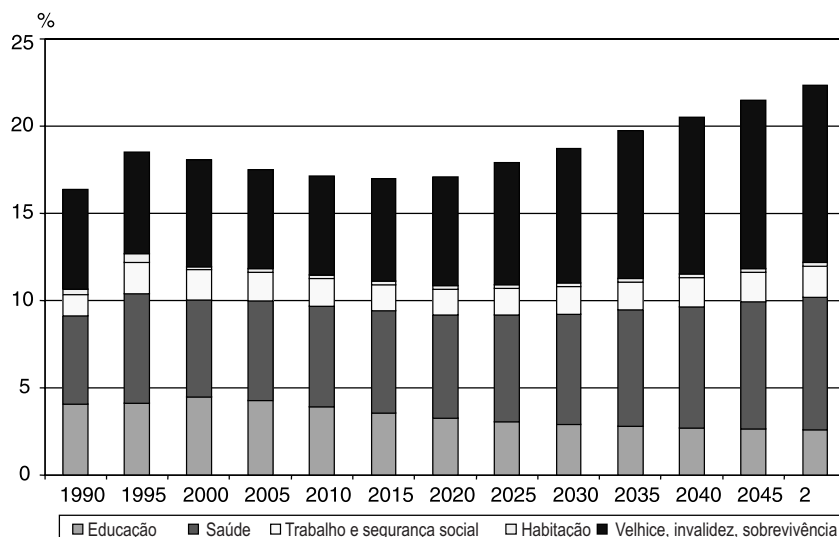
¹Receita total afectada à protecção social como uma percentagem do PIB.

Fonte: Base de dados e resultados dos cálculos efectuados com o modelo de orçamento social da OIT.

Orçamento social do Panamá

Em 1990, a receita total do sector de protecção social do Panamá estimava-se em cerca de 964 milhões de balboas; em 2000, este montante tinha duplicado, atingindo 1 921 milhões de balboas. A despesa total estimava-se em 869 milhões de balboas em 1990 e em 1 806 milhões de balboas em 2000. O saldo manteve-se positivo ao longo da década de 90.

A receita total correspondia a 18,2% do PIB em 1990 e a 19,2% em 2001. Durante todos estes anos, as receitas das contribuições e dos impostos contribuíram em partes quase iguais (cerca de 45%) para o financiamento da despesa social do Panamá. Os rendimentos do capital representavam cerca de 10% da receita total. A despesa total correspondia a 16,3% do PIB em 1990, atingindo 20,7% em 1998 e diminuindo novamente para 18,1% em 2000. Dessa despesa, as pensões de velhice absorviam 5,7% do PIB em 1990 e 6,1% em 2000, sendo seguidas pela saúde com 5,1% e 5,6% em 1990 e 2000, respectivamente, e pela educação com 4,1% e 4,5%. A habitação desempenha um papel pouco significativo no orçamento social do Panamá.

Caixa 7.3 (Continuação)**Figura 7.3.2** Rácio de despesas sociais,¹ Panamá, 1990-2050

¹ Despesa social total como uma percentagem do PIB.

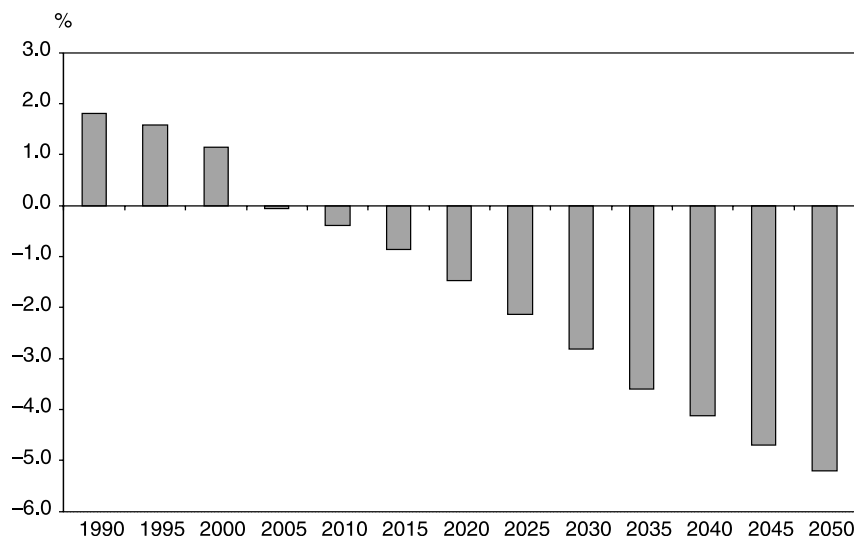
Fonte: Base de dados e resultados dos cálculos efectuados com o modelo de orçamento social da OIT.

A longo prazo, a receita global deverá diminuir dos níveis actuais para menos de 16% do PIB (15,6% em 2020); manter-se-á neste nível durante cerca de uma década, voltando depois a registar um aumento, embora ligeiro. Em 2050, prevê-se que a receita total atinja 17,1% do PIB.

Ao longo de todo o período de projecção, a evolução da despesa social em relação ao PIB é influenciada pelas seguintes tendências gerais:

- (1) como consequência directa da diminuição do número relativo de crianças na população, o rácio de despesas com a educação deverá diminuir de 4,5% do PIB em 2000 para 2,6% em 2050;
- (2) a despesa relativa com a saúde deverá aumentar a um ritmo constante, sobretudo porque a despesa per capita neste sector irá aumentar "estruturalmente" devido ao aumento previsto de doentes idosos. De um modo geral, estima-se que a despesa com a saúde atingirá 7-8% do PIB em 2050 (de 5,6% em 2000);
- (3) a despesa relativa com pensões de velhice, invalidez e sobrevivência deverá aumentar significativamente de 6,1% do PIB em 2000 para mais de 10% do PIB em 2050;
- (4) a despesa com habitação, trabalho e segurança social manter-se-á em níveis relativamente baixos.

Em virtude da evolução cíclica, o sistema de protecção social do Panamá deveria registar um défice em 2002, voltando a apresentar um saldo positivo em 2003 e 2004, mas desenvolvendo posteriormente um défice estrutural de longo prazo. Trata-se de uma situação inevitável perante determinados níveis de benefícios, taxas de contribuição e de impostos, e tendo em conta a presumível evolução demográfica e do mercado de trabalho. No entanto, espera-se que o défice se mantenha a um nível tolerável até finais da década de 2020 (cerca de -1% a -2% do PIB) e atinja o seu nível máximo (mais de -5% do PIB) apenas no final da década de 2050³.

Caixa 7.3 (Continuação)**Figura 7.3.3** Saldo¹ do orçamento social, Panamá, 1990-2050

¹ Receita total do orçamento social, menos despesa total do orçamento social. O saldo é equivalente à alteração nas reservas monetárias do sistema.

Fonte: Base de dados e resultados dos cálculos efectuados com o modelo de orçamento social da OIT.

A maioria dos países gasta aproximadamente entre 5% e 30% do PIB em planos sociais. Desta perspectiva, o Panamá gasta uma percentagem razoável (e não “excessiva”) dos seus recursos económicos em protecção social. O facto de se prever um aumento do rácio da despesa social não é, em si mesmo, motivo de grande preocupação. Se não tomarmos em consideração a educação⁴, em 2000 o rácio da despesa social total situava-se em cerca de 13,6%, estando previsto que aumente para 20% do PIB até 2050. A despesa social do Panamá correspondia apenas a metade do nível europeu⁵ em 2000 e continuará a ser inferior a este nível em 2050, altura em que a Europa terá aumentado o seu rácio médio de despesa social para 30% ou mais, partindo do princípio de que a legislação não será alterada.

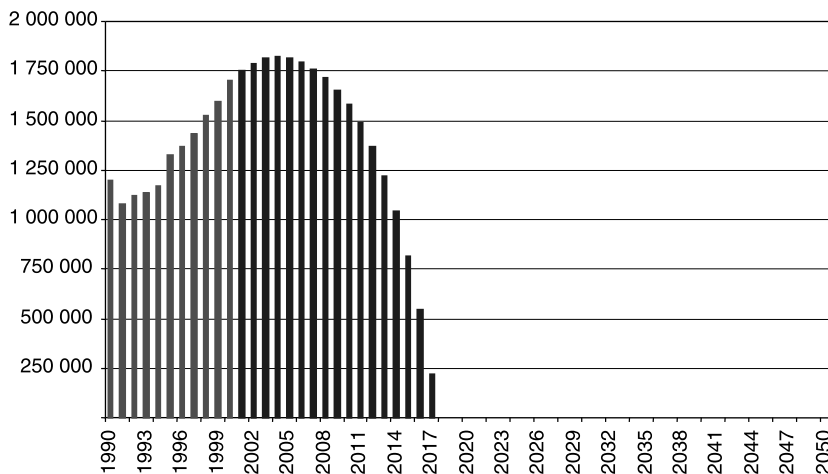
A avaliação actuarial da CSS

Os quatro planos da CSS foram individualmente avaliados para efeitos do relatório. Apenas são aqui apresentados os resultados do plano de pensões (*Invalidez, vejez y muerte* (IVM) – “Invalidez, velhice e morte”).

A actual taxa de contribuição de 9,5% será suficiente para cobrir as despesas do plano IVM até 2004. A partir de 2005, a taxa necessária para cobrir os custos terá de ser mais elevada do que a actual taxa legal. Esta taxa passará de 9,9% do salário de base em 2005 para 24,1% em 2050. O défice será na ordem dos 9,8% das despesas nas duas décadas após 2001, aumentando então para 60,6% em 2050.

As reservas esgotar-se-ão em 2018; no final do período de projecção, a dívida acumulada ascenderá a 68,6% do PIB.

Esta evolução deve-se sobretudo à rápida deterioração do rácio de dependência do sistema. Enquanto, actualmente, existem 11 pensionistas para cada 100 pessoas seguradas, em 2050 este rácio será de 43:100. Esta tendência não pode ser neutralizada pelos efeitos

Caixa 7.3 (Continuação)**Figura 7.3.4** Evolução da reserva do IVM, Panamá, 1990-2050 (em balboas)

Fonte: Base de dados e resultados dos cálculos efectuados com o modelo de orçamento social da OIT.

de redução dos custos do pressuposto de não indexação. De facto, tendo em conta os pressupostos definidos, a taxa de substituição do sistema para as pensões de velhice baixará necessariamente de 86% em 2000 para 49% em 2050⁶. Se a avaliação do plano tivesse tomado em consideração ajustamentos *ad hoc* das pensões (tal como verificados no passado), os resultados financeiros teriam sido ainda piores.

A taxa de substituição do sistema diminui devido a uma série de razões concorrentes (das quais a mais relevante é o pressuposto de não indexação). Não implica uma deterioração do valor das novas pensões (a fórmula de cálculo das pensões não sofre alterações). Pelo contrário, a fórmula de cálculo das pensões é considerada excessivamente generosa, pelo menos quando comparada com a de outros países. Por conseguinte, o aumento das taxas de contribuição do plano IVM é inevitável, ainda que esta fórmula passe a ser menos generosa. A médio e a longo prazo, a CSS *não pode alcançar a estabilidade financeira enquanto as pensões forem calculadas com base na fórmula actual e a taxa de contribuição legal se mantiver nos 9,5%.*

Notas

¹ O exercício foi realizado por Wolfgang Scholz e Florian Léger do ILO FACTS. Os resultados encontram-se documentados em BIT (2002d).

² Nações Unidas (2001a). Ver <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

³ Em todos os anos projectados, estima-se que o défice do orçamento social é ligeiramente superior ao resultado do exercício da CSS, dado que o investimento em activos corpóreos é considerado como despesa corrente no orçamento social, mas não é tomado em consideração no cálculo do resultado do exercício.

⁴ Na metodologia europeia de orçamentação social, a educação não é considerada uma das despesas redistributivas da sociedade (e, consequentemente, não é considerada parte do orçamento social), mas sim um investimento em capital humano, necessário para manter a produtividade económica a longo prazo.

⁵ O nível das despesas sociais depende muito do modo como se define despesa social. Nos Estados Unidos, a despesa social total, incluindo instituições de caridade e iniciativas privadas, foi estimada em cerca de 32% do PIB. Na União Europeia, a definição é estabelecida pelo EUROSTAT. As definições utilizadas por cada Estado-Membro poderão ser diferentes da definição do EUROSTAT. Segundo as estimativas do EUROSTAT para 1998, o nível das despesas sociais na UE equivalia a cerca de 27,7% do PIB, variando entre um máximo de 30,5% em França e um mínimo de 16,1% na Irlanda. Ver Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais da Alemanha. Estatísticas sobre o Trabalho e a Segurança Social 2001 (Bona, 2001), quadros 9-18 e 9-18A; ou <http://www.bma.de>.

⁶ As taxas das pensões de invalidez e de sobrevivência seguem um padrão semelhante.

7.2.3 Instrumentos analíticos e de acompanhamento do desempenho

Já passou mais de um século desde que o Governo alemão do Chanceler Bismark criou o primeiro sistema geral de seguro social (entre 1883 e 1889). O número de países com planos de segurança social tem vindo constantemente a aumentar, sendo este aumento acompanhado por um crescente impacto da segurança social no bem-estar humano e na economia em geral. Porém, o desempenho global da segurança social tem sido, em muitos destes países, pouco satisfatório, especialmente em aspectos fundamentais como o âmbito da cobertura.

Embora seja difícil enumerar exaustivamente as diversas e complexas razões para o fraco desempenho dos diferentes regimes de segurança social, algumas delas são relativamente óbvias. Uma têm natureza externa: muitos regimes têm dificuldade em cumprir as novas obrigações impostas por um novo ambiente político e económico. Estes problemas de ajustamento são considerados questões relacionadas com a concepção do plano. Muitas vezes, são causados pela inexistência de mecanismos nacionais de coordenação e planeamento em todo o sistema de protecção social. Outras razões para este fraco desempenho são internas – estas correspondem aos chamados “problemas de governação”⁵. Por exemplo, muitos regimes não dispõem de informações fundamentais como o número de pessoas cobertas em comparação com o número de pessoas que deveriam estar cobertas de acordo com a legislação em vigor ou o nível relativo das actuais taxas de contribuição em comparação as taxas dos custos dos sistemas de repartição. Por este motivo, os administradores destes regimes não podem adoptar, e não adoptam, as medidas necessárias para corrigir as deficiências, o que abala inevitavelmente a confiança do público na segurança social e poderá levar ao fracasso do sistema.

Em especial, a persistência dos problemas de governação deve-se a lacunas cruciais ao nível estratégico ou macropolítico⁶, tais como:

- a inexistência de um mecanismo de acompanhamento do desempenho do sistema de protecção social como um todo;
- análises quantitativas insuficientes para proporcionar uma base sólida para a tomada de decisões;
- ao nível operacional, o não estabelecimento de indicadores-chave relacionados com os objectivos, a fim de possibilitar o acompanhamento do desempenho do regime.

Quer os problemas tenham origem em questões conceptuais, de concepção ou de governação, é necessário compreendê-los claramente para os resolver. Só podem ser tomadas medidas correctivas depois de um diagnóstico definitivo. O

primeiro passo para melhorar o planeamento e a governação da protecção social consiste em obter informações correctas e analisá-las de várias perspectivas, a fim de determinar o desempenho dos regimes. Embora geralmente seja necessário despendar muito tempo e energia para clarificar situações e discutir problemas de um ponto de vista factual e não ideológico, este passo é fundamental para que as partes interessadas democraticamente eleitas tomem decisões lógicas e democráticas. Os indicadores de desempenho funcionam como catalisadores do processo de decisão democrático, assegurando uma maior transparência.

Com vista a assegurar a sustentabilidade da protecção social, as informações necessárias devem ser normalizadas para possibilitar a sua utilização na análise da situação do regime, devendo ser recolhidas regularmente para fins de análise histórica. No entanto, é difícil seleccionar e organizar informações sobre aspectos essenciais da protecção social sem um conhecimento profundo da segurança social e experiência nesta área no contexto nacional e internacional. Além disso, uma vez que os recursos são muitas vezes escassos, especialmente nos países em desenvolvimento, os dados nucleares devem ser cuidadosamente seleccionados para fornecerem informações essenciais de forma eficaz.⁷

Embora o conceito básico de avaliação do desempenho e indicadores de desempenho tenha sido discutido em alguns artigos, ainda não foi proposto um conjunto normalizado de ferramentas de avaliação⁸. Não deixando de reconhecer a dificuldade da normalização dos indicadores em contextos sociais e económicos diferentes, seria aconselhável desenvolver um conjunto de indicadores quantitativos normalizados como uma ferramenta pragmática que permitisse às partes interessadas de um regime avaliar o seu desempenho.

Porém, o vasto leque de partes interessadas envolvidas cria conflitos ao nível dos requisitos dos indicadores, nomeadamente no que respeita à questão da simplicidade *versus* abrangência. Os profissionais com vastos conhecimentos e experiência no domínio da segurança social (tais como os analistas das políticas de segurança social, que realizam estudos aprofundados sobre segurança social, ou os gestores de regimes de segurança social, que lidam com questões administrativas quotidianas) necessitam muitas vezes de numerosos indicadores de diferentes níveis da hierarquia da segurança social para avaliarem o desempenho segundo diversos pontos de vista. Por seu lado, os não profissionais com menos conhecimentos e experiência (tais como altos responsáveis governamentais, membros dos conselhos de administração das instituições de segurança social ou representantes dos trabalhadores do regime e/ou contribuintes e beneficiários) poderão preferir um número limitado de indicadores simples.

Os indicadores de desempenho são utilizados para avaliar o grau de cumprimento dos objectivos de um regime ou sistema. Existem dois níveis de avaliação do desempenho:

- a avaliação do *processo* que transforma os *inputs* (recursos utilizados pelo regime) em *outputs* directos (bens ou serviços prestados aos beneficiários); e
- a avaliação dos *resultados* – ou seja, das alterações económicas ou sociais resultantes de uma determinada política ou plano.⁹

Devem ser avaliadas diferentes dimensões do desempenho:

- (1) A *eficiência* é normalmente avaliada com base em *benchmarks* definidos (tais como indicadores construídos a partir de regimes ou sistemas comparáveis de outros países). A eficiência assume, pelo menos, duas formas:
 - (a) A eficiência técnica ou administrativa, que expressa a relação entre os *inputs* e os *outputs* de um determinado regime ou sistema (por ex., o número de pessoas seguradas servidas por um membro do pessoal de um regime de seguro social).
 - (b) A eficiência distributiva, que expressa os resultados sociais do regime ou sistema em comparação com os resultados esperados da afectação de recursos a outros regimes ou sistemas de protecção social (por ex., a redução do número de pobres por percentagem do PIB gasta num benefício específico).
- (2) A *eficácia* mede os resultados sociais do regime ou sistema com base nos objectivos políticos estabelecidos na legislação ou em contratos em termos de cobertura, qualidade, adequação, equidade e justiça, cumprimento e acesso (por exemplo, a erradicação da pobreza extrema através da introdução de um regime de assistência social, que nunca é totalmente bem sucedido, porque os benefícios nunca são utilizados por todos os potenciais beneficiários).

Os indicadores que medem os *inputs* para a avaliação da eficiência técnica ou administrativa de um regime de protecção social estão geralmente relacionados com os recursos humanos e outros recursos utilizados na prestação de serviços (custos administrativos, pessoal, etc.). Os *inputs* utilizados para avaliar a eficiência distributiva ou a eficácia devem abranger os recursos utilizados para financiar os regimes de protecção social e o sistema no seu todo, tais como contribuições para a segurança social e impostos, entre outros.

Os *outputs* estão relacionados com os resultados directos de um regime, tais como o número de beneficiários a quem foram pagos benefícios ou prestados serviços.

Os *resultados* prendem-se com os objectivos políticos de um regime ou de um sistema de protecção social no seu todo: incidência da pobreza num grupo-alvo (crianças, idosos, deficientes, desempregados), desigualdade de rendimentos, estado de saúde, etc. Frequentemente, a avaliação do impacto de um regime ou plano sobre os resultados é problemática, dado que, por vezes, é difícil ou mes-

mo impossível separar o impacto de uma determinada política do impacto de outros factores (por exemplo, é difícil avaliar o impacto de diferentes políticas específicas sobre a redução da pobreza, o desemprego ou a desigualdade de rendimentos). Porém, em muitos casos é possível identificar resultados intermédios de políticas específicas, o que facilita a avaliação do desempenho.

Nas secções que se seguem, iremos examinar dois conjuntos de ferramentas analíticas: primeiro, um sistema de indicadores de desempenho baseados no regime e, seguidamente, um conjunto de ferramentas – análises da despesa e do desempenho da protecção social – destinadas a avaliar o desempenho do SNPS como um todo. Este exame incidirá essencialmente sobre indicadores e análises de medidas de desempenho para planos de benefícios pecuniários, abordando apenas superficialmente os problemas relacionados com o desempenho dos sistemas de saúde. Os cuidados de saúde são, sem dúvida, um dos principais elementos de um SNPS, mas, devido à sua especificidade e complexidade, qualquer discussão sobre o desempenho dos sistemas de saúde exigiria uma abordagem que escape ao âmbito do presente livro. O leitor deverá consultar Cichon *et al.* (1999), bem como o trabalho realizado pela OCDE e pela OMS.¹⁰

7.2.3.1 Indicadores de desempenho baseados no regime¹¹

Uma vez que o desempenho tem de ser avaliado por referência a objectivos, é crucial compreender claramente quais são os objectivos de um regime de segurança social e analisar metodicamente indicadores-chave concretos da concretização desses objectivos. Sendo um regime de segurança social um sistema complexo e multidimensional, a determinação de um conjunto de indicadores é, em si mesma, uma forma de representar a estrutura deste projecto multifacetado.

Os regimes de protecção social funcionarão bem se:

- (1) o *quadro legal* for adequado e estiver em conformidade com bons princípios, normas e objectivos políticos em matéria de segurança social (por exemplo, ampla cobertura e elevada qualidade dos serviços – ou seja, um nível adequado de benefícios para todos aqueles que devam estar cobertos);
- (2) a *governação ou gestão do regime* for eficiente, estiver em conformidade com o quadro legal (por exemplo, cobrança eficiente das contribuições, pagamento de benefícios, contenção dos custos administrativos) e satisfizer os beneficiários; e
- (3) o bom *financiamento do regime* garantir a sustentabilidade do seu funcionamento (por exemplo, viabilidade financeira em relação à economia nacional, nível de contribuições adequado, investimentos eficientes).

Em virtude destas várias exigências, é necessário definir uma série de indicadores-chave considerados essenciais para avaliar as melhorias ao nível da concepção e da governação de um determinado regime. Tendo em conta as dife-

rentes necessidades das partes interessadas e os poucos recursos disponíveis para a manutenção dos indicadores, é fundamental priorizar os indicadores, o que permitirá a definição de um conjunto de indicadores-chave.

O quadro 7.4 apresenta um conjunto de indicadores de desempenho baseados no regime utilizados em duas avaliações actuariais típicas realizadas por um actuário da OIT nas Caraíbas. Estes indicadores permitiram ao actuário formular algumas conclusões, mas pouco significam para o leitor. O aumento do rácio financeiro médio de pensões de velhice de 22% para 27% na Domínica pode ser encarado como um sinal de maior “generosidade” do regime. No entanto, a verdade é que se trata de uma consequência do processo de maturação do regime, que deve ser avaliada por referência ao objectivo estabelecido por lei para o regime de pensões. Na Domínica, a lei estabelece apenas a taxa de substituição mínima (30%) e máxima (70%) da remuneração individual. Por conseguinte, podemos presumir que a taxa média geral visada será na ordem dos 50%. Uma taxa inferior a 50% indica que os objectivos não foram cumpridos (por exemplo, devido à não indexação das pensões), que o regime ainda não atingiu a maturidade ou uma combinação de ambos os casos. Como é que as taxas de substituição observadas podem ser tão baixas quando o regime já existe há 27 anos e por que razão são inferiores à taxa mínima? A resposta a esta última questão prende-se, em parte, com o facto de as pensões em pagamento serem ajustadas de forma irregular numa base *ad hoc*. Todos os outros indicadores suscitam questões semelhantes. Isto leva-nos a uma conclusão básica em relação à selecção e construção de indicadores: de um modo geral, nada significam sem *benchmarks* inteligentes com os quais possam ser comparados (tal como já referido na caixa 6.3).

Na prática, a aplicação destes indicadores nas decisões políticas demora muito tempo. Porém, importa sublinhar que o próprio processo de definição destes indicadores-chave contribui muito para melhorar a governação. Por exemplo, os responsáveis pela concepção do conjunto de indicadores são obrigados a pensar sobre os indicadores necessários para analisar o desempenho dos regimes de segurança social; os estatísticos identificam as estatísticas necessárias, mas que não estão disponíveis; os decisores políticos que discutem os problemas revelados pelos indicadores podem priorizar soluções de forma organizada.

Uma vez que os indicadores são uma ferramenta de governação dos regimes de segurança social, em princípio devem permitir a medição, de forma organizada, de todos os aspectos quantificáveis da complexa natureza de um regime de segurança social. Embora seja impossível uniformizar todos os regimes de segurança social do mundo devido às diferenças nas características de cada um deles, procura-se que o âmbito dos indicadores seja tão vasto quanto possível. Muitos indicadores deveriam ser válidos independentemente das diferentes características dos regimes, tais como o tipo de regime, os métodos de financiamento

Quadro 7.4 Indicadores de desempenho dos regimes de segurança social

	Fundo de segurança social da Domínica		Regime nacional de seguro de Grenada	
	1999	2002	1999	2002
1. Rácio entre o valor máximo e o salário médio sujeito a contribuição	3,2	3,1	2,3	2,1
2. Pensão mínima como % do salário médio sujeito a contribuição	7	7	13,3	12,3
3. Pensão de velhice média como % do salário médio sujeito a contribuição	22	27	23,7	24,5
4. Pessoas seguras activas como % da população empregada	76	—	—	—
5. Percentagem de trabalhadores independentes que pagam contribuições	5	—	—	—
6. Número de contribuintes por pensionista	7,1	4,7	13,9	7,1
7. Percentagem da população com mais de 60 anos que recebe uma pensão	28	34	—	—
8. Benefícios e pensões como % do PIB	3,0	3,7	1,0	1,5
9. Reserva como % do PIB	32	40	23	31
10. Taxa de contribuição (%)	9,75	9,75	9	9
11. Taxa de despesa (%)	9,1	9,75	4,1	5,5
12. Rendimento dos investimentos como % dos salários sujeitos a contribuição	4,4	5,0	4,2	5,5
13. Rendimento das reservas (%)	6,1	6,1	6,6	6,8
14. Despesas administrativas como % das contribuições	20,3	15,0	13,5	8,4
15. Despesas administrativas como % das contribuições e benefícios	11,8	8,3	9,7	9,7
16. Despesas administrativas como % dos salários sujeitos a contribuições	2,0	1,5	9,7	9,7
17. Rácio reservas/despesas	8,3	8,7	17,1	16,3

Nota: As taxas de contribuição e de despesa relativas à Dominica não incluem indemnizações por despedimento.
Fonte: Análises actuariais da OIT (realizadas por Derek Osborne).

(financiamento por impostos versus financiamento por contribuições ou sistema de repartição versus sistema de capitalização) ou o tipo de benefícios (pensões, benefícios de curto prazo, etc.). Além disso, em muitos casos, os indicadores que medem o desempenho de um determinado regime devem ser analisados em relação ao desempenho de todos os outros regimes comparáveis do país (por exemplo, a cobertura de um determinado regime de pensões de velhice deve ser avaliada no contexto da cobertura proporcionada por todos os outros regimes de pensões de velhice existentes).

Os indicadores aqui apresentados respeitam sobretudo aos regimes de seguro social do sector formal e nem todos eles serão plenamente aplicáveis aos regimes que prestam benefícios universais e sujeitos a condição de recursos. É necessário adoptar uma abordagem diferente para os regimes do sector informal como, por exemplo, os regimes de base comunitária, cuja natureza dificulta a obtenção de dados estatísticos. Nas páginas que se seguem, é apresentada uma lista das principais características que todos os indicadores de desempenho deveriam possuir.

Características desejadas dos indicadores

Os indicadores deveriam cumprir determinados requisitos. Na verdade, devem apresentar o maior número possível das características abaixo descritas. Algumas delas coincidem com as características exigidas aos relatórios estatísticos ou financeiros (tais como os relatórios contabilísticos¹²) e outras são mais relevantes para os indicadores propriamente ditos.

Benchmarks inteligentes. Tal como referido anteriormente, os indicadores nada significam sem *benchmarks*. A palavra “desempenho” poderá gerar a ilusão de que cada indicador pode ser utilizado como se fosse o resultado de um teste – por outras palavras, que basta olharmos para o valor do indicador para avaliarmos o desempenho do regime. Alguns indicadores admitem este tipo de interpretação. Por exemplo, quanto mais elevada for a taxa de cobertura, melhor. Porém, o rácio demográfico, um dos indicadores mais importante para medir o envelhecimento no regime, não fornece informações conclusivas. Embora possam reflectir a idade do regime, os dados poderão ser desvirtuados devido a problemas de má governação – por exemplo, uma elevada taxa de incumprimento das pessoas seguras numa fase inicial do regime. Verifica-se uma ambiguidade semelhante em relação ao rácio de financiamento.

Assim, a máxima “quanto mais elevada a taxa, melhor” nem sempre é verdadeira. Muitos indicadores financeiros (tais como o rácio demográfico e a taxa de custos do sistema de repartição) enquadram-se nesta categoria. Embora possam fornecer informações-chave concisas sobre a situação do regime, *são necessários benchmarks inteligentes para interpretar o seu significado*. Além disso, até mesmo a interpretação de indicadores aparentemente óbvios exige alguma prudência. Por exemplo, a taxa de substituição é geralmente interpretada de acordo com a máxima “quanto mais elevada, melhor” e é óbvio que é necessário assegurar um nível mínimo¹³. No entanto, os benefícios excessivamente generosos que sejam incompatíveis com o rendimento líquido das gerações trabalhadoras poderão criar conflitos inter-geracionais, suscitar comportamentos indesejáveis e ter repercussões negativas sobre a situação financeira do regime a longo prazo ou outros efeitos negativos sobre a economia e a sociedade. A selecção dos *benchmarks* exige um conhecimento profundo dos objectivos e limitações de um regime.

Os *benchmarks* podem assumir várias formas:

- *benchmarks* baseados nos objectivos, que se limitam a tomar como ponto central de comparação os objectivos estipulados na lei (por exemplo, uma taxa de substituição de 60% num regime de pensões após uma carreira contributiva de 40 anos);
- *benchmarks* baseados no tempo, em que o desempenho de um regime é simplesmente comparado com o seu desempenho no passado; estes *benchmarks* poderão ser suficientes em alguns regimes maduros com uma gestão e administração maduras (por exemplo, o rácio de custos administrativos);
- *benchmarks* nacionais comparativos, que se limitam a comparar o desempenho de um regime com o de outros regimes semelhantes (por ex., no que respeita ao tempo de processamento dos pedidos);
- *benchmarks* internacionais comparativos, que comparam o desempenho de um regime com o de um regime semelhante noutro país (por ex., a cobertura da população a determinado ponto da existência do regime).

Este último tipo de *benchmark* é particularmente importante para os indicadores de desempenho baseados no sistema. Nos casos em que a experiência nacional que os responsáveis pelo planeamento e pela gestão têm ao seu dispor para analisar é muito reduzida, por exemplo na fase inicial de um novo regime de seguro social, os *benchmarks* internacionais poderão ser o único ponto de comparação dos desempenhos nacionais. Embora seja indiscutivelmente importante, o *benchmarking* internacional comporta riscos óbvios e merece ser aprofundado.

O quadro 7.5 apresenta um indicador simples que mostra se um regime é ou não excessivamente optimista nos compromissos assumidos com os benefícios, estabelecendo a relação entre a taxa de substituição legal à idade da reforma e a taxa de contribuição. Os regimes europeus maduros são comparados com o regime panamense, que ainda não atingiu a maturidade. A actual relação entre as taxas de contribuição e de substituição no Panamá e no Luxemburgo é obviamente generosa. No Panamá, este facto é atribuível à imaturidade do regime e a uma pensão inicial extremamente generosa. No Luxemburgo, o facto de este indicador ser elevado deve-se a um subsídio estatal relativamente importante. A comparação entre o indicador panamense e os indicadores europeus maduros deverá imprimir alguma racionalidade ao debate nacional sobre a sustentabilidade das pensões nestas duas regiões do mundo.

Quadro 7.5 Taxas de substituição das pensões em SNPS seleccionados¹

País	Taxa de contribuição para indivíduos (incl. a contribuição das entidades patronais) (%)	Idade normal de reforma	Anos de serviço	Taxa de substituição (%)	1% de contribuição paga ... % de substituição	Observações
França	19,85	60	40	45,00	2,27	Contribuição para invalidez não incluída
		60	35	25,00	1,26	
		65	40	45,00	2,27	
		65	35	45,00	2,27	
Luxemburgo	16,00	60	40	77,35	4,83	Mais subsídio estatal equivalente a 8% da taxa de contribuição
		60	35	68,45	4,28	
		65	40	77,35	4,83	
		65	35	68,45	4,28	
Alemanha	19,50	60	Não aplicável			Mais subsídio estatal equivalente a 5% da taxa de contribuição
		60				
		63	40	43,0	2,20	
		63	35	37,6	1,93	
Bélgica	19,86	60	40			Taxa de contribuição de 3,5% para invalidez incluída
		60	35			
		65	40	53,33	2,69	
		65	35	46,67	2,35	
Panamá	9,50	57-62	40	91,25	9,61	Mais subsídio estatal equivalente a 0,5% da taxa de contribuição
		57-62	35	85,00	8,95	

¹ Os dados são referentes a 1999/2000, consoante a disponibilidade de informação.
Fonte: BIT (2001c), p. 12; BIT (2002d).

Quadro 7.6 Custos administrativos dos regimes nacionais de pensões ou fundos de providência, países seleccionados, princípios da década de 90

País	Custos administrativos dos regimes nacionais de pensões ou fundos de providência (princípios da década de 90) expressos em:	
	% das despesas com benefícios	% das receitas das contribuições
Áustria	2,20	2,14
Canadá	1,44	2,29
Chile	12,10	8,09
China	0,88	2,34
Dinamarca	0,12	0,12
Alemanha	1,57	1,58
Gana	37,94	11,54
Granada	54,25	13,16
Guatemala	19,15	12,30
Malásia	18,71	6,52
Níger	51,83	33,04
Iémen	27,75	7,75

Fonte: Gillion *et al.* (2000), p. 248.

Olhando para o quadro 7.5, constatamos claramente que a avaliação do desempenho de cada regime do sistema de protecção social de um país é necessária, mas não suficiente, para avaliar o desempenho global do regime. Embora as inconsistências nos dados estatísticos de base e as diferentes situações sociais e económicas de cada país dificultem normalmente qualquer comparação simplista de indicadores entre países, o estudo dos indicadores no contexto internacional ajuda, por vezes, a compreender a situação de um determinado país. Por exemplo, em qualquer país, a taxa dos custos do sistema de repartição aumentará inevitavelmente com o envelhecimento da população se o nível de benefícios se mantiver constante; esta tendência pode ser avaliada com base no aumento do rácio demográfico. Assim sendo, as partes interessadas de um regime com uma estrutura demográfica jovem poderão comparar os indicadores do seu regime com os dos regimes que servem uma população mais idosa (por exemplo, os regimes de países da OCDE), o que lhes dará uma ideia aproximada da sua evolução.

Porém, existem potencialmente muitas armadilhas e, muitas vezes, diferenças subtis nas definições poderão levar a conclusões erradas. O exemplo que se segue ilustra bem este ponto. O quadro 7.6 apresenta o rácio de custos administrativos

de alguns regimes nacionais de pensões, que é um dos indicadores mais frequentemente utilizados para avaliar a eficiência administrativa da protecção social. No entanto, este rácio é calculado de duas formas: como uma percentagem das receitas das contribuições e como uma percentagem das despesas com benefícios.

Expressos como uma percentagem das despesas com benefícios, alguns dos valores são exorbitantes. Mas induzem também em erro. Os regimes de pensões relativamente jovens apresentam uma curva de despesas com um processo de maturação relativamente lento, o que significa que, nos primeiros anos, enquanto cobram contribuições que constituem, em grande parte, as reservas técnicas, os seus custos administrativos expressos como uma percentagem das despesas com benefícios são necessariamente elevados. Quando os custos administrativos são calculados como uma percentagem das receitas das contribuições, os valores são geralmente muito mais baixos – excepto em países onde recursos como os impostos (Canadá) ou os subsídios gerais da entidade patronal (China) desempenham um papel mais importante do que as contribuições. Em regimes de repartição maduros (como na Áustria e na Alemanha), os valores dos dois indicadores são, como seria de esperar, convergentes.

A utilização de indicadores de outros países como *benchmarks*, embora necessária, comporta riscos. Até mesmo os indicadores de eficiência administrativa (por exemplo, o tempo de tratamento das contribuições ou benefícios), que são de compreensão relativamente simples, são extremamente influenciados por factores de desenvolvimento social e económico, tais como as informações de que a população dispõe sobre o regime ou o nível de instrução geral das pessoas seguradas, beneficiários e pessoal ou o equipamento do regime – acima de tudo, a existência de uma base de dados electrónica sobre as pessoas seguradas e os beneficiários. Por conseguinte, por vezes não faz sentido comparar um regime recentemente instituído num país em desenvolvimento com um regime que já existe há muito tempo num país desenvolvido. Além disso, as estatísticas dos diferentes países utilizadas para o cálculo dos indicadores são muitas vezes inconsistentes. De um modo geral, é mais útil comparar países com condições sociais e económicas semelhantes.

Abrangência. Tal como mencionado, os indicadores devem ser tão abrangentes quanto possível, com vista a medirem todos os aspectos essenciais da segurança social. Em princípio, os indicadores-tipo são construídos de modo a serem aplicáveis a qualquer país e a qualquer regime, e a abrangerem todas as dimensões essenciais, tais como a cobertura, o nível de benefícios e de contribuições, a eficiência administrativa e a situação financeira.

Coerência. Os indicadores têm de ser intrinsecamente coerentes ao longo do tempo, especialmente aqueles que estão fortemente associados à evolução histórica do regime, tais como o rácio demográfico (número de beneficiários divi-

dido pelo número de pessoas seguradas). Além disso, os indicadores devem ser coerentes entre si, dado que alguns deles estão intimamente relacionados e são estudados como um grupo (por exemplo, a taxa de custos do sistema de repartição é, em princípio, o produto do rácio demográfico e da taxa de substituição). Esta coerência mútua pode ser assegurada através da correcta definição de cada indicador e da utilização de dados coerentes no cálculo de indicadores conexos.

Relevância. Em alguns casos, encontramos anuários estatísticos e livros contabilísticos muito volumosos, repletos de dados obsoletos (razão pela qual são apelidados de “cemitérios de dados”), que não podem ser utilizados eficientemente porque a falta de uma hierarquia na estrutura de dados não permite a ligação a outros dados. Por outras palavras, alguns dos dados, especialmente os valores absolutos, poderão pura e simplesmente ser irrelevantes para os decisores políticos.

Por exemplo, embora o número absoluto de contribuintes de um regime de segurança social seja uma informação básica indispensável, não é suficiente, por si só, para nos dar uma ideia da cobertura do regime. Para tal, será necessário conhecer também o número total de trabalhadores (incluindo trabalhadores independentes) do país ou o número de pessoas que deveriam estar cobertas nos termos da legislação nacional: a primeira estatística dá-nos uma ideia da taxa de cobertura em sentido lato (o número de pessoas efectivamente cobertas em comparação com o potencial número máximo de pessoas cobertas, um número que será provavelmente superior ao previsto na lei), enquanto a segunda dá-nos uma ideia da cobertura em sentido restrito (o número de pessoas cobertas em comparação com o potencial número de pessoas cobertas ao abrigo da legislação em vigor). Outro exemplo é o número de pensionistas de velhice. Para compreendermos os aspectos financeiros do regime, temos de comparar o número de pensionistas de velhice com o número de contribuintes, o que nos dará o rácio demográfico.

Em resumo, os indicadores têm de fornecer informações relevantes que contribuam para uma melhor compreensão da situação de um determinado regime de segurança social.

Quantificabilidade. Obviamente, os indicadores têm de ser expressos em números ou valores. Uma vez que nem todos os aspectos da protecção social são quantificáveis, os indicadores têm inevitavelmente limites. Além disso, as deficiências ao nível dos dados poderão impor outros limites de facto à “quantificabilidade”. A viabilidade é um aspecto importante que deve ser tomado em consideração durante a concepção dos indicadores. Ainda que seja necessário abandonar certos indicadores durante o processo de concepção, pelo menos os responsáveis pelo planeamento e pelas decisões são obrigados a decidir se esses indicadores deverão ser ou não utilizados no futuro, o que implica também uma decisão sobre a recolha dos dados relevantes daí em diante. A qualidade dos da-

dos é absolutamente fundamental para os indicadores de desempenho, mas não estamos perante um processo unidireccional: os indicadores de desempenho também poderão constituir um incentivo para melhorar os dados subjacentes.

Os indicadores têm por objectivo suscitar questões. O quadro 7.6 coloca uma questão óbvia: em termos relativos, por que razão é pelo menos cinco vezes mais dispendioso administrar um regime de pensões ou um fundo de providência no Gana ou na Guatemala do que na Áustria ou na Alemanha? É certo que as estruturas de custos não são idênticas, mas será que este facto explica inteiramente a diferença? Valores como estes merecem uma investigação mais aprofundada. O Anexo 7-A1 apresenta um conjunto de indicadores de desempenho que medem as características jurídicas, financeiras e de governação de um regime de protecção social, bem como exemplos quantitativos simples para o cálculo de um conjunto básico de indicadores.

Um sistema de protecção social é uma estrutura complexa, cujos componentes (regimes individuais) interagem uns com os outros, e estas interacções poderão ter um impacto considerável na sociedade e na economia. Um regime pode registar um desempenho excelente – de acordo com todos os indicadores baseados no regime, mas poderá fazê-lo à custa de outros regimes igualmente importantes. É por este motivo que também é necessário avaliar o desempenho do sistema de protecção social como um todo (ver adiante).

7.2.3.2 Análises da despesa e do desempenho

Todos os regimes de protecção social fazem parte do SNPS global. Cada regime tem a sua própria função e os seus próprios objectivos, mas, enquanto componente do sistema, serve também os objectivos da política global de protecção social, que faz parte da política social nacional. O SNPS não se resume a um conjunto de componentes independentes: os regimes interagem uns com os outros e estas interacções têm um impacto considerável sobre a economia e as finanças públicas. É a forma como o sistema global de protecção social é concebido, desempenhando cada regime uma função específica na cobertura de diferentes contingências e necessidades dos grupos demográficos, que determina, em última análise, o resultado da política nacional global de protecção social. As decisões sobre a afectação de recursos às diferentes funções da protecção social e o financiamento dos regimes que asseguram a cobertura destas funções afectam significativamente não apenas a eficácia de todo o sistema, como também a sustentabilidade financeira do mesmo e das suas componentes. Nunca deveriam ser tomadas decisões sobre um determinado regime sem avaliar o seu impacto sobre o sistema como um todo.

O volume de recursos disponíveis é sempre limitado e a mobilização de novos recursos tem de tomar em consideração a capacidade global do sistema fiscal de angariar receitas, tal como vimos no Capítulo 4. O montante total das

contribuições pagas pelos trabalhadores, pelas entidades patronais ou por outras pessoas cobertas, os impostos sobre o rendimento e os impostos sobre o consumo têm limites. O aumento das taxas de contribuição em consequência da expansão descontrolada de um regime que serve um sector da população poderá limitar significativamente a possibilidade de mobilizar outros recursos para financiar a cobertura de protecção social de outro grupo demográfico. As lacunas na cobertura de uma contingência (por ex., prestações de desemprego) poderão prejudicar o financiamento de regimes de protecção social que cobrem outras contingências. Na ausência de um regime de prestações de desemprego, as pensões de invalidez e de reforma antecipada são muitas vezes utilizadas como substitutos.

O trabalho sobre indicadores destinados a avaliar o desempenho global dos SNPS ainda está numa fase inicial, mas existem indícios promissores de que o processo poderá ser acelerado graças a determinadas iniciativas políticas. Um exemplo é o “Método Aberto de Coordenação”, uma iniciativa da UE que visa facilitar a convergência dos níveis de protecção social entre os regimes nacionais de protecção social, que são extremamente heterogéneos, através da utilização de indicadores de desempenho. A caixa 7.4 contém uma descrição mais pormenorizada deste processo.

Tal como já foi mencionado, a abordagem da UE ainda se encontra numa fase muito incipiente. Um SNPS – tal como qualquer um dos regimes que o compõem – deve ser avaliado, de forma geral e sistemática, em função dos seus objectivos. À semelhança do que acontece com cada regime, os principais objectivos devem ser agrupados de acordo com os seguintes tipos: eficácia, cobertura e eficiência.

Caixa 7.4 Indicadores no “Método Aberto de Coordenação” da União Europeia¹

Recentemente, a UE deu início a um processo de definição de indicadores para avaliar o desempenho dos regimes de segurança social no quadro do seu Método Aberto de Coordenação. Este exercício de *benchmarking* visa melhorar as políticas, facilitando o intercâmbio de informações e incentivando a aprendizagem mútua com as experiências dos outros, deixando a responsabilidade pelas políticas aos Estados-Membros. Tendo por base um conjunto de indicadores comuns, o Método Aberto de Coordenação proporcionará um quadro comum para avaliar o desempenho das políticas nacionais em relação ao cumprimento de objectivos específicos. Os indicadores baseiam-se no pressuposto da neutralidade face a diferentes estruturas institucionais, pelo que privilegiam os *resultados* ao invés dos *outputs*. Até agora, este processo não pretende estabelecer metas claras, mas esta possibilidade não está totalmente excluída. No entanto, o facto de os indicadores serem comparáveis e permitirem comparações internacionais já implica subtilmente um certo nível de *benchmarking*.

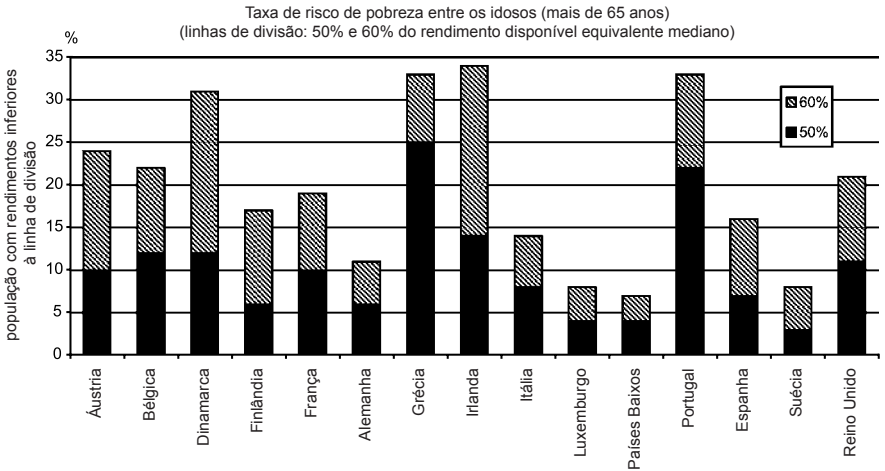
Foram lançados procedimentos do Método Aberto de Coordenação no domínio da velhice e das pensões, dos cuidados de saúde e dos cuidados continuados, e da exclusão social; deste modo, representam mais de 75% da despesa social total da UE. Relativamente à velhice e às pensões, este exercício recorrente de *benchmarking* visa melhorar a base de conhecimentos sobre a futura sustentabilidade das pensões e de outras formas de segurança

Caixa 7.4 (Continuação)

dos rendimentos para os idosos. Tendo sido agrupados em três conjuntos relacionados com os objectivos globais da adequação, sustentabilidade financeira e modernização (capacidade de resposta a novas necessidades), os indicadores estão associados a objectivos específicos e são complementados por uma série de indicadores de contexto. Embora a selecção de indicadores ainda não esteja concluída, a sua estrutura básica já é relativamente clara:

- 1. Informações contextuais
 - informações demográficas, tais como a população por grupo etário, esperança de vida à nascença e rácio de dependência demográfica dos idosos
 - informações sobre os agregados familiares (tais como as condições de habitações)
 - despesa social e com pensões como percentagem do PIB
 - quadro regulamentar para as pensões
- 2. Adequação
 - “taxa de risco de pobreza” entre os idosos
 - rendimento relativo dos idosos em comparação com grupos etários mais jovens
- 3. Sustentabilidade financeira
 - taxas de emprego dos trabalhadores idosos
 - idade de reforma efectiva
 - rácio de dependência efectiva dos idosos
- 4. Modernização: Resposta a novas necessidades

Figura 7.4.1 População idosa em risco de pobreza, UE, finais da década de 90



Nota: Gráfico baseado nos dados do Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia; o rendimento disponível foi ajustado em função do número de membros do agregado com base na escala de equivalência da OCDE modificada.

Fonte: Conselho da União Europeia (2003): Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões adequadas e sustentáveis, 7165/03, Bruxelas: Conselho da União Europeia, p. 28.

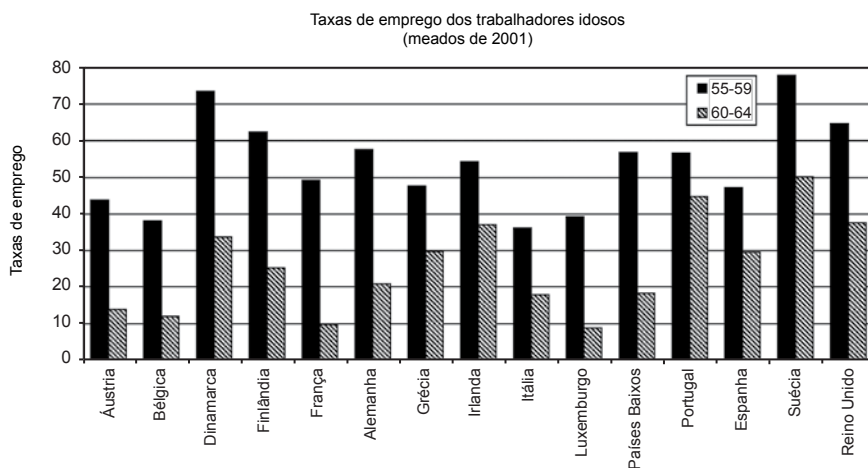
Caixa 7.4 (Continuação)

O primeiro relatório ainda não se baseia formalmente no conjunto de indicadores, mas abre já caminho para o seu desenvolvimento. Seleccionando dois dos indicadores utilizados neste relatório, as figuras 7.4.1 e 7.4.2 apresentam, respectivamente, as taxas de risco de pobreza entre os idosos e as taxas de emprego dos trabalhadores idosos.

Entre os indicadores de adequação, a taxa de risco de pobreza pode ser considerada um indicador relativamente consensual do desempenho de um sistema de pensões. Um dos mais importantes objectivos de qualquer sistema de pensões é, sem dúvida, evitar a pobreza entre os idosos, e o facto de este indicador se centrar no rendimento disponível confere-lhe uma certa neutralidade em relação a diferentes contextos institucionais. No entanto, é relativamente sensível a escolhas metodológicas, tais como a selecção da linha de pobreza. As conclusões retiradas deste indicador podem ser muito diferentes, consoante o modo como este é definido em concreto.

As taxas de emprego dos trabalhadores idosos, um dos indicadores da sustentabilidade financeira do sistema de pensões, são escolhidas devido ao seu duplo efeito sobre as finanças das pensões, tanto ao nível da despesa como do financiamento. Porém, este indicador é imperfeito, dado que não reflecte o volume e a qualidade do emprego entre os trabalhadores idosos, factores que teriam de ser tomados em consideração numa avaliação mais completa da sustentabilidade financeira.

Figura 7.4.2 Taxas de emprego dos trabalhadores idosos, UE, meados de 2001



Fonte: Conselho da União Europeia (2003).

O Método Aberto de Coordenação gerou um forte interesse político na definição de indicadores e na melhoria das bases de dados subjacentes. Este método constitui uma abordagem interessante à avaliação do desempenho dos regimes de segurança social num contexto transnacional, que poderá também servir de modelo noutros contextos.

Nota

¹ A presente caixa foi preparada por Christina Behrendt do ILO FACTS.

A realidade em muitos países é que, para além da coordenação do sistema de protecção social ser deficiente, não existem informações coerentes e normalizadas sobre todos os regimes existentes. Enquanto os indicadores de desempenho baseados no regime exigem dados normalizados, as análises da despesa e do desempenho da protecção social visam definir um quadro que permita avaliar o desempenho do sistema de protecção social como um todo. A OIT sugere que o desempenho dos sistemas nacionais de protecção social seja analisado com recurso a metodologias de teste formais, tais como as Análises da Despesa e do Desempenho da Protecção Social (SPER). Estas análises têm como principais objectivos:

- identificar o âmbito da protecção social em termos dos riscos e necessidades cobertos, bem como as lacunas de cobertura existentes (riscos e necessidades não cobertos ou com uma cobertura insuficiente);
- estabelecer os custos em termos de despesa anual (incluindo as verbas afectas às diferentes funções da protecção social) e estruturas de financiamento (ou seja, as diferentes fontes de “rendimento” do sector da protecção social, tais como contribuições para a segurança social/impostos gerais, financiamento aos diferentes níveis do governo nacional *versus* financiamento privado, financiamento nacional *versus* financiamento estrangeiro). A despesa é calculada como uma percentagem do PIB e (no caso da despesa pública) como uma percentagem da despesa pública global;
- analisar a eficácia do sistema de protecção social existente e dos seus regimes em termos dos principais objectivos políticos (cobertura alargada e equitativa, redução da pobreza e redução da desigualdade de rendimentos, segurança de rendimentos perante diferentes riscos e necessidades sociais, entre outros). É importante dedicar especial atenção à cobertura: o seu âmbito objectivo (riscos e necessidades cobertos), o seu âmbito subjectivo (proporção da população relevante coberta), o seu nível e a sua qualidade (taxas de substituição, etc.).

Em regra, é dada prioridade à identificação de grupos vulneráveis que não estão cobertos ou cuja cobertura não é suficiente para aliviar ou evitar a pobreza.

Muitos dos indicadores baseados no regime anteriormente descritos também podem ser utilizados para avaliar o desempenho de determinadas funções da protecção social (asseguradas por um ou mais regimes) e do SNPS como um todo. Estes indicadores têm de ser agregados e analisados em comparação com indicadores do contexto, estatuto e coesão social (como aqueles propostos em OCDE (2001c) e EUROSTAT (2001)). Esta questão é desenvolvida nas páginas seguintes.

1. Eficácia

Desempenho em matéria de resultados sociais. Nem sempre é fácil identificar o impacto do sistema de protecção social sobre os diferentes indicadores sociais, dado que estes são normalmente afectados por muitos outros factores. Por conseguinte, qualquer análise do sistema de protecção social deveria começar por uma descrição detalhada do seu contexto global: a situação e as tendências demográficas (distribuição etária da população, rácio de dependência demográfica, etc.), as características económicas (crescimento económico, inflação, distribuição primária do rendimento, etc.) e o estado do mercado de trabalho (emprego, desemprego, rácio de dependência das transferências). Os rácios de dependência demográfica e os rácios de dependência das transferências (o rácio entre as pessoas sem fontes pessoais de rendimento primário – crianças, desempregados, deficientes e outros membros não activos da população em idade activa e mais velhos – e o número de pessoas que auferem rendimentos primários) são os principais indicadores da procura de transferências, tanto transferências públicas como transferências privadas intrafamiliares e interfamiliares. Quando estes rácios e a estrutura etária da população em causa revelam, por exemplo, uma predominância de dependentes que ainda não atingiram a idade activa, sendo a proporção de idosos muito reduzida, e a única forma existente de protecção social são os regimes de pensões de velhice, há certamente algo de errado com a política nacional de protecção social.

Os principais grupos de indicadores de resultados são as taxas de pobreza, a desigualdade de rendimentos, indicadores do estado de saúde, indicadores de nutrição e indicadores de coesão social. As análises de séries temporais e a comparação com a experiência de outros países podem ser utilizadas para estimar o impacto do sistema de protecção social sobre os resultados sociais.

Desempenho em matéria de distribuição. A análise da cobertura de que beneficiam os grupos mais vulneráveis da sociedade é um aspecto importante da análise do desempenho, que deve incluir:

- a análise da distribuição horizontal da cobertura e dos benefícios (dedicando especial atenção à distribuição entre homens e mulheres, à distribuição entre o sector formal e informal e à distribuição entre outros grupos identificados como sendo particularmente vulneráveis). Deve abranger a análise dos benefícios pecuniários efectivamente atribuídos a estes grupos e a avaliação do seu acesso à protecção social e a outros serviços sociais básicos.
- a análise da distribuição vertical da cobertura e dos benefícios (dedicando especial atenção à eficácia do sistema e dos seus regimes na prestação de apoio aos mais pobres e na anulação do diferencial de pobreza). A desigualdade de rendimentos antes e depois das transferências sociais também deve

ser analisada e a proporção do diferencial de pobreza que é anulada pelas transferências deve ser estimada.

Desempenho administrativo. Um indicador agregado do desempenho administrativo é o rácio entre os custos administrativos e a despesa total. Este rácio deve ser calculado para cada regime, para as instituições e para o sistema de protecção social como um todo. É igualmente importante examinar outros aspectos da administração de um determinado regime e/ou instituição: a eficácia da cobrança de contribuições (taxa de cumprimento, pagamentos em atraso, etc.), o tratamento dos requerimentos de benefícios e o pagamento/prestação de benefícios.

2. Cobertura

A cobertura é avaliada em três dimensões:

- *Âmbito objectivo:* conjunto de contingências, riscos e necessidades cobertos (velhice e sobrevivência, invalidez, desemprego, doença e saúde, maternidade, família e filhos, pobreza).
- *Âmbito subjectivo:* cobertura pessoal, pessoas cobertas (por sexo, idade, situação no mercado de trabalho) como percentagem da população geral ou do grupo-alvo.
- *Nível:* nível de protecção (níveis de benefícios, taxas de substituição, etc.).

Âmbito objectivo da cobertura. O âmbito objectivo da cobertura corresponde ao conjunto de contingências e necessidades cobertos pelos regimes existentes: velhice e sobrevivência, invalidez, incapacidade temporária e doença, maternidade e família, desemprego, pobreza e exclusão. É necessário identificar os regimes que prestam benefícios e serviços relacionados com estas contingências, bem como avaliar o âmbito subjectivo e a profundidade da cobertura.

Âmbito subjectivo da cobertura. Corresponde à percentagem de pessoas cobertas num determinado grupo demográfico (definido por sexo, idade e situação no mercado de trabalho) ou à percentagem de pessoas protegidas (ou seja, pessoas seguras e respectivos dependentes) em relação à população total; a cobertura tem de ser estimada com base nos regulamentos em vigor e nos dados sobre a população, o mercado de trabalho e o regime em causa (como, por exemplo, o número de pessoas protegidas, pessoas seguras e beneficiários). Estas informações têm de ser recolhidas ao nível de cada regime de protecção social, sendo posteriormente agregadas.

Poderá também existir uma diferença entre protecção *de jure* e *de facto*; é necessário estimar o acesso real aos benefícios e serviços existentes (por densidade de centros de saúde ou centros de assistência social, número de funcionários por

pessoa segura, etc.), para além da percentagem de beneficiários por referência à potencial população de beneficiários (pensionistas de velhice como proporção de pessoas que já atingiram a idade da reforma, beneficiários da assistência social como proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza e estatísticas semelhantes). Assim, o acesso é outro factor que deve ser avaliado através de taxas de utilização (ou “acesso”), que correspondem à proporção de pessoas sujeitas a uma determinada contingência e com direito a benefícios que recebem efectivamente esses benefícios ou utilizam os serviços.

Nível de cobertura (profundidade/qualidade). O nível de cobertura corresponde ao nível de protecção concedido (níveis de benefícios, taxas de substituição, etc.): taxas de substituição legais, nível real de benefícios em relação à remuneração média, rendimento médio ou outra base de comparação, comparticipação dos doentes como percentagem da despesa total (ou, a um nível agregado, despesa privada em saúde como percentagem da despesa total em saúde), peso dos rendimentos de diferentes transferências sociais em dinheiro ou em espécie no rendimento total do agregado familiar, serviços médicos disponíveis em relação a um cabaz normativo de serviços médicos, e outros dados.

A cobertura pode ser representada através de matrizes que mostram o âmbito objectivo, o âmbito subjectivo e a profundidade da cobertura em relação a diferentes grupos demográficos. O quadro 7.7 apresenta o exemplo de uma destas matrizes. Este exemplo centra-se na situação e na cobertura das pessoas cuja actividade constitui a principal fonte de rendimento do seu agregado familiar. Se estiverem disponíveis, devem ser também apresentados dados sobre a situação e a cobertura de outros membros do agregado familiar, classificados não apenas por tipo de actividade económica, como também por idade e sexo, entre outras características.

Indicadores agregados de cobertura. Podem ser utilizados indicadores parciais (quantitativos e qualitativos) para calcular um índice agregado de cobertura da protecção social recorrendo a métodos estatísticos semelhantes aos utilizados para criar o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD. Até agora, o trabalho desenvolvido nesta área tem sido muito reduzido. Um indicador de cobertura composto tem de ser uma função dos três tipos de indicadores parciais supramencionados:

- (1) indicadores do âmbito das funções da protecção social disponíveis em relação a todas as funções da protecção social;
- (2) indicadores da percentagem da população protegida relativamente a diferentes contingências e necessidades; e
- (3) indicadores do nível de protecção, calculado com base nas taxas de substituição ou noutras ferramentas.

Quadro 7.7 Exemplo de matriz de cobertura

Função	Cuidados de saúde		Pensões de velhice		Prestações de desemprego	
Grupo demográfico (agregado familiar) por situação no mercado de trabalho do chefe de família	Âmbito subj. da cobertura (%)	Nível de cobertura (% de custos reembolsados)	Âmbito subj. da cobertura (%)	Nível de cobertura (%) (taxa de substituição)	Âmbito subj. da cobertura (%)	Nível de cobertura (%) (taxa de substituição)
Funcionários públicos						
H	100	100	100	100	100	100
M	100	100	100	80	100	80
Trabalhadores de empresas públicas						
H	100	80	100	50	100	40
M	100	80	100	30	100	20
Trabalhadores de empresas privadas						
H	80	80	80	40	60	30
M	80	80	80	25	60	20
Trabalhadores independentes fora da agricultura						
H	40	50	10	30	0	0
M	20	50	5	20	0	0
Trabalhadores independentes na agricultura						
H	10	50	0	0	0	0
M	5	50	0	0	0	0
Trabalhadores no sector informal						
H	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0
Trabalhadores independentes no sector informal						
H	0	0	0	0	0	0
M	0	0	0	0	0	0
Desempregados						
H	15	50	100	0	0	0
M	10	50	100	0	0	0
Economicamente inactivos acima da idade de reforma						
H	30	100	50	35	0	0
M	20	100	30	25	0	0
Economicamente inactivos abaixo da idade de reforma						
H	10	50	5	35	0	0
M	5	50	5	35	0	0

Fonte: OIT.

Na ausência de um indicador consensual, poderíamos recorrer a um velho conhecido: o SER. Importa referir que, uma vez que a despesa total da protecção social (expressa como uma percentagem do PIB) também é uma função das três dimensões da cobertura, poderá ser utilizada como indicador agregado da cobertura:

$$SER = \sum_{i=1}^n br_i \times rr_i \quad (7.1)$$

onde:

SER = rácio de despesa da protecção social,

br_i = rácio entre o número de beneficiários (pessoas protegidas) do regime i e a população total,

rr_i = rácio entre a despesa por beneficiário (pessoa protegida) e o PIB *per capita*,

n = número de regimes de protecção social existentes.

Outro possível e importante indicador agregado da cobertura é o peso dos rendimentos provenientes de transferências sociais (em dinheiro e em espécie) no rendimento total do agregado familiar. Normalmente, os dados necessários constam das contas nacionais e/ou de inquéritos sobre o orçamento familiar.

Requisitos relativos a informações e dados. É necessário elaborar uma lista completa de todos os planos de protecção social. Esta lista deve incluir:

- planos do tipo seguro social (obrigatório);
- planos do Estado;
- planos das autarquias locais;
- regimes de protecção voluntária em substituição do seguro social obrigatório;
- actividades mutualistas e de base comunitária;
- actividades de caridade (nacionais e estrangeiras);
- ajuda externa (alimentos, etc.);
- outros regimes.

Relativamente a cada plano, é necessário o seguinte:

- regulamentos que permitam identificar o número de pessoas protegidas;
- informações que permitam estimar a cobertura real (tomando em consideração problemas de acesso devido à distância, escassez de pessoal, falta de informação e outros obstáculos);
- dados sobre as pessoas seguras e os beneficiários (por sexo, grupo etário, situação no mercado de trabalho, tipo de emprego);
- dados sobre os níveis de benefícios e os serviços prestados;
- dados sobre a despesa total (despesa com benefícios e outro tipo de despesa para todos os regimes).

As informações gerais de base que possam estar relacionadas com subgrupos demográficos abrangidos por regimes individuais devem incidir sobre os seguintes factos:

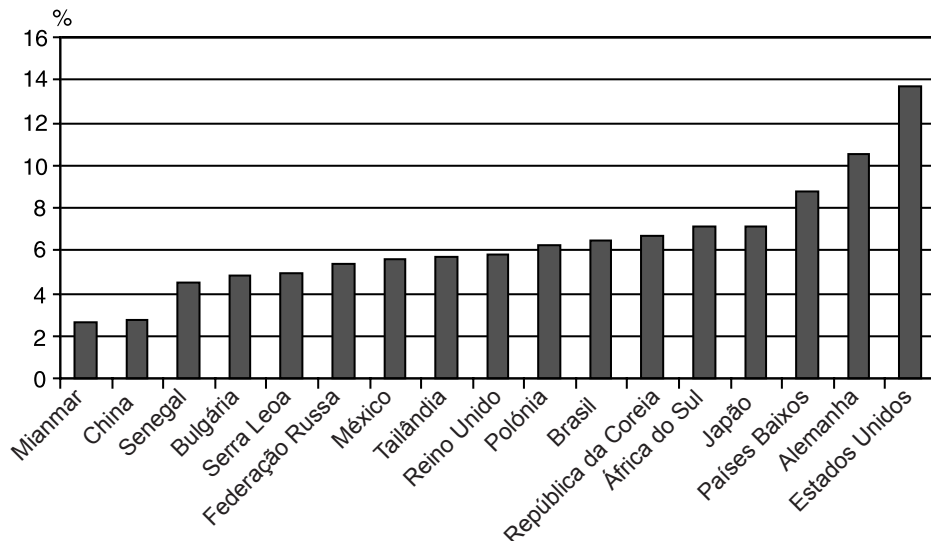
- população, por idade e sexo;
- população activa, por idade e sexo (sector formal e informal);
- total de pessoas empregadas (sector formal e informal);
- trabalhadores assalariados, por idade e sexo, por sector (público, privado, sector económico, tipo de contrato – a tempo inteiro, a tempo parcial, sazonal), por dimensão da empresa, etc.;
- trabalhadores independentes, por idade, sexo, sector económico;
- trabalhadores familiares, por idade e sexo;
- características do subemprego;
- subemprego, por idade, sexo, sector económico, etc.;
- remuneração média, por idade, sexo, sector económico;
- outras estimativas sobre o rendimento médio que possam ser utilizadas como referência para avaliar os níveis de benefícios pecuniários.

3. Despesa, financiamento e eficiência

O objectivo não consiste apenas em identificar os regimes de protecção social existentes e avaliar os seus custos em termos de despesa, mas também determinar e avaliar a eficiência dos padrões de financiamento e a distribuição da despesa entre os diferentes riscos e necessidades (funções). As transacções que financiam os regimes de protecção social podem ser agrupadas por tipo e por fonte de receitas. A eficiência deve ser analisada através da comparação entre os resultados do sistema de protecção social e os seus custos globais. Para tal, podem ser utilizados *benchmarks* baseados na experiência de outros países (por exemplo, poderíamos comparar a despesa da protecção social e as taxas de pobreza, a desigualdade de rendimentos, o estado de saúde e outros factores em diferentes países).

Outro aspecto importante prende-se com a entidade que financia um determinado regime e as fontes de financiamento do sistema de protecção social como um todo – por outras palavras, é necessário determinar se os recursos provêm de diferentes níveis da administração (central, estatal, regional ou local), de empresas, de instituições sem fins lucrativos, dos agregados familiares ou do resto do mundo.

Idealmente, deveria ser construída uma matriz que fornecesse informações sobre os benefícios sociais, por função e por fonte de financiamento (tal como o quadro 1.4 no Capítulo 1 ou a matriz de contabilidade social descrita em Scholz *et al.*, 2000). Tal nem sempre será possível, dado que nem todos os recebimentos podem ser atribuídos a funções específicas – recebimentos do mesmo tipo e da mesma fonte poderão financiar diversos regimes de protecção social associados a diferentes funções. Porém, em princípio, deverá ser possível estabelecer uma

Figura 7.1 Despesa total em saúde (em % do PIB), países seleccionados, 1997

Fonte: OMS

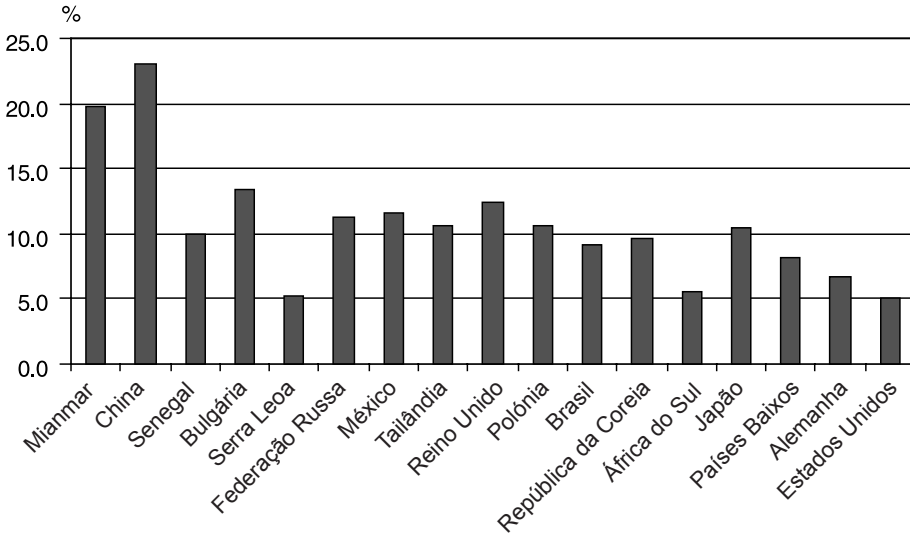
matriz que discrimine as instituições, os regimes que estas administram e as fontes de financiamento.

A despesa (total e por função) deve ser analisada por referência ao PIB e também por referência à receita e despesa pública geral consolidada. Em muitos países em desenvolvimento, o rácio entre a despesa e o PIB é baixo, mas o rácio entre a despesa e a receita pública total proveniente de todos os tipos de impostos e contribuições sociais é comparável ao dos países desenvolvidos, sobretudo devido ao reduzido volume das receitas angariadas.

As figuras 7.1 e 7.2 recorrem a um exemplo simples para mostrar por que razão os rácios entre a despesa e o PIB podem ser indicadores úteis dos recursos que um país está disposto a investir num determinado tipo de benefício, mas tal poderá não ser relevante em termos de resultados. A figura 7.1 ordena países seleccionados de acordo com a percentagem do PIB que investem no sistema de saúde, sendo a mais baixa 2,6% do PIB (Mianmar) e a mais elevada cerca de 13,7% (Estados Unidos).

A figura 7.2 estabelece a relação entre este mesmo investimento e um indicador de resultados imperfeito, nomeadamente a esperança de vida ajustada à invalidez (DALE). O DALE é utilizado pela OMS como indicador central do estado de saúde (ou nível de saúde)¹⁴. O indicador de eficiência divide simplesmente o DALE *per capita* pela percentagem do PIB gasta em saúde. Como tal, poderá

Figura 7.2 Anos de vida ajustados à invalidez por percentagem do PIB gasto em cuidados de saúde, países seleccionados, 1997



Fonte: OMS

não traçar um quadro justo, dado que, provavelmente, encontramos curvas de benefícios marginais muito reduzidas nos escalões de despesa mais elevados do sector da saúde e porque o estado de saúde não é apenas determinado pelo sistema de saúde, sendo influenciado por muitos outros factores. Os responsáveis pela política social norte-americana talvez se devessem perguntar se o investimento de recursos adicionais no sector da saúde é justificado, tendo em conta, por exemplo, o facto de a pobreza ter estagnado a um nível relativamente elevado. A mesma pergunta também seria válida para os decisores políticos chineses, mas, ao contrário dos Estados Unidos, a China não teria certamente motivos para conter ainda mais o fluxo de recursos para os cuidados de saúde. O Reino Unido, cuja despesa é cerca de metade da dos Estados Unidos e cujo sistema de saúde está sujeito a uma regulamentação rigorosa, poderia servir como ponto de comparação para a Alemanha e os Estados Unidos.

Esta comparação entre países deixa muitas perguntas sem resposta, o que mostra que é necessário realizar mais estudos sobre os indicadores de resultados e da eficiência da protecção social.

4. Um indicador agregado do nível de protecção social e da eficiência da prestação de benefícios

Nesta secção, aventuramo-nos por terrenos desconhecidos. Nos Capítulos 2 e 3, em especial, referimos que o SER não reflecte verdadeiramente o nível de eficácia da protecção social num país. Trata-se mais de uma variável de entrada do

que de um indicador de resultados. Além disso, não dá qualquer indicação sobre o grau de eficiência com que a protecção social é prestada. Actualmente, não existem indicadores agregados consensuais da eficácia e da eficiência da protecção social num país.

Não obstante, são poucos os estudos realizados até agora sobre este problema. O trabalho da OIT está apenas no início. Os indicadores globais dos níveis de eficiência da protecção social não são, de forma alguma, uma questão exclusivamente académica, podendo ter também um enorme impacto político. Se um dos países mais ricos da OCDE descobrisse que o seu indicador de protecção social era inferior ao de um país muito mais pobre, ou que o seu nível de protecção exigia a afectação de muito mais recursos (já por si escassos), os decisores políticos e os grupos de interesses colocariam certamente algumas questões pertinentes.

Os parágrafos que se seguem reflectem a actual linha de pensamento da OIT. Os indicadores globais de eficácia e eficiência devem combinar as seguintes variáveis:

Âmbito da protecção social formal: o número de ramos da segurança social, mais assistência social, que existem num país – ou seja, um número entre 1 e 10 (ou 12, se incluirmos a educação e a habitação). Estes dados estão disponíveis.

Cobertura da protecção social expressa por rácios como:

- a proporção da população que tem acesso aos cuidados de saúde;
- a proporção da população que teria acesso ao rendimento mínimo garantido, se necessário;
- a proporção da população activa e de idosos/deficientes que têm acesso a pensões de velhice e/ou invalidez ou que recebem estas pensões.

*Nível (profundidade/qualidade) da cobertura*¹⁵ expresso por rácios como:

- o montante médio de benefícios pagos por pensões como proporção da linha de pobreza (para um adulto equivalente, de preferência como proporção de uma linha relativa);
- o montante médio de assistência social por beneficiário (pagamento do rendimento mínimo garantido por mês) como proporção do diferencial de pobreza individual médio no grupo de beneficiários;
- o número de contactos com os serviços de saúde, normalizado por idade, em comparação com um *benchmark* internacional (ou um rácio semelhante).

Despesa da protecção social, expressa pela despesa global em percentagem do PIB (ou seja, o SER).

São aqui propostos dois novos indicadores agregados, que combinam as variáveis acima descritas. Neste contexto, não devemos esquecer que estes indicadores

servem apenas como marcadores de diagnóstico indicativos iniciais para certas deficiências de um SNPS. Isolados, nunca poderão fornecer dados concretos sobre a natureza exacta dessas deficiências. Para tal, é necessária uma análise mais aprofundada do sistema, acompanhada por indicadores de desempenho mais detalhados.

Eficácia¹⁶ da protecção social (pública ou total). Em vez do nível de protecção social num país (que é um conceito algo vago), pode ser criado um indicador que poderia ser expresso matematicamente da seguinte forma:

$$ESP = \left(\sum_{i=1}^{to} e_i * covr * depth_i \right) / to \quad (7.2)$$

onde:

- to = número total de ramos da segurança social (ou a variável mais moderna do número de categorias de rico, por outras palavras, 10-12) abrangidos pelo indicador
- e = variável artificial (*dummy variable*) que descreve a existência ou inexistência do correspondente ramo da protecção social (variável 0-1)
- $covr$ = taxa de cobertura/taxa de protecção real do correspondente ramo da segurança social (variáveis com valores entre 0 e 1); poderá incluir estimativas do número de pessoas protegidas de facto, mas não de direito (nos países onde os regimes existem mas não funcionam, a diferença entre as duas poderá ser enorme)
- $depth$ = indicador da profundidade da protecção concedida pelo ramo da segurança social em causa (variáveis com valores entre 0 e 1, ver acima¹⁷)

O indicador poderá também incluir um *índice de ponderação da relevância* que traduza uma determinada ordem de prioridade/relevância dos regimes sociais. As prestações de apoio à habitação, por exemplo, poderão ser apenas relevantes para uma proporção minoritária da população, pelo que não deveriam ter o mesmo peso que as pensões. Poderia também defender-se, por exemplo, que um regime de assistência social básica beneficia de um grau de prioridade mais elevado do que um regime de prestações por doença. Ainda que 100% da população tivesse acesso a ambos os regimes, estes desempenhariam, ainda assim, papéis diferentes no nível de protecção global. Poderia ser lançado um debate interessante sobre este assunto.

Teriam de ser seleccionados indicadores adequados de cobertura ($covr$) e profundidade ($depth$) para todos os ramos da segurança social.

Eficiência da protecção social (pública). Este indicador é expresso pelo rácio entre o indicador de eficácia e o SER.

$$FSP = ESP/SER' \quad (7.3)$$

Por outras palavras, indica a quantidade de protecção social que é possível “comprar” com uma despesa correspondente a 1% do PIB. Quanto mais elevado o valor, maior a eficiência. O SER' é o chamado rácio de despesa social ajustado à maturidade. Neste rácio, a despesa em diferentes ramos da protecção social é ajustada com base no facto de alguns regimes poderem não ter ainda atingido a maturidade¹⁸.

A caixa 7.4 apresenta o exemplo de um cálculo para um país hipotético do tipo dos da OCDE. Espera-se que os indicadores da protecção social sejam utilizados de forma semelhante num futuro próximo.

Caixa 7.5 Exemplo de cálculos de indicadores nacionais agregados da eficácia e eficiência dos sistemas de protecção social

Se um país possuir um regime de assistência social que, em teoria, seja acessível a toda a população (desde que preencha as condições de elegibilidade) e o benefício médio for 80% do diferencial de pobreza individual, e seria igual a 1, *covr* seria igual a 1 (dado que todas as pessoas necessitadas teriam acesso ao regime) e *depth* seria 0,8 (dado que o regime não anula totalmente o diferencial de pobreza). Assim, este regime de assistência social contribuiria com o valor de 0,8 para a classificação global de todos os ramos da protecção social (to) no cálculo da eficácia da protecção social como um todo.

Além disso, um país que gasta 25% do PIB em protecção social, mas alcança um nível eficaz de protecção de 50%, teria um índice de 2, enquanto um país que gasta 30%, mas regista um nível de protecção de 100%, teria um índice de 3,33 – o que indica um melhor aproveitamento dos recursos.

O quadro 7.5.1 apresenta um cálculo hipotético dos dois índices globais da eficácia e eficiência da protecção social num sistema maduro. De acordo com este quadro, o país do modelo alcançaria uma classificação não ajustada de 60%, sendo a classificação máxima possível 100% (protecção social plena). Se for aplicado um índice de ponderação da relevância a cada um dos ramos, a classificação aumenta para 64%. Este ajustamento também aumenta ligeiramente a classificação da eficiência.

Caixa 7.5 (continuação)

Quadro 7.5.1 Modelo para índices de protecção social agregados

Ramo/risco	Âmbito/ existência	Cobertura (covr)	Indicador	Profundidade (depth)	Indicador	Classificação do índice de eficácia	Despesa em % do PIB	Índice experimental de ponderação da relevância	Classificação da eficácia ajustada
Assistência social	1	1	% da população total com acesso em caso de necessidade	1	benefício médio em % do diferencial de pobreza	1	2	1	1
Velhice	1	0,9	% da população activa coberta (incluindo idosos que recebem pensões)	0,75	benefício médio em % da linha de pobreza	0,675	9	1	0,675
Invalidez	1	0,9	% de pessoas empregadas (sector formal e informal) cobertas (incluindo pessoas deficientes que recebem pensões)	0,75	benefício médio em % da linha de pobreza	0,675	2,5	1	0,675
Sobrevivência	1	0,9	% de filhos e cônjuges dependentes elegíveis em caso de verificação do risco	0,5	benefício médio em % da linha de pobreza	0,45	2	1	0,45

Ramo/risco	Âmbito/ existência	Cobertura (covr)	Indicador	Profundidade (depth)	Indicador	Classificação do índice de eficácia	Despesa em % do PIB	Índice experimental de ponderação da relevância	Classificação da eficácia ajustada
Doença	1	0,9	% da população empregada	0,7	benefício médio em % da linha de pobreza	0,63	2	0,75	0,4725
Maternidade	1	0,9	% da população femini- na coberta	0,7	benefício médio em % da linha de pobreza	0,63	1,5	0,75	0,4725
Desemprego	1	0,9	% da população activa coberta	0,7	benefício médio em % da linha de pobreza	0,63	3	1	0,63
Prestações familiares	1	0,75	% de crianças cobertas	0,5	benefício médio em % da linha de pobreza	0,375	1	0,75	0,28125
Acidentes de trabalho	1	0,9	% da população empre- gada coberta	0,8	benefício médio em % da linha de pobreza	0,72	0,5	0,5	0,36

Caixa 7.5 (continuação)

Quadro 7.5.1 (continuação)

Ramo/risco	Âmbito/ existência	Cobertura (covr)	Indicador	Profundidade (depth)	Indicador	Classificação do índice de eficácia	Despesa em % do PIB	Índice experimental de ponderação da relevância	Classificação da eficácia ajustada
Saúde	1	0,95	% da população com acesso a serviços de saúde (internamento e ambulatório)	0,9	índice de qualidade mé- dia estimada (por ex., esperança de vida à nascença das mulheres como percentagem do máximo)	0,855	7,5	1	0,855
Habituação	1	0,25	% da população pobre coberta	0,5	benefício médio em % do custo de habitação no cabaz de consumo da linha de pobreza	0,125	0,3	0,25	0,03125
Educação básica	1	0,95	% de crianças com menos de 16 anos que frequentam a escola e recebem um benefício	0,5	benefício médio em % da linha de pobreza para uma criança	0,475	0,9	1	0,475
Total						7,24	32,2	10	6,3775
Índice de protecção social efectiva									
Eficiência do sistema									
Fonte: OIT									

7.3 RESUMO

A história da segurança social está repleta de exemplos de sistemas com um desempenho deficiente. Esta mesma história mostra, porém, que geralmente tal resulta de má governação, sobretudo de má governação financeira. Uma boa governação do regime poderá ser mais importante do que uma concepção inicial perfeita. As falhas ao nível da concepção podem sempre ser corrigidas por alterações legislativas posteriores, desde que sejam detectadas a tempo e a necessidade de introduzir correcções seja justificada, nomeadamente através de instrumentos eficazes de acompanhamento do desempenho.

Os instrumentos de boa governação no domínio da segurança social dividem-se em instrumentos legais e instrumentos de gestão: os primeiros definem os objectivos dos sistemas e regimes nacionais, bem como os instrumentos de acompanhamento e auditoria a utilizar, enquanto os segundos descrevem as actividades dos regimes em termos objectivos e, de preferência, quantitativos e acompanham o seu desempenho.

O acompanhamento do desempenho exige:

- informações estatísticas e contabilísticas fiáveis;
- objectivos claros, verificáveis e, de preferência, quantificáveis, definidos, em última análise, com base no quadro legislativo básico de um SNPS; e
- um conjunto de indicadores de desempenho sólidos e *benchmarks* escolhidos com inteligência.

No presente capítulo, foi apresentada uma lista de todos os instrumentos legislativos e de gestão que os analistas financeiros ou quantitativos dos regimes de protecção social têm de criar, aplicar ou ajudar outros a fazer o mesmo. Sem indicadores de resultados claros e quantificáveis, é difícil avaliar o desempenho de um sistema de protecção social, que poderá assegurar a redistribuição de um terço do PIB de um país. Sem estes indicadores, não será fácil justificar, a longo prazo, a redistribuição de recursos através do sistema. A credibilidade do sistema poderá estar em risco e a credibilidade é o activo mais importante do sistema e dos seus vários regimes. Se perder este activo, o regime poderá perder também o apoio da população, o que, por sua vez, levará ao seu colapso.

Neste contexto, a nossa maior preocupação – que não procuramos esconder – consiste no facto de os instrumentos destinados a assegurar uma redistribuição eficaz e óptima dos recursos estarem subdesenvolvidos ou, pelo menos, serem subutilizados. Não são certamente boas notícias. Ainda há muito a fazer ao nível do desenvolvimento e da aplicação regular de bons indicadores de desempenho na governação social – trata-se claramente de um campo que oferece boas perspectivas de emprego àqueles que se dedicam à investigação na área da protecção social!

As perguntas abaixo enunciadas devem ser continuamente colocadas e respondidas para assegurar o bom funcionamento do sistema e de todos os seus componentes.

Lista de controlo de perguntas para analistas financeiros e analistas da política social

Ao analisarem o nível e a qualidade da protecção social de um país ou o desempenho de um regime nacional de protecção social a fim de melhorar a sua governação, o analista deverá colocar as seguintes perguntas:

1. O sistema jurídico do país define concretamente:
 - Quem está coberto?
 - Quem contribui?
 - Quem presta que benefícios?
 - Quem supervisiona o funcionamento de:
 - o sistema na sua globalidade?
 - os regimes individuais?
2. O sistema regulamentar prevê a realização de avaliações regulares do desempenho?
3. O país dispõe de um sistema de estatísticas e contas nacionais?
4. Este sistema fornece um quadro completo da situação social do país?
5. Foi realizada uma Análise da Despesa e do Desempenho da Protecção Social (SPER)?
6. Todos os regimes dispõem obrigatoriamente de quadros estatísticos e contabilísticos abrangentes?
7. Foi desenvolvido um sistema de indicadores do desempenho baseados no regime e, em caso afirmativo, este sistema é efectivamente utilizado?
8. São realizados periodicamente estudos actuariais e simulações do orçamento social e as recomendações daí resultantes são tomadas em consideração nas decisões políticas?

Leitura complementar

Para saber mais sobre:

- A regulamentação e supervisão dos regimes de segurança social, consulte:
 - Gillion *et al.* (2000), Capítulos 9 e 10
 - Cichon e Samuel (1995)
- Estatísticas e contas da protecção social, consulte:
 - EUROSTAT (1996): *The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). A Manual* (EUROSTAT, Luxemburgo)
<http://www.europa.eu.int>
 - FMI (2001): *Government Finance Statistics Manual 2001* (FMI, Washington, DC)
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/synopsis.htm>

Leitura complementar (continuação)

- BIT (2001): *Social Security data required for the valuation of a national social security system* (BIT, Genebra) <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/stat/tabeng.doc>.
- Orçamentação social, consulte:
 - Scholz *et al.* (2000)
- Trabalho actuarial no domínio da segurança social, consulte:
 - Cichon *et al.* (1999)
 - Plamondon *et al.* (2002)
- Análise do desempenho da segurança social/protecção social, consulte:
 - Hagemeyer (2000), disponível em <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/sper/spersmet.pdf>
 - BIT (2000): *Performance indicators*, disponível em <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/intror.htm#perfind>
 - OCDE (2001c).

Notas

¹ A discussão apresentada nesta secção refere-se sobretudo aos sistemas privados de pensões na América Latina.

² OCDE (2001c).

³ Ver também a Recomendação n.º 170 sobre as Estatísticas do Trabalho, de 1985.

⁴ Ver BIT (1957).

⁵ Neste contexto, entende-se por “governança” a gestão da segurança social não apenas em sentido restrito, mas também em sentido lato, abrangendo os meios de concretização dos objectivos da segurança social de forma eficaz e eficiente.

⁶ Ver Bailey (1997b).

⁷ Muitas vezes, os anuários estatísticos não contêm as informações necessárias porque as estatísticas não estão relacionadas com outros dados e os valores absolutos que não são apresentados por referência a *benchmarks* têm pouco valor informativo.

⁸ Ver, por exemplo, Tamburi e Mouton (1976).

⁹ Ver a discussão sobre a avaliação do desempenho em Allen e Tommasi (2001), Capítulo 15, na qual se baseia, em grande parte, a classificação dos indicadores de desempenho aqui descrita.

¹⁰ Ver Hurst e Jee-Hughes (2001) e OMS (2000). Estas duas abordagens apresentam várias semelhanças; de um modo geral, procurar avaliar os sistemas de saúde por referência a três conjuntos de objectivos associados à melhoria da saúde, à capacidade de resposta e ao acesso, e à despesa e financiamento, respectivamente. São avaliados os níveis médios de resultados alcançados e a distribuição dos resultados. Ver também Allen e Tommasi (2001), Caixa 15.1, para um conjunto

detalhado de indicadores de desempenho utilizados para avaliar o desempenho do sector da saúde do Reino Unido.

¹¹ A nossa definição de regime de protecção social (segurança social) baseia-se na abordagem do ESSPROS (ver Capítulo 1). Alguns indicadores também podem ser utilizados para analisar instituições que administram mais do que um regime.

¹² Ver OCDE (1997) para um resumo dos critérios aplicáveis às Contas Nacionais da Saúde (CNS).

¹³ Ver Convenção n.º 102 da OIT relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, e outras normas internacionais.

¹⁴ OMS (2000), p. 28. O DALE é calculado de forma semelhante à esperança de vida, mas ao número de anos de vida é deduzido um número ponderado de anos vividos em situação de invalidez. Os dados utilizados para calcular o indicador de eficiência foram retirados de OMS (2000), Anexo, Quadros 5 e 8.

¹⁵ De preferência, os indicadores de qualidade devem ser complementados por indicadores da eficácia e eficiência redistributivas. A *eficácia e eficiência redistributivas* podem ser avaliadas com base na proporção do diferencial de pobreza nacional agregado que é anulado pela protecção social e na diminuição dos coeficientes de Gini pré-transferência versus pós-transferência. Porém, poderá ser difícil recolher dados sobre os diferenciais de pobreza e os coeficientes de Gini. Poderá ser igualmente difícil estabelecer o contrafactual na comparação da distribuição pré-transferência e pós-transferência.

¹⁶ Poderíamos limitar este indicador a um indicador de cobertura conjunto, mas tal implicaria a perda de algum poder indicativo em caso de utilização de um indicador muito agregado para alertar os governos e os parceiros sociais para falhas nos sistemas de protecção social.

¹⁷ Se o rácio entre as pensões médias e a linha de pobreza média for superior a 1, a variável teria de ser 1.

¹⁸ É uma situação que afecta sobretudo os regimes de pensões. Imaginemos que um regime nacional de pensões cobre toda a população activa, mas ainda não atingiu a maturidade no que respeita ao pagamento de pensões. O produto da cobertura, do âmbito e da profundidade seria elevado e a despesa seria ainda muito baixa, indicando um contributo muito positivo para o índice de eficiência, mesmo que o regime desperdice muito dinheiro em actividades administrativas e outras despesas. Esta situação poderia ser evitada multiplicando o regime por um índice de maturidade. Se, por exemplo, o regime de pensões servir apenas 20% dos pensionistas que provavelmente serviria no estado estacionário, a despesa com pensões no SER poderia ser multiplicada por 1/0,2. Outra opção seria utilizar curvas do tipo SEM, descritas no Capítulo 2, caixa 2.1.

ANEXO 7-A UM CONJUNTO DE INDICADORES DE DESEMPENHO BASEADOS NO REGIME

(1) Indicadores legais

No que respeita às questões jurídicas associadas aos regimes de segurança social, as convenções e recomendações da OIT sobre segurança social – por exemplo, a Convenção n.º 102 relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952 – são as normas de referência para as principais características conceptuais dos regimes de segurança social (tais como o âmbito subjectivo da cobertura, o rácio de substituição, a indexação de benefícios, etc.). Numa primeira fase, os indicadores legais são classificados como referentes às contribuições ou aos benefícios. O âmbito subjectivo da cobertura é o conceito mais importante para os indicadores associados às contribuições, enquanto o nível de benefícios (qualidade da cobertura) é o conceito mais importante para os indicadores associados aos benefícios. Assim sendo, podem ser seleccionados três indicadores legais “fundamentais”:

- taxa de cobertura legal de pessoas seguradas (L-1-1);
- rácio de substituição médio relativo dos benefícios em pagamento (L-4-1); e
- taxa de ajustamento efectiva dos benefícios em pagamento (L-5).

Indicadores legais relativos às contribuições

Nos indicadores relativos às contribuições, a principal característica a avaliar é o âmbito subjectivo da cobertura, expresso não apenas pelo número de pessoas cobertas, mas também pelo montante das remunerações sujeitas a contribuições.

Âmbito subjectivo da cobertura

Um dos principais objectivos de um regime de protecção social consiste em assegurar uma elevada taxa de cobertura e, quando esta é baixa, tal suscita frequentemente graves problemas. Trata-se de uma questão muito complicada porque, em muitos casos, a definição de “cobertura” é ambígua e o termo é utilizado numa acepção diferente em cada caso. Os casos de baixa cobertura podem ser complexos e, frequentemente, é muito difícil obter estatísticas adequadas e fiáveis que permitam identificar os problemas. Por este motivo, propomo-nos a analisar as diferentes dimensões da cobertura de forma organizada, de modo a que cada indicador correspondente a uma dimensão revele as diferentes causas dos problemas de cobertura.

O âmbito subjectivo da cobertura pode ser analisado em duas dimensões, nomeadamente o aspecto jurídico (ou sistémico) e o aspecto de governação (ou administrativo). Uma vez que os indicadores legais devem examinar o quadro do regime, é aqui avaliada a “cobertura legislativa”. O seu objectivo consiste em calcular a “população-alvo legal” estimada com direito a cobertura ao abrigo da legislação em vigor, em comparação com a população total, a população activa total ou o número total de pessoas empregadas, dependendo do tipo de regime em causa (ver indicador [L-1-1]: taxa de cobertura legal de pessoas seguradas). Este indicador mostra o grau de universalidade do âmbito da legislação, pouco tendo a ver com dados sobre a cobertura real. A cobertura real, em comparação com a meta legal – que revela muito sobre a gestão do regime em questão –, é avaliada pelos indicadores de governação (ver indicador [G-1-1]: rácio de inscrição de pessoas cobertas, e indicador [G-2-1]: rácio de contribuição efectivo das pessoas legalmente cobertas). A cobertura legal deve ser definida como o número total de pessoas cobertas ou seguradas que deveriam estar cobertas por um determinado regime (ou tipo de benefício, como pensões de velhice ou prestações de desemprego) dividido pela população, população activa ou emprego total.

A cobertura pode ser avaliada não apenas com base no número de pessoas seguras, mas também com base no número de entidades patronais ou estabelecimentos cobertos (ver indicador [L-1-2]: taxa de cobertura legal de entidades patronais). É óbvio que a cobertura das pessoas seguras é um indicador mais importante do que a cobertura das entidades patronais e que, se não se tomar cuidado, uma taxa de cobertura calculada em termos de entidades patronais poderá dar uma imagem distorcida da realidade, dado que cada estabelecimento tem um número diferente de trabalhadores. Não obstante, os valores relativos à cobertura das entidades patronais fornecem algumas informações, especialmente para as próprias entidades patronais que, muitas vezes, participam directamente na cobrança das contribuições.

A base contributiva, em comparação com a remuneração total, deve reflectir a percentagem do rendimento visada num regime de segurança social. Por conseguinte, os limites máximo e mínimo da remuneração sujeita a contribuições, que muitas vezes estão estipulados na legislação, devem ser avaliados com base na remuneração média individual (ver indicador [L-2-1]: nível relativo dos limites à remuneração sujeita a contribuições, indicador n.º 1; [L-2-2]: nível relativo dos limites à remuneração sujeita a contribuições, indicador n.º 2; [L-2-3]: base contributiva).

Na categoria da cobertura associada a indicadores legais, a taxa de cobertura legal de pessoas seguradas (L-1-1) é um dos indicadores fundamentais. Embora seja muito difícil determinar a população-alvo legal (uma estatística que, na maioria dos casos, tem por base meras estimativas), este indicador revela o âmbito subjectivo da possível cobertura da população activa caso seja atingida a cobertura estipulada na legislação.

Outros indicadores relativos às contribuições

A idade média das pessoas seguradas é tratada como um indicador da situação demográfica do regime (ver indicador [L-3]: estrutura etária das pessoas seguradas).

Indicadores relativos aos benefícios (qualidade da cobertura)

Os principais indicadores relativos aos benefícios são aqueles que indicam o nível de benefícios em comparação com o nível real dos salários/remunerações da geração trabalhadora ou com outro *benchmark* (como o consumo médio, o salário mínimo, a linha de pobreza, o rendimento mínimo de subsistência ou outras normas mínimas nacionais ou internacionais).

Nível de benefícios

O actual nível de benefícios ou, mais concretamente, o rácio de substituição médio no caso de benefícios pecuniários como as pensões, deve ser analisado por referência à remuneração ou salário médio sujeito a contribuições, discriminado por tipo de benefício – por exemplo, doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, família, maternidade, invalidez, sobrevivência (ver indicador [L-4-1]: rácio de substituição médio relativo dos benefícios em pagamento). Embora este indicador não seja apenas influenciado por factores legais (sendo igualmente afectado por factores como a história do regime e o anterior período contributivo das pessoas seguradas, por exemplo) e desempenhe também um papel importante no financiamento de um regime, é classificado como um indicador legal porque reflecte, acima de tudo, a concepção do regime a longo prazo.

Devem ser analisados tanto o rácio de substituição médio de todos os beneficiários do mesmo tipo de benefício (tais como os pensionistas de velhice) como o rácio de substituição médio de novos benefícios, a fim de avaliar não apenas a média total, mas também o nível de novos benefícios, dado que a média conjunta de todos os benefícios na longa história do regime nem sempre fornece muitas informações sobre a eficácia dos benefícios concedidos mais recentemente (ver indicador [L-4-2]: rácio de substituição médio relativo dos novos benefícios). O período contributivo médio para pensões de velhice também é analisado como um dos factores que determinam o nível de benefícios (ver indicador [L-4-3]: período contributivo médio).

Para além do actual nível de benefícios, é importante analisar de que forma o valor real dos benefícios foi mantido no passado através da indexação, especialmente no que respeita aos benefícios de longo prazo como as pensões, dado que, muitas vezes, a inflação afecta consideravelmente o poder de compra real dos benefícios em muitos regimes existentes. Por este motivo, são também admissíveis indicadores relativos à indexação (ver indicador [L-5]: taxa de ajustamento efectiva dos benefícios em pagamento).

Outros indicadores relativos a benefícios

A idade média dos pensionistas é um indicador da demografia do regime (ver indicador [L-6]: estrutura etária dos beneficiários).

Há outro aspecto relativo ao âmbito subjectivo da cobertura do regime que também tem de ser avaliado: o rácio de cobertura dos beneficiários. Trata-se de um conceito que apresenta dificuldades tanto ao nível da formulação (por exemplo, “Quem serão os beneficiários-alvo?”) como do cálculo (“Que estatísticas estão disponíveis?”). Além disso, nem sempre se conhece exactamente a razão pela qual potenciais beneficiários não estão cobertos. (Há sempre muitas razões para o facto de certas pessoas não poderem receber benefícios. Poderão não estar legalmente cobertas ou poderão não satisfazer as condições de elegibilidade; e nem sempre é fácil contabilizar aqueles a quem não são recusados benefícios por cada razão específica.)

No entanto, é possível calcular o número de beneficiários por referência a uma meta “geral”, a fim de dar uma ideia aproximada do nível de satisfação das necessidades existentes por um determinado regime. Por exemplo, a eficiência-alvo das prestações de desemprego poderá ser avaliada comparando o número de pessoas que recebem prestações de desemprego com o número de pessoas desempregadas. Podem ser concebidos indicadores semelhantes para outros regimes: pensionistas de velhice em comparação com o número de pessoas que já atingiram a idade de reforma; pensionistas de invalidez em comparação com o número total de deficientes; beneficiários da assistência social em comparação com o número de pessoas com rendimentos inferiores à linha de intervenção da assistência social (limiar de pobreza) (ver indicador [L-7]: cobertura dos benefícios).

No entanto, pode ser difícil distinguir entre aqueles que não estão cobertos devido à forma como o regime foi concebido (aqueles que não têm direito a benefícios, apesar de cumprirem alguns dos critérios, tais como idade, invalidez, pobreza ou desemprego) e aqueles que não estão cobertos devido a deficiências na governação ou administração de um regime (tais como as pessoas que não estão informadas sobre a possibilidade de requererem um benefício, que não são contactadas por assistentes sociais, que não requerem benefícios por outros motivos, ou a quem esses benefícios são recusados, não obstante terem direito a eles). Idealmente, alguns dos indicadores de “governança” deveriam mostrar o rácio entre aqueles que recebem efectivamente benefícios e aqueles que têm direito aos mesmos (o “rácio de utilização”), mas, na maioria dos casos, é praticamente impossível recolher as informações necessárias.

(2) Indicadores de governação

O primeiro passo para conceber um conjunto de indicadores para a gestão – ou, de um modo mais geral, para a governação – de um regime de protecção social consiste em identificar os elementos-chave da administração do regime. A nível da gestão, os objectivos consistem na inscrição do maior número possível de pessoas que deveriam estar cobertas nos termos da lei (trabalhadores e entidades patronais no caso de um regime de seguro social), na cobrança das contribuições devidas e na prestação de benefícios sem erros e atempadamente. A manutenção de registos é crucial para apoiar estas actividades (ver Ross, 1996). Para minimizar o custo da administração, será necessário realizar correctamente as actividades necessárias do regime.

As tarefas necessárias estão agrupadas em três categorias: inscrição, cobrança de contribuições e pagamento de benefícios. Para além destas categorias, são também utilizados indicadores sobre o custo administrativo.

- Os indicadores de governação fundamentais são os seguintes:
- Rácio de inscrições de pessoas legalmente cobertas (G-1-1)
- Rácio de contribuição efectivo de pessoas legalmente cobertas (G-2-1)
- Percentagem de contribuições em atraso durante o ano (G-4-1-1)
- Rapidez de cobrança de contribuições durante o ano (G-4-2-1)
- Tempo médio de tratamento dos requerimentos de novos benefícios (G-7)
- Nível relativo de custos administrativos (G-10)

Inscrição

A fim de avaliar a eficácia da “cobertura”, cuja definição é muito vaga, é necessário separar o aspecto da inscrição do aspecto da cobrança de contribuições. O primeiro passo para definir a meta em termos de cobrança de contribuições é a inscrição das entidades patronais e dos trabalhadores. A primeira tarefa de um regime consiste em identificar as pessoas que, por lei, deveriam estar cobertas e assegurar a inscrição do maior número possível de entidades patronais e trabalhadores abrangidos. Paralelamente à cobertura legal supramencionada, encontramos a inscrição das entidades patronais e dos trabalhadores. A percentagem de pessoas inscritas em comparação com a meta legal é utilizada como indicador de inscrições (ver indicador [G-1-1]: taxa de inscrição das pessoas legalmente cobertas, e [G-1-2]: taxa de inscrição das entidades patronais responsáveis por contribuições.)¹

Cobrança de contribuições

A percentagem de pessoas que pagam efectivamente contribuições, em comparação com o número de pessoas seguradas ou a população-alvo legal, pode ser utilizada como um indicador das contribuições efectivas versus contribuições potenciais (ver indicador [G-2-1]: taxa de cobertura efectiva de pessoas seguradas). Este indicador é geralmente designado por taxa de “cobertura”, sendo um dos mais importantes indicadores de cobertura. Pode ser estabelecido um indicador semelhante para o número de entidades patronais (ver indicador [G-2-2]: taxa de cobertura efectiva de entidades patronais legalmente cobertas).

Para avaliar mais detalhadamente as actividades de cobrança de contribuições do ponto de vista da pontualidade e da eficiência, foram estabelecidos diversos indicadores. Alguns respeitam ao volume de contribuições em atraso (ver indicador [G-4-1-1]: proporção de contribuições em atraso durante o ano, e indicador [G-4-1-2]: nível relativo de contribuições acumuladas em atraso). Outros incidem sobre a rapidez de cobrança das contribuições (ver indicadores [G-4-2-1]: rapidez de cobrança das contribuições devidas durante o ano, e [G-4-2-2]: rapidez de cobrança das contribuições em atraso).

Para além dos indicadores da situação em matéria de cobrança de contribuições, são utilizados indicadores sobre inspecções e manutenção de registos para avaliar actividades fundamentais de apoio à cobrança de contribuições (ver indicadores [G-3-1]: percentagem de entidades patronais inspeccionadas, [G-3-2]: rácio de inspecções bem sucedidas, e [G-5-1]: rácio de manutenção de registos da cobrança de contribuições).

Pagamento de benefícios

Para garantir a pontualidade do pagamento de benefícios, a administração desta actividade tem de ser eficiente, o que, por sua vez, reforçará a confiança na segurança social. Para saber se os benefícios são pagos atempadamente e sem erros, é importante determinar os benefícios em dívida, o tempo de tratamento dos requerimentos e a taxa de erro no pagamento de benefícios (ver indicadores [G-6]: percentagem de benefícios em dívida, [G-7]: tempo médio de tratamento dos requerimentos de novos benefícios, e [G-8]: taxa de erro no pagamento de benefícios).

Despesa administrativa

Uma vez que a administração da segurança social consiste basicamente na cobrança de contribuições e no pagamento de benefícios, faz sentido estabelecer a relação entre o custo administrativo e o montante de contribuições (ou remunerações sujeitas a contribuições) ou o montante de benefícios pagos aos beneficiários. O custo administrativo dividido pelo total de remunerações sujeitas a contri-

buições (por outras palavras, o custo de administração do sistema de repartição) indica-nos a magnitude desse custo em comparação com a taxa de contribuição (ver indicador [G-10]: nível relativo de custos administrativos). Naturalmente, este indicador também comporta um aspecto financeiro.

Para facilitar a compreensão da estrutura da despesa administrativa, é também analisada a percentagem dos custos com pessoal, que é, muitas vezes, o factor mais relevante na despesa administrativa (ver indicador [G-11]: rácio entre os custos com pessoal e os custos administrativos). São igualmente analisados o volume de efectivos e o nível relativo dos salários dos funcionários para determinar os efeitos do factor demográfico e do factor do salário médio sobre os custos com pessoal, dado que estes custos são calculados multiplicando o número de funcionários pelo salário médio dos funcionários (ver indicadores [G-12]: volume de efectivos em relação ao número de pessoas seguras e beneficiários, e [G-13]: nível relativo dos salários dos funcionários).

Na sua maioria, os indicadores supramencionados estão relacionados com a administração dos regimes de seguro social. Poderíamos desenvolver um conjunto semelhante de indicadores para regimes universais e sujeitos a condição de recursos, centrado na inscrição de potenciais beneficiários, no tratamento dos requerimentos e nos custos administrativos. Neste caso, em vez da cobrança de contribuições, avaliariamos a adequação dos procedimentos de pagamento dos recursos orçamentados (do orçamento da administração central e da administração local) e a pontualidade desse pagamento.

(3) Indicadores financeiros

O financiamento é avaliado em três dimensões: o aspecto macroeconómico, o aspecto actuarial (nomeadamente, a taxa de contribuição e a taxa de custos do sistema de repartição) e o aspecto do investimento. Os principais indicadores financeiros utilizados para esta avaliação são os seguintes:

- Rácio despesa/PIB e receita/PIB (F-1)
- Taxa de contribuição do sistema de repartição (com e sem subsídios do Estado) (F-3)
- Rácio de financiamento (F-5)
- Rácio de dependência (F-6)
- Taxa média anual de retorno do investimento (F-7)
- Liquidez dos activos (F-8)
- Percentagem de activos públicos (F-9)

Aspecto macroeconómico

Os fluxos financeiros de um regime de protecção social (por exemplo, a receita total e a despesa total) devem ser avaliados por referência ao PIB e às finanças públicas (despesa e receita pública geral consolidada, orçamento da administração central ou orçamento da administração local, consoante o tipo de regime), a fim de determinar o seu volume e o seu impacto sobre a economia nacional e as finanças públicas (ver indicador [F-1]: Rácio despesa/PIB e receita/PIB).

Aspecto actuarial

O primeiro indicador descreve o equilíbrio entre a receita e a despesa de um regime (ver indicador [F-2]: rácio de liquidez). A taxa de custos do sistema de repartição é um indicador simples, mas importante, do nível actual de custos reais em relação ao total de remunerações sujeitas a contribuições. A taxa de custos do sistema de repartição deve tomar em consideração o montante de subsídios que o regime efectivamente recebe, mas deveria ser igualmente calculada outra versão do mesmo indicador sem os subsídios, a fim de determinar o potencial nível de custos global sem subsidiação (ver indicador [F-3]: taxa de contribuição do sistema de repartição, com e sem subsídios do Estado). A taxa de custos do sistema de repartição também é comparada com a actual taxa de contribuição (ver indicador [F-4]: nível relativo da taxa de contribuição), sendo expressa como um produto do rácio demográfico para demonstrar os efeitos demográficos sobre os custos, e do rácio de substituição para demonstrar os efeitos do nível de benefícios sobre os custos (ver indicadores [F-6]: rácio de dependência, e [L-4-1]: rácio de substituição médio relativo dos benefícios em pagamento).²

Aspecto do investimento

Para os regimes de seguro social com reservas (tais como os regimes que prestam benefícios de longo prazo, nomeadamente os regimes de pensões), devem ser utilizados indicadores do financiamento e do investimento. O rácio de financiamento, resultante da divisão das reservas pela despesa total, é um indicador essencial para avaliar o volume de reservas em relação ao volume de despesa (ver indicador [F-5]: rácio de financiamento). A eficiência do investimento é avaliada com base na taxa média anual de retorno do investimento (ver indicador [F-7]: taxa média anual de retorno do investimento). Para além destes indicadores fundamentais das reservas e do investimento, devem ser utilizados indicadores para avaliar a carteira de investimento. Estes indicadores avaliam a liquidez dos activos (um factor importante quando um regime utiliza uma parte das suas reservas para pagar benefícios – ver indicador [F-8]: liquidez dos activos), e a combinação público/privado dos investimentos (ver indicador [F-9]: percentagem de activos públicos).

Caixa 7-A1.1 Indicadores de desempenho baseados no regime: Exemplos

L-1-1 Taxa de cobertura legal de pessoas seguras

A taxa de cobertura legal calcula-se dividindo o número de pessoas legalmente cobertas (ou seja, aquelas que deveriam estar cobertas nos termos da legislação em vigor) pelo número de membros da população activa que pertencem ao grupo etário de cobertura previsto na legislação. Esta taxa corresponde à percentagem da população activa que, em princípio, deveria estar coberta de acordo com a lei. As pessoas legalmente cobertas são aquelas que, por lei, deveriam estar cobertas pelo regime, sendo um número que apenas pode ser obtido por estimativa. Por exemplo, poderão ser utilizadas as estatísticas nacionais sobre o emprego para estimar o número de trabalhadores com idades compreendidas entre os 15 e os 60 anos, caso seja este o grupo visado pelo regime. A taxa de cobertura legal deve ser calculada por sexo e, possivelmente, por outras características socioeconómicas (tais como o sector da economia, a situação de emprego e o tipo de contrato, o nível de remuneração/rendimentos, e outras características semelhantes).

Exemplo:

Membros da população activa com idades compreendidas entre os 20 e os 60 anos:

1 000 000 pessoas

Pessoas legalmente cobertas (por exemplo, apenas funcionários públicos):

200 000 pessoas

Taxa de cobertura legal = $200\,000 / 1\,000\,000 = 20\%$

L-1-2 Taxa de cobertura legal de entidades patronais

Trata-se de um indicador semelhante a (L-1-1), mas refere-se à cobertura em termos do número de entidades patronais (estabelecimentos). É necessário recorrer a estatísticas do trabalho sobre o número de entidades patronais/estabelecimentos. O termo "entidades patronais" corresponde normalmente a "estabelecimentos" (o que exclui os trabalhadores independentes). É importante verificar se a definição utilizada pelos registos do regime corresponde à definição utilizada pelas estatísticas do trabalho. As taxas devem ser calculadas por dimensão do estabelecimento (número de trabalhadores), dado que, muitas vezes, a legislação prevê um tratamento diferente para as pequenas e médias empresas e a cobertura real é, em muitos casos, mais elevada para as grandes empresas. Deve ser igualmente avaliada a cobertura das entidades patronais em diferentes sectores da economia.

Exemplo:

Número de entidades patronais/estabelecimentos: 100 000

Entidades patronais legalmente cobertas (por exemplo, apenas as empresas com mais de 100 trabalhadores): 1 000

Taxa de cobertura legal = $1\,000 / 100\,000 = 10\%$

L-2-1 Nível relativo dos limites à remuneração sujeita a contribuições (indicador n.º 1)

Este indicador é calculado dividindo o limite máximo e/ou mínimo aplicável à remuneração sujeita a contribuições definidos por lei (valor máximo e/ou valor mínimo das contribuições) pela remuneração média mensal (ou diária/anual) total de contribuintes plenos. Este indicador avalia a eficácia dos valores máximos/mínimos em termos de remuneração média. O indicador deve ser calculado por sexo, e se possível, por outras características da pessoa segurada (situação de emprego, sector, etc.)

Exemplo:

Montante total da remuneração mensal dos contribuintes: 1 000 000 000 unidades

Caixa 7-A1.1 (continuação)

Número de contribuintes plenos: 2 000 000 pessoas
Remuneração média mensal de um contribuinte pleno:
 $1\,000\,000\,000 \text{ unidades} / 2\,000\,000 = 500 \text{ unidades}$
Valor mínimo das contribuições: 50 unidades
Valor máximo das contribuições: 4 000 unidades
Nível relativo do limite máximo = $4\,000/500 = 800\%$
Nível relativo do limite mínimo = $50/500 = 10\%$

L-2-2 Nível relativo dos limites à remuneração sujeita a contribuições (indicador n.º 2)

Trata-se de outro indicador que avalia a eficácia dos limites à remuneração sujeita a contribuições, desta vez da perspectiva da distribuição da remuneração. Mostra a percentagem de pessoas seguradas com uma remuneração inferior ao limite mínimo e/ou superior ao limite máximo da remuneração sujeita a contribuições. O indicador deve ser calculado por sexo e, se possível, por outras características da pessoa segurada (situação de emprego, sector, etc.). Os cálculos devem ter por base dados relativos a um mês com um padrão remuneratório normal (ou seja, sem bónus e pagamentos semelhantes).

Exemplo:

Número total de pessoas seguradas: 1 000 000 pessoas
Número de pessoas seguradas com uma remuneração inferior ao limite mínimo:
50 000 pessoas
Número de pessoas seguradas com uma remuneração superior ao limite máximo:
10 000 pessoas
Nível relativo do limite mínimo = $50\,000/1\,000\,000 = 5\%$
Nível relativo do limite máximo = $10\,000/1\,000\,000 = 1\%$

L-2-3 Rácio da base contributiva

Trata-se do rácio entre o montante das remunerações sujeitas a contribuições (após aplicação dos limites máximo e mínimo) e o montante total das remunerações (incluindo as remunerações superiores ao máximo e inferiores ao mínimo). O indicador deve ser calculado por sexo e, se possível, por outras características da pessoa segurada (situação de emprego, sector, etc.).

Exemplo:

Montante total das remunerações sujeitas a contribuições: 75 000 000 unidades
Montante total das remunerações (antes do estabelecimento de limites máximos):
100 000 000 unidades
Rácio da base contributiva = $75\,000\,000 \text{ unidades} / 100\,000\,000 \text{ unidades} = 75\%$

L-3 Idade média das pessoas seguras

Uma vez que a idade média das pessoas seguras revela o envelhecimento demográfico de um regime, é importante analisar a tendência deste indicador a longo prazo. Outro indicador importante é a idade média daqueles que aderem a um regime num determinado ano. Estes indicadores devem ser calculados por sexo.

Exemplo:

Idade média das pessoas seguras: 42 anos
Idade média dos novos membros do regime: 23 anos

Caixa 7-A1.1 (continuação)**L-4-1 Rácio de substituição médio relativo dos benefícios em pagamento**

O rácio de substituição médio de benefícios em pagamento calcula-se dividindo o benefício individual médio anual (ou mensal) em pagamento pela remuneração individual média anual (ou mensal) de um contribuinte pleno. As taxas devem ser calculadas por sexo e por outras características específicas dos beneficiários (por exemplo, o estatuto como cônjuges sobreviventes, órfãos ou pais para os regimes de pensões de sobrevivência, ou a idade no caso de um regime de prestações de desemprego). Para o regime de seguro social, as taxas devem ser calculadas em relação à remuneração média total e à remuneração sujeita a contribuições (após a aplicação dos limites máximo e mínimo e de outras deduções). Se os benefícios estiverem sujeitos ao imposto sobre o rendimento, deve ser utilizado o rácio entre o benefício médio antes de impostos e a remuneração média antes de impostos ou o rácio entre o benefício médio líquido de impostos e a remuneração média líquida de impostos (sendo preferível a avaliação em termos brutos, dado que, muitas vezes, é difícil estimar os benefícios e as remunerações líquidas). Este indicador é utilizado para avaliar o nível de benefícios (qualidade da cobertura). Em alguns regimes de benefícios, poderão ser utilizados outros benchmarks para além da remuneração, tais como o salário mínimo, a linha de pobreza ou outras normas mínimas nacionais ou internacionais.

Exemplo:

Benefícios médios: 60 unidades

Remuneração média sujeita a contribuições de um contribuinte pleno: 100 unidades

Rácio de substituição médio relativo = $60/100 = 60\%$

L-4-2 Rácio de substituição médio relativo de novos benefícios

Este indicador é semelhante a (L-4-1), mas apenas são tomados em consideração os benefícios concedidos, pela primeira vez, num determinado ano. Este valor é geralmente superior ao rácio de substituição obtido com o indicador (L-4-1) devido à deterioração dos benefícios em pagamento resultante da indexação parcial dos benefícios ou devido ao facto de os períodos de crédito dos novos pensionistas serem mais longos. As taxas devem ser calculadas por sexo e por outras características específicas dos beneficiários (por exemplo, o estatuto como cônjuges sobreviventes, órfãos ou pais para os regimes de pensões de sobrevivência, ou a idade no caso de um regime de prestações de desemprego).

Para os regimes de seguro social, as taxas devem ser calculadas em relação à remuneração média total e à remuneração sujeita a contribuições (após a aplicação dos limites máximo e mínimo e de outras deduções). Se os benefícios estiverem sujeitos ao imposto sobre o rendimento, deve ser utilizado o rácio entre o benefício médio antes de impostos e a remuneração média antes de impostos ou o rácio entre o benefício médio líquido de impostos e a remuneração média líquida de impostos (sendo preferível a avaliação em termos brutos, dado que, muitas vezes, é difícil estimar os benefícios e as remunerações líquidas).

Exemplo:

Montante médio dos novos benefícios: 70 unidades

Remuneração média sujeita a contribuições de um contribuinte pleno: 100 unidades

Rácio de substituição médio relativo = $70/100 = 70\%$

L-4-3 Período médio de contribuições/serviço

Nos regimes contributivos, deve ser estimado o período médio de contribuições de todos os beneficiários e daqueles que receberam benefícios durante um determinado ano. Na maioria dos regimes de pensões de velhice e em alguns dos outros regimes de seguro social, os anos

Caixa 7-A1.1 (continuação)

de serviço/período de contribuições estão intimamente relacionados com o rácio de substituição e, como tal, são um dos factores que mais influenciam o nível de benefícios. Este indicador deve ser calculado por sexo.

Exemplo (para pensões de velhice):

Período médio de contribuições por beneficiário: 20 anos

Período médio de serviço por beneficiário (podem ser incluídas as baixas por doença):

22 anos

Período médio de contribuições por novo beneficiário – superior ao do beneficiário médio:

24 anos

Período médio de serviço por beneficiário (podem ser incluídas as baixas) – mais longo do que o do actual beneficiário: 27 anos

L-5 Taxa de ajustamento efectiva dos benefícios em pagamento

A taxa de ajustamento efectiva dos benefícios em pagamento corresponde (aproximadamente e assumindo taxas de inflação baixas) à diferença entre a taxa anual de aumento dos salários e/ou preços no consumidor e a taxa média anual de ajustamento do valor dos benefícios em pagamento (taxa de aumento de um benefício médio em pagamento). A taxa de ajustamento efectiva indica se os benefícios mantêm o seu poder de compra não obstante a inflação e/ou o rácio em relação ao salário médio (ou seja, se acompanham o aumento dos salários das gerações trabalhadoras). O índice de preços no consumidor deverá ser relevante, se possível, para o padrão de despesa dos beneficiários.

Exemplo:

Percentagem média de ajustamento dos benefícios: 5%

Aumento do IPC: 3%

Aumento dos salários: 7%

Taxa de ajustamento efectiva em relação à inflação =

$5\% - 3\% = 2\%$ (o poder de compra de um benefício aumentou 2%)

Taxa de ajustamento efectiva em relação aos salários = $5\% - 7\% = -2\%$ (mas, uma vez que os salários reais aumentaram 4%, os benefícios sofreram uma deterioração em comparação com um crescimento dos salários reais de 2%)

L-6 Idade média e esperança média de vida dos beneficiários

Deve ser calculada a idade média dos beneficiários, bem como a dos novos beneficiários. A esperança média de vida relativa à idade média dos novos beneficiários deve ser também calculada com base nas tábuas de mortalidade anteriores e actuais. A idade normal de reforma (ou seja, a idade a partir da qual uma pessoa que pagou contribuições durante um determinado número de anos tem direito a uma pensão completa) é estabelecida por lei. Este indicador reflecte a estrutura demográfica dos beneficiários. A estrutura etária dos novos beneficiários indica a real idade normal de reforma. Além disso, a esperança de vida estimada dos novos pensionistas de velhice tem importantes consequências financeiras para o regime de pensões. A idade média e a esperança média de vida devem ser estimadas por sexo.

Exemplo:

Idade média dos pensionistas de velhice: 67 anos

Idade média dos novos pensionistas de velhice: 58 anos

Esperança média de vida relativa à idade média dos novos pensionistas de velhice (58 anos):

19 anos

Idade normal de reforma: 60 anos

Caixa 7-A1.1 (continuação)**L-7 Cobertura dos benefícios**

A cobertura dos benefícios é calculada como o rácio entre o número de beneficiários e o número estimado de pessoas sujeitas a uma determinada contingência ou necessidade. Este rácio indica que proporção da actual "procura" de um determinado tipo de benefício (ou, de um modo mais geral, de uma intervenção da protecção social) é satisfeita por um determinado regime.

Exemplo (para prestações de desemprego):

Número de pessoas desempregadas: 100 000

Número de beneficiários de prestações de desemprego: 30000

Cobertura do benefício = $30\,000/100\,000 = 30\%$

G-1-1 Taxa de inscrição das pessoas legalmente cobertas

Este indicador (o número de pessoas seguras inscritas dividido pelo número de pessoas legalmente cobertas) corresponde à taxa de cobertura efectiva. Indica a eficácia do processo de inscrição utilizado pelo regime de seguro social. Ver indicador (L-1-1) para uma explicação dos dados correspondentes às pessoas legalmente cobertas e para recomendações sobre diferentes desagregações importantes.

Exemplo:

Número de pessoas seguradas inscritas: 5 000 000

Número de pessoas legalmente cobertas: 10 000 000

Taxa de inscrição das pessoas legalmente cobertas: $5\,000\,000/10\,000\,000 = 50\%$

G-1-2 Taxa de inscrição das entidades patronais responsáveis por contribuições

Este indicador é semelhante a (G-1-1), mas refere-se à taxa de cobertura efectiva em termos dos estabelecimentos inscritos. Ver indicador (L-1-2) para uma explicação dos dados correspondentes às entidades patronais/estabelecimentos cobertos e para recomendações sobre diferentes desagregações importantes.

Exemplo:

Número de entidades patronais inscritas: 40 000

Número de entidades patronais legalmente cobertas: 100 000

Taxa de inscrição de entidades patronais legalmente cobertas: $40\,000/100\,000 = 40\%$

G-2-1 Taxa de cobertura efectiva de pessoas seguradas (rácio de cumprimento)

Este indicador traduz a eficácia do processo de cobrança de contribuições do regime. A percentagem é calculada dividindo o número de pessoas seguradas que pagaram efectivamente contribuições pelo menos uma vez por ano (ou seja, as pessoas seguras activas) ou o número ajustado de pessoas seguradas (contribuintes plenos) pelo número de pessoas legalmente cobertas (excluindo aquelas que não estão obrigadas a pagar contribuições, tais como as pessoas desempregadas que disponham de seguro legal e não paguem contribuições ao abrigo de um determinado regime). Para uma definição de pessoas legalmente cobertas, ver indicador (L-1-1). O número ajustado de pessoas seguradas é calculado dividindo o número total de meses de contribuição por 12 ou o número total de semanas de contribuição por 52. A diferença entre (G-1-1) e (G-2-1) corresponde à taxa de pessoas seguradas inscritas, mas que não pagam efectivamente contribuições.

Caixa 7-A1.1 (continuação)

Exemplo:

Número de pessoas seguradas que pagam efectivamente contribuições pelo menos uma vez por ano (pessoas seguras activas): 3 000 000

Número total de meses de contribuição: 24 000 000

Número ajustado de contribuintes (contribuintes plenos): $24\,000\,000/12 = 2\,000\,000$

Número de pessoas legalmente cobertas: 10 000 000

Taxa de cobertura efectiva de pessoas seguradas (1): $3\,000\,000/10\,000\,000 = 30\%$

Taxa de cobertura efectiva de pessoas seguradas (2): $2\,000\,000/10\,000\,000 = 20\%$

G-2-2 Taxa de cobertura efectiva de entidades patronais legalmente cobertas (rácio de cumprimento)

Este indicador é semelhante a (G-2-1), mas corresponde à taxa de cobertura efectiva em termos de estabelecimentos e não de indivíduos.

Exemplo:

Número de entidades patronais que pagam efectivamente contribuições pelo menos uma vez por ano (entidades patronais seguradas activas): 30 000

Número total de meses de contribuição: 240 000

Número ajustado de entidades patronais contribuintes (entidades patronais que contribuem integralmente): $240\,000/12 = 20\,000$

Número de entidades patronais legalmente cobertas: 100 000

Taxa de contribuição efectiva das entidades patronais (1): $30\,000/100\,000 = 30\%$

Taxa de contribuição efectiva das entidades patronais (2): $20\,000/100\,000 = 20\%$

G-3-1 Percentagem de entidades patronais/estabelecimentos inspeccionados

Este indicador mostra com que frequência o regime inspecciona as entidades patronais. A percentagem é calculada dividindo o número de entidades patronais inspeccionadas pelo número de entidades patronais legalmente cobertas.

Exemplo:

Número de entidades patronais legalmente cobertas: 100 000

Número de entidades patronais inspeccionadas: 2 000

Proporção de entidades patronais inspeccionadas: $2\,000/100\,000 = 2\%$

G-3-2 Rácio de inspecções bem sucedidas

Este rácio é calculado dividindo o número de inspecções bem sucedidas pelo número de entidades patronais inspeccionadas. Considera-se que uma inspecção foi bem sucedida se tiver permitido recolher todas as informações necessárias para determinar se as obrigações estão ou não a ser cumpridas.

Exemplo:

Número de entidades patronais inspeccionadas: 2 000

Número de inspecções bem sucedidas: 1 000

Rácio de inspecções bem sucedidas: $1\,000/2\,000 = 50\%$

G-4-1-1 Proporção de contribuições em atraso durante o ano

Este indicador mostra a eficácia da cobrança de contribuições. A percentagem é calculada dividindo o montante das contribuições em atraso vencidas durante o ano pelo montante de contribuições devidas durante esse ano. Chama-se a atenção para o facto de as contribuições em atraso transitadas do ano anterior (ou seja, o montante acumulado em atraso) não

Caixa 7-A1.1 (continuação)

estarem aqui incluídas. As contribuições que já não podem ser cobradas (por exemplo, porque a empresa foi declarada em estado de falência) devem ser amortizadas.

Exemplo:

Montante total de contribuições em atraso vencidas durante o ano: 20 000 000 unidades

Montante total de contribuições devidas durante o ano: 100 000 000 unidades

Percentagem de contribuições em atraso durante o ano: $20\,000\,000/100\,000\,000 = 20\%$

G-4-1-2 Nível relativo de contribuições acumuladas em atraso

Este indicador visa avaliar a eficácia histórica da cobrança de contribuições, comparando as contribuições acumuladas em atraso com as contribuições devidas durante o ano. A percentagem é calculada dividindo o montante acumulado das contribuições em atraso pelo montante de contribuições devidas durante o ano. Os valores referentes a anos anteriores devem ser actualizados (por exemplo, através da taxa de retorno do investimento ou da taxa de juro) e acumulados. Os montantes cuja cobrança se tenha tornado impossível (devido, por exemplo, a falência da empresa) devem ser amortizados.

Exemplo:

Contribuições em atraso há três anos ou mais: zero

Contribuições em atraso há dois anos (o valor naquela altura): 2 000 000 unidades

Contribuições em atraso há um ano (o valor naquela altura): 3 000 000 unidades

Contribuições em atraso relativas ao ano de referência: 4 000 000 unidades

Taxa de juro nominal há dois anos: 10%

Taxa de juro nominal há um ano: 5%

Montante actualizado das contribuições em atraso há dois anos:

$2\,000\,000 * (1 + 0,1) * (1 + 0,05) = 2\,310\,000$ unidades

Montante actualizado das contribuições em atraso há um ano:

$3\,000\,000 * (1 + 0,05) = 3\,150\,000$ unidades

Montante de contribuições em atraso relativas ao ano de referência:

$4\,000\,000$ Contribuições acumuladas em atraso: $2\,310\,000 + 3\,150\,000 + 4\,000\,000 = 9\,460\,000$

Contribuições devidas no ano de referência: 20 000 000 unidades

Nível relativo de contribuições acumuladas em atraso: $9\,460\,000/20\,000\,000 = 47,3\%$

G-4-2-1 Rapidez de cobrança das contribuições devidas durante o ano

Este indicador avalia a eficiência com que um regime cobra as contribuições. Devem ser contabilizados, em média, os dias gastos, por caso, na cobrança das contribuições devidas durante o ano. Deve ser igualmente calculada a percentagem de casos pendentes.

G-4-2-2 Rapidez de cobrança das contribuições em atraso

A cobrança do montante total acumulado de contribuições em atraso divide-se em três categorias: as contribuições cobradas por via administrativa, as contribuições cobradas por via judicial e as restantes contribuições (não cobradas). Devem ser também registados os dados relativos aos dias gastos, em média, por caso, na cobrança de contribuições (durante o ano).

G-5-1 Rácio de manutenção de registos de cobrança de contribuições

Os relatórios anuais destinados à organização ou à instituição responsável pela administração de um regime podem ser classificados como relatórios incompletos, relatórios completos que foram enviados para o registo ou relatórios completos que não foram enviados para o registo. O rácio de manutenção de registo é calculado dividindo os relatórios completos que foram já enviados para o registo pelo número total de relatórios durante o ano.

Caixa 7-A1.1 (continuação)

G-6 Percentagem de benefícios em dívida

Este indicador expressa a percentagem de novos benefícios efectivamente pagos durante o ano. Esta percentagem é calculada dividindo o número de casos pendentes pelo montante de benefícios devidos (ou seja, o número total de benefícios devidos durante o ano, ou casos pendentes mais benefícios já pagos). Se necessário, deve ser também determinado o montante de benefícios em atraso.

G-7 Tempo de tratamento de requerimentos de novos benefícios

Este indicador é utilizado para avaliar a eficácia do processo de prestação de benefícios em termos do tempo que decorre, em média, entre a recepção do requerimento e o primeiro pagamento dos benefícios concedidos e pagos durante o ano. O tempo médio (em dias) é analisado separadamente em duas fases: o tempo entre a recepção do requerimento e a decisão de atribuição dos benefícios, e o tempo entre a decisão e o primeiro pagamento. Este indicador baseia-se exclusivamente em dados obtidos através de inquéritos.

G-8 Taxa de erro no pagamento de benefícios

Este indicador é calculado dividindo o número de erros no pagamento pelo número total de pagamentos efectuados durante o ano.

G-9 Taxa de reclamações

Este indicador é calculado dividindo o número de pedidos de informação e/ou reclamações apresentados pelo público pelo número total de pessoas seguradas e beneficiários. É uma das formas de avaliar a satisfação das pessoas cobertas por um regime com o seu funcionamento. Outro método possível para avaliar a satisfação consiste na realização de inquéritos às pessoas cobertas.

G-10 Nível relativo de custos administrativos

O nível relativo de custos administrativos é calculado dividindo o montante total da despesa administrativa pelo montante total de remunerações sujeitas a contribuições ou pelo montante total da despesa com benefícios.

G-11 Rácio entre os custos com pessoal e os custos administrativos totais

Este indicador expressa os custos com pessoal como uma percentagem dos custos administrativos totais.

G-12 Volume de efectivos em relação ao número de pessoas seguras e beneficiários

O volume de efectivos do regime de seguro social é calculado dividindo o número de funcionários da instituição que administra o regime (se a instituição administrar mais do que um regime, possivelmente só os funcionários afectos ao regime em causa) pelo número de pessoas seguradas activas e/ou pelo número de beneficiários ou o número de novos beneficiários.

G-13 Nível relativo dos salários dos funcionários

Este indicador expressa o nível relativo do salário médio dos funcionários responsáveis pela administração de um regime de protecção social em comparação com a remuneração média sujeita a contribuições (no caso de um regime de seguro social) ou o salário médio nacional.

Caixa 7-A1.1 (continuação)**F-1 Rácio despesa/PIB e receita/PIB**

Os dados sobre a despesa e a receita de um regime constam dos respectivos relatórios financeiros/contabilísticos. O método contabilístico (por exemplo, contabilidade de caixa ou contabilidade de exercício) deve ser claramente identificado. Este rácio é calculado dividindo a receita e a despesa pelo PIB.

Trata-se de um indicador básico, que mostra a dimensão de um regime de protecção social no contexto macroeconómico. Devem ser utilizados indicadores paralelos que comparem a receita e a despesa do regime com a despesa e a receita pública geral consolidada e/ou com os orçamentos da administração central ou local.

Exemplo:

PIB: 100 000 000 unidades

Despesa total com benefícios: 10 000 000 unidades

Rácio entre a despesa com benefícios e o PIB = $10\,000\,000/100\,000\,000 = 10\%$

F-2 Rácio de liquidez

O rácio de liquidez é calculado dividindo a receita total (incluindo ou excluindo os rendimentos dos investimentos) pela despesa total (incluindo a despesa administrativa). Este indicador reflecte a situação financeira de um regime, que se vai alterando ao longo do processo de maturação. O rácio é normalmente muito superior a 1 na fase inicial do regime, acabando por baixar para 1 ou menos que 1 ao longo do processo de maturação. Também tem implicações para a selecção de uma carteira de investimento, na medida em que indica o montante das reservas que é necessário liquidar para pagar benefícios.

Exemplo:

Receita, incluindo rendimentos dos investimentos: 500 milhões de unidades

Receita, excluindo rendimentos dos investimentos: 400 milhões de unidades

Despesa: 450 milhões de unidades

Rácio de liquidez, incluindo rendimentos dos investimentos: $500/450 = 111\%$

(o regime não apresenta défices utilizando os rendimentos dos investimentos)

Rácio de liquidez, excluindo rendimentos dos investimentos: $400/450 = 89\%$

(o regime encontrar-se-ia em situação de défice sem os rendimentos dos investimentos)

F-3 Taxa de custos do sistema de repartição (com e sem subsídios do Estado)

A taxa de custos do sistema de repartição com subsídios do Estado é calculada dividindo o montante da despesa total, menos os subsídios do Estado previstos na lei, pelas remunerações totais sujeitas a contribuições. A taxa de contribuição do sistema de repartição sem subsídios do Estado é calculada dividindo simplesmente a despesa total pelas remunerações totais sujeitas a contribuições. A taxa indica a taxa de contribuição que um regime teria de cobrar na ausência de rendimentos dos investimentos. Quando calculada sem subsídios do Estado, a taxa mostra o ónus global de financiamento que terá de ser suportado pelos contribuintes ou pelo Estado.

Exemplo:

Remunerações totais sujeitas a contribuições: 600 milhões de unidades

Despesa: 60 milhões de unidades

Subsídios do Estado: 20 milhões de unidades

Taxa de custos do sistema de repartição com subsídios do Estado: $(60-20)/600 = 6,7\%$

Taxa de custos do sistema de repartição sem subsídios do Estado: $60/600 = 10\%$

Caixa 7-A1.1 (continuação)

F-4 Nível relativo da taxa legal de contribuição

O nível relativo da taxa legal de contribuição compara o nível da taxa de contribuição real (fixada por lei) de um regime com a taxa de contribuição do sistema de repartição com subsídios do Estado. Esta comparação revela eventuais discrepâncias entre a taxa de contribuição real e a taxa de custos do sistema de repartição.

Exemplo:

Taxa de contribuição fixada por lei: 10%

Taxa de contribuição do sistema de repartição: 5%

Nível relativo = $10\%/5\% = 200\%$

F-5 Rácio de financiamento

O rácio de financiamento é calculado dividindo o montante das reservas no final do ano anterior pelo montante da despesa total durante o ano (incluindo a despesa administrativa). Este rácio indica quantos anos o regime seria financeiramente sustentável sem outras receitas para além dos rendimentos dos investimentos, sendo um bom indicador do nível de financiamento do regime.

Exemplo:

Montante das reservas no final do ano anterior: 500 milhões de unidades

Montante da despesa total durante o ano: 100 milhões de unidades

Rácio de financiamento = $500/100 = 500\%$ ou 5 (anos)

F-6 Rácio de dependência demográfica

O rácio de dependência demográfica reflecte a maturidade de um regime. É calculado dividindo o número total de beneficiários (plenos) pelo número total de pessoas seguras activas (ou seja, pessoas seguradas que pagaram, pelo menos, uma contribuição durante o ano) ou pelo número de contribuintes plenos (ou o número total de meses/semanas/dias de contribuição dividido por 12/52/365).

Exemplo:

Número de beneficiários: 500 000

Número de pessoas seguradas: 2 000 000

Número de pessoas seguras activas: 1 500 000

Número de contribuintes plenos: 1 200 000

Rácio de dependência demográfica n.º 1 = $500\,000/2\,000\,000 = 25\%$

Rácio de dependência demográfica n.º 2 = $500\,000/1\,500\,000 = 33\%$

Rácio de dependência demográfica n.º 3 = $500\,000/1\,200\,000 = 42\%$

F-7 Taxa média anual efectiva de retorno do investimento

Primeiro, é calculada a taxa nominal de retorno do investimento, utilizando os dados relativos ao montante total de activos no início e no fim do ano e o montante dos rendimentos anuais totais dos investimentos. A taxa efectiva de retorno do investimento é calculada por aproximação de uma das seguintes formas:

(taxa nominal de retorno do investimento) – (taxa média anual de indexação dos benefícios)
ou

(taxa nominal de retorno do investimento) – (taxa média anual de aumento dos preços no consumidor)
ou

(taxa nominal de retorno do investimento) – (taxa média anual de aumento dos salários)

Caixa 7-A1.1 (continuação)

Este indicador mostra se a taxa de retorno é razoável quando comparada com as flutuações económicas efectivas.

Exemplo:

Taxa nominal de retorno do investimento: 10%

Taxa média de indexação dos benefícios: 6%

Taxa média de aumento do IPC: 4%

Aumento dos salários: 7%

Taxa efectiva de retorno n.º 1 = $10\% - 6\% = 4\%$

Taxa efectiva de retorno n.º 2 = $10\% - 4\% = 6\%$

Taxa efectiva de retorno n.º 3 = $10\% - 7\% = 3\%$

F-8 Liquidez dos activos

Activos de curto prazo são aqueles que podem ser liquidados no prazo de um mês sempre que necessário. A liquidez dos activos é calculada dividindo os activos de curto prazo pelo montante da despesa total durante o ano. Este valor indica o nível das reservas de contingência disponíveis num determinado regime.

F-9 Percentagem de activos públicos

É calculado o montante investido em instrumentos ou veículos de investimento estatais ou paraestatais, tais como bilhetes do tesouro, acções emitidas pelo Estado e obrigações emitidas pelo Estado, bem como o montante investido em instalações do Estado, institucionais ou paraestatais, sendo depois dividido pelo montante total de activos detidos pelo regime.

Notas

¹ Importa salientar que o número de pessoas inscritas poderá ser pouco fiável em caso de deficiente manutenção dos registos (por ex., não eliminação das pessoas que faleceram e daquelas que se tornaram pensionistas); o indicador poderá dar a ilusão de que a inscrição não é problemática, o que não corresponde à verdade.

² O rácio de substituição é classificado como um indicador legal. No entanto, também é considerado um indicador financeiro essencial.

CONCLUSÃO

São vários os objectivos que nos propusemos cumprir neste livro.

Em primeiro lugar, procurámos desmistificar e explicar a natureza dos sistemas nacionais de protecção social (ou, se preferirem, do Estado-providência). Enquanto analistas financeiros, vemos a protecção social como um conjunto de transferências sociais formais que visam aliviar ou evitar a pobreza, eliminar ou, pelo menos, minimizar a insegurança social e proporcionar um meio de reduzir as desigualdades de rendimentos. Estas transferências substituem, em parte, acordos sociais informais e tornam a protecção social mais justa e mais fiável, distribuindo o risco por um maior número de pessoas e dissociando o acesso à protecção social do cumprimento de normas comportamentais. São ferramentas que os decisores políticos podem utilizar para implementar diversos conceitos gerais de protecção social e política social, que vão desde uma abordagem à protecção dos rendimentos intimamente associada ao risco a uma abordagem abrangente ao ciclo de vida dos sistemas de protecção social assentes nos princípios filosóficos e éticos do universalismo. Deste modo, são neutros em relação às opções tomadas em matéria de política social.

Demonstrámos que o desenvolvimento económico da sociedade é acompanhado pela maturação do seu sistema de protecção social; a despesa social continuará naturalmente a aumentar até que o sistema se transforme numa máquina redistributiva que poderá ser responsável por um terço do PIB do país.

Os sistemas de protecção social têm um impacto directo sobre a economia nacional. Porém, aparentemente, não é a sua dimensão que determina se esse impacto é positivo ou negativo, mas sim a forma como foi concebido. Afinal, mesmo que não dispusessem de sistemas formais, todas as sociedades teriam sistemas redistributivos informais que, em geral, seriam igualmente dispendiosos, mas levariam a uma atribuição diferente dos benefícios.

Enumerámos os tipos de recursos disponíveis para o financiamento das transferências e o seu efeito sobre os orçamentos públicos, tendo ainda descrito uma série de técnicas que podem ser utilizadas para assegurar o equilíbrio financeiro dos sistemas – por outras palavras, garantir que o dinheiro está disponível na data de vencimento das obrigações assumidas com benefícios. Abordámos igualmente o debate sobre o financiamento dos regimes de pensões por capitalização ou por repartição, tendo concluído que ambas as opções comportam riscos e que a credibilidade de um regime de pensões depende, em última análise, da disponibilidade

da sociedade em partilhar rendimentos – ou melhor, consumo – com os idosos.

Mostrámos como é que as reservas dos regimes financiados maioritariamente por capitalização podem ser investidas de forma responsável, não obstante o desempenho dos mercados financeiros ser inevitavelmente incerto.

Defendemos também que, em última análise, o bom funcionamento de um sistema ou regime depende de uma boa governação financeira e que nós – enquanto analistas financeiros – deveríamos fomentar uma governação assente em escolhas políticas mais racionais e objectivas, desenvolvendo indicadores de desempenho práticos. É a qualidade da governação financeira que determina se os recursos que uma sociedade confia ao sistema de protecção social são ou não desperdiçados.

Partilhámos convosco tudo o que sabemos. Porém, estamos cientes de que estes conhecimentos têm, infelizmente, os seus limites. No entanto, deverão estar agora bem equipados para ajudar a alargar essa base de conhecimentos, para sobreviver (sem grandes problemas) à rotina diária de um analista quantitativo da protecção social e para abordar questões financeiras complexas de forma racional. Tivemos de lidar com um primeiro nível de racionalidade – ou seja, com conhecimentos factuais e as suas consequências lógicas para as recomendações políticas. Contudo, existem níveis mais profundos de racionalidade e de ética comportamental que gostaríamos de mencionar a título de conclusão: estas observações finais poderão ajudar-vos caso se sintam desiludidos com a qualidade das decisões políticas que vos são impostas, contrariando as vossas recomendações racionais.

Economia política

Não vivemos numa ilha paradisíaca pura e racional, mas sim num ambiente político complexo. A política tem a sua própria economia. Nessa economia, a moeda são os votos ou o apoio generalizado da população ou, em certos casos, o apoio de determinados grupos de partes interessadas. Nessa economia, a recompensa e o capital são, por excelência, o poder. Para manterem o poder, os políticos têm de “vender” as suas políticas à maioria dos eleitores numa sociedade. No entanto, os eleitores não são uma entidade homogénea, podendo ser classificados em diversos grupos de interesse. Se as políticas forem formuladas com o objectivo de satisfazer os desejos de determinados grupos, os políticos poderão estar confiantes, de um modo geral, de que contarão com o apoio da maioria dos membros desse grupo (por exemplo, funcionários públicos, pensionistas, médicos, etc.). Os grupos de interesse não são entidades isoladas; eles sobrepõem-se no sentido em que, para além dos interesses defendidos pelo seu grupo, os membros de um grupo poderão ter, enquanto cidadãos, convicções políticas fundamentais

que nem sempre são totalmente compatíveis com os interesses do seu grupo. Na fase inicial do processo de transição dos países da Europa de Leste, Jeffrey Sachs (1995) atribuiu o ressurgimento dos antigos partidos comunistas nas eleições gerais ao numeroso grupo constituído por pensionistas, dado que as organizações que sucederam a estes partidos eram o único grupo político que tinha apoiado os princípios subjacentes aos antigos sistemas de pensões. O vasto apoio da população à introdução de reformas algo arrojadas no sistema de pensões dois anos mais tarde provou que Sachs estava errado. No entanto, a sua teoria é um exemplo do quadro conceptual do raciocínio de um economista político.

De facto, muitas das reformas dos sistemas nacionais de protecção social só podem ser explicadas através da economia política. Normalmente, as reformas vêm em “pacotes” – ou seja, contêm elementos cujo equilíbrio é necessário assegurar para satisfazer as necessidades ou preferências de certos grupos ou evitar “pisar os calos” de outros. Se um pacote de reformas da saúde contemplar fortes medidas de contenção de custos nos hospitais, mas não abordar o flagrante desperdício verificado nos cuidados ambulatoriais devido à actuação de médicos particulares, esta disparidade em matéria de eficiência poderá ter sido “comprada” com o acordo dos médicos em adoptar um comportamento restritivo ao nível das receitas. Poderão igualmente existir ligações implícitas entre duas áreas políticas aparentemente distintas. Se, subitamente, os sindicatos concordarem com um pacote de reformas das pensões ao qual se tinha anteriormente oposto, a súbita adopção de uma nova lei sobre co-determinação que confere mais influência aos sindicatos no governo das sociedades poderá explicar a sua mudança de opinião.

Os analistas financeiros e os responsáveis pelo planeamento financeiro têm de estar cientes destas ligações. Caso contrário, os seus estudos de viabilidade poderão assentar em pressupostos pouco realistas ou serem pura e simplesmente um desperdício de tempo. Uma forma possível de abordar a lógica da economia política consiste em realizar uma análise dos beneficiados e dos prejudicados com uma determinada proposta de reforma. Esta análise pode ser realizada com o auxílio de modelos estocásticos complexos de micro-simulação, que simulam o efeito da alteração do quadro legal do sistema de protecção social sobre os agregados familiares ou através de uma análise determinística estática de potenciais alterações na distribuição do rendimento com base nos dados estatísticos de inquéritos sobre os rendimentos e as despesas dos agregados familiares. Compete então aos políticos determinar se o número de pessoas prejudicadas é igual ao número de votos perdidos e se o número de pessoas beneficiadas é igual ao número de votos conquistados.

Num ambiente não democrático, os mecanismos da economia política são menos óbvios, mas também neste caso a análise e o equilíbrio dos interesses dos diversos grupos são fundamentais para assegurar a viabilidade de qualquer altera-

ção política. Porém, esse contexto está fora do âmbito da nossa análise, pelo que não desenvolveremos mais o assunto.

Tomada de decisões perante situações de incerteza

Mencionámos várias vezes ao longo deste livro que algumas questões aqui abordadas exigem estudos mais aprofundados. Por exemplo, ainda não sabemos, ao certo, qual a magnitude do impacto da protecção social sobre a economia. Não temos a certeza se os mecanismos de protecção social do tipo OCDE funcionam suficientemente bem na maioria dos países em desenvolvimento num futuro próximo. E também não sabemos se os seus “irmãos” mais novos, os regimes de micro-seguros, terão melhor sorte. Acima de tudo, embora os nossos objectivos políticos possam estar bem definidos, é necessário melhorar os nossos indicadores de resultados. As lacunas nos nossos conhecimentos manter-nos-ão ocupados por algum tempo, o que – tal como referimos no Capítulo 7 – é positivo.

Assim, será que os analistas financeiros e os decisores políticos estão em posição de fazer recomendações à sociedade sobre a redução ou o aumento dos níveis de protecção social quando, na verdade, ainda não se conhece totalmente uma ou mais dimensões do potencial impacto destes sistemas? Bom, os sistemas formais de transferências sociais já existem há cerca de 120 anos e graças a eles foi possível evitar que milhões de pessoas caíssem na pobreza, tanto na Europa como noutras regiões do mundo. Se os responsáveis pelo planeamento e pelas decisões no domínio da segurança social tivessem esperado para saber tudo o que há para saber, é muito provável que ainda estivéssemos a estudar os potenciais efeitos da introdução de novos regimes de pensões ou regimes de assistência social. As decisões são sempre tomadas com base em conhecimentos incompletos, sejam elas decisões sobre a participação numa guerra ou sobre a introdução de reformas nas transferências sociais.

Porém, quando se trata da formulação de políticas de protecção social, o mínimo que os decisores políticos podem fazer é realizar uma sofisticada avaliação dos riscos e análise dos custos-benefícios e, seguidamente, comparar os riscos financeiros e económicos com os potenciais benefícios sociais e económicos. Estas avaliações têm de ser realizadas por analistas financeiros e económicos e por especialistas no domínio da política social. As técnicas descritas no presente livro deverão permitir realizar uma avaliação dos riscos e uma análise dos custos-benefícios do ponto de vista financeiro, fiscal e económico. Uma forma de realizar estas avaliações consiste em responder a todas as perguntas das listas de controlo que constam do final de cada capítulo e acrescentar mais algumas perguntas respeitantes especificamente ao país em causa. Para avaliar os efeitos quantitativos, é necessário construir modelos. Os novos instrumentos de financiamento, assim

como os novos benefícios, são ou deverão normalmente ser testados com recurso a modelos de simulação antes de serem utilizados na vida real. Os outros livros desta série descrevem todas as técnicas conhecidas para construir esses modelos.

Todos os criadores de modelos sabem que um modelo pode sempre ser utilizado para “provar” a viabilidade de uma opção política ou de outra. Em última análise, são os pressupostos que determinam o resultado do modelo. Os pressupostos são utilizados em fases críticas em todos os modelos. Dado que, por natureza, os conhecimentos e a informação são sempre incompletos, são utilizados pressupostos em substituição de conhecimentos comprovados. Muitas vezes, assumem a forma de parâmetros, que são os neurónios de todos os modelos. Eles levam a mensagem do cérebro a todas as partes do corpo e fazem-no, por exemplo, virar-se de pernas para o ar. Como todos nós já pudemos constatar, também é possível virar modelos de pernas para o ar.

Por exemplo, se um economista estiver plenamente convicto de que a introdução de um regime de pensões financiado por capitalização irá beneficiar o país e a sua população, o seu modelo basear-se-á provavelmente no pressuposto de que a taxa de poupança agregada e, consequentemente, o investimento nesse país serão mais elevados do que na ausência do regime de capitalização, e que o aumento do investimento levará a um aumento do crescimento. Para tal, bastará definir um parâmetro que pressupõe que a procura agregada de activos financeiros por parte dos grandes fundos de pensões dinamizará os mercados de capitais através do seu “aprofundamento” e que a disponibilidade de títulos atractivos levará a um aumento da taxa de poupança. Se o economista mantiver o peso dos salários no PIB constante, o emprego ou os salários subirão necessariamente. *Quod erat demonstrandum*. Infelizmente, em latim não existe qualquer distinção entre “demonstrar” e “provar”... Outra pessoa – com convicções diferentes – poderia simplesmente pressupor que, se as pessoas compreendessem os riscos associados aos mercados bolsistas ou aos mercados de capitais em geral, não existiria qualquer efeito líquido sobre a poupança agregada a longo prazo (e por que razão haveria de existir?). Neste caso, partiriam do pressuposto de que não se verificaria um aumento do crescimento e, seguidamente, simulariam um efeito negativo do envelhecimento a longo prazo sobre os preços dos activos nos mercados de capitais e, consequentemente, sobre os futuros níveis das pensões (ver, por exemplo, Informação 2). Mais uma vez, *“Quod erat demonstrandum”*.

Ética analítica

O que é necessário aqui é um mínimo de ética profissional. Todos os analistas deveriam distinguir publicamente os pressupostos dos factos objectivos, ainda que acreditem firmemente que os seus pressupostos são verdadeiros e que mere-

cem a concordância de economistas mundialmente famosos. Na ausência de uma certeza ou quase certeza, nada deve ser um dado adquirido. É necessário realizar e explicar abertamente análises de cenários que testem os efeitos dos parâmetros assumidos. O resto fica a cargo dos decisores políticos e do seu bom senso. Em última análise, são eles os responsáveis pela escolha final. Não devemos ser nós a assumir este papel. Caso contrário, estaríamos a desvirtuar o nosso contributo para a governação nacional e global.

Os interesses dos decisores políticos poderão situar-se no domínio da economia política e não da economia económica. Quando os consultores de Bismark desenvolveram os projectos dos regimes de seguro social da Alemanha na década de 1880, não o fizeram porque o "Chanceler de Ferro" foi subitamente assolado por sentimentos de compaixão pelo subproletariado – ele limitou-se a sabotar o apoio político aos sociais-democratas e aos sindicatos e assegurou a paz social durante algum tempo.

Na economia política, a maximização dos lucros visada por decisores políticos argutos funciona melhor se o público estiver mal informado sobre os potenciais efeitos sociais, económicos, fiscais e financeiros das acções políticas – mais uma vez, quer se trate da participação numa guerra ou da reforma da política social. Compete aos analistas financeiros alargar os conhecimentos sobre o assunto sempre que puderem e realizar análises totalmente neutras, de modo a dificultar uma maximização dos lucros políticos pouco benéfica para a sociedade. É este o nosso contributo para a boa governação.

Mas nem mesmo os melhores e mais diligentes analistas quantitativos poderão assegurar sempre escolhas políticas óptimas sobre a introdução de novos elementos nos sistemas nacionais de protecção social ou sobre a alteração de elementos já existentes. Independentemente da qualidade da concepção dos sistemas, estes têm de ser geridos da melhor forma possível. Neste aspecto, o trabalho dos analistas financeiros é menos “contagioso” do que ao nível da concepção de novos sistemas ou da reforma dos sistemas existentes.

A gestão dos complexos mecanismos de financiamento dos SNPS, que se relacionam e interagem entre si, exige uma sólida compreensão dos seus objectivos e do seu financiamento, bem como de um conjunto de sofisticadas técnicas de gestão. É o actuário quem poderá chamar a atenção para elevados custos administrativos. É o analista financeiro quem poderá realizar uma análise do desempenho para estudar o problema. Ao procurar as origens do desperdício, poderá concluir que o principal culpado é o ramo dos cuidados de saúde. O economista da saúde poderá descobrir que o processo de reclamações nos hospitais públicos é tão ineficiente que muitos funcionários perdem imenso tempo com este trabalho. O gestor dos serviços de saúde concluirá que a culpa é da divisão de contabilidade do hospital, que não dispõe de pessoal suficiente dado que o orçamento geral da

instituição é muito reduzido. E tal poderá ficar a dever-se ao facto de o imposto de saúde ser demasiado baixo e de não ser possível obter fundos adicionais através das receitas gerais. Se o imposto de saúde sofresse um aumento, a população poderia não estar disposta a aceitar outros aumentos fiscais necessários para financiar medidas de luta contra a pobreza. E assim por diante. Tudo isto poderá levar à adopção de medidas legais. No entanto, o analista financeiro também poderia constatar que o problema é o facto de a administração do regime desperdiçar dinheiro em escritórios de luxo ou benefícios suplementares e de ter excesso de pessoal devido às “cunhas”, o que será um cenário muito mais provável. O conselho de administração do regime ou o órgão legislativo de supervisão poderão intervir nesta matéria. A eliminação do desperdício ajuda a manter o equilíbrio financeiro do sistema. Por sua vez, este equilíbrio reforça a segurança dos benefícios num mundo marcado pela insegurança.

O papel dos analistas quantitativos honestos é criar transparência. O que podem sempre fazer é apresentar os efeitos prováveis de diferentes opções políticas, bem como pressupostos e os potenciais riscos e benefícios a eles associados. Também podem sempre identificar más práticas administrativas e de gestão e indicar o seu custo, nomeadamente o seu custo de oportunidade. O resto depende de outras pessoas. É um trabalho que ajuda a sociedade e muito compensador em termos profissionais. E, acreditem ou não, por vezes pode ser até empolgante.

INFORMAÇÃO 1

VIH/SIDA: GESTÃO DAS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DE UMA PANDEMIA NUM CONTEXTO DE PAÍS EM DESENVOLVIMENTO

De forma mais imediata e muito mais dramática que o envelhecimento, a pandemia do VIH/SIDA coloca um enorme desafio à gestão financeira dos sistemas nacionais de protecção social. Explorando um novo território na governação financeira da protecção social, esta Informação, socorrendo-se embora de um modelo simplificado de orçamento social, procura avaliar numa primeira abordagem os efeitos potenciais do VIH/SIDA sobre os regimes nacionais de protecção social e, numa segunda abordagem, simular possíveis mecanismos de resposta. Apresenta o impacto do VIH/SIDA nas variáveis demográficas e económicas que, por seu turno, influenciam a situação financeira dos regimes de protecção social. A análise é conduzida através do caso da Afrolândia, um país hipotético severamente atingido pelo VIH/SIDA. A Informação compara diferentes cenários, com e sem VIH/SIDA, por forma a mostrar as repercussões possíveis dos vários factores sobre o orçamento social do país.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com estimativas conjuntas do Programa das Nações Unidas para o VIH/SIDA (ONUSIDA) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), no final de 2000 havia 36,1 milhões de pessoas seropositivas; no mesmo ano, 3 milhões de pessoas morreram de SIDA em todo o mundo e o número de órfãos resultantes da SIDA foi de 12 milhões. A situação não está a melhorar: em 2000, cerca de 5,3 milhões de pessoas ficaram infectadas com o VIH.

95% das pessoas com VIH/SIDA vivem no mundo em desenvolvimento. Esta percentagem irá aumentar à medida que as taxas de infecção continuarem a subir

em países onde a pobreza, sistemas de saúde deficientes e recursos limitados para prevenção e prestação de cuidados agravam o problema. A África subsariana é a região mais afectada. A SIDA constitui actualmente a principal causa de morte em África, sendo responsável por um em cada cinco óbitos.

A esperança de vida na África austral, que subira de 44 anos no início da década de 50 para 59 anos no início da década de 90, irá cair para 45 anos entre 2005 e 2010 em consequência do VIH/SIDA. A doença também afecta outras partes do mundo: a Ásia, por exemplo, registou meio milhão de mortes provocadas pela SIDA em 2000.

O impacto socioeconómico do VIH/SIDA é imenso, considerando que os mais afectados se encontram na faixa etária dos 15-49 anos, o grupo etário economicamente mais produtivo e sexualmente mais activo. Países como o Botsuana, a Namíbia, a Suazilândia e o Zimbabué foram algumas das nações mais gravemente atingidas, onde 20 a 26% das pessoas entre os 15 e os 49 anos vivem afectadas pelo VIH/SIDA. Por conseguinte, as taxas de morbilidade e de mortalidade subiram, o crescimento demográfico abrandou e a oferta de mão-de-obra sofreu uma quebra. À medida que o VIH/SIDA reduz o volume e a qualidade da população activa, os negócios e os responsáveis pela política económica enfrentam problemas cada vez maiores. Os seus custos directos e indirectos para os negócios e para a economia destes países no seu conjunto são descomunais.

O número de famílias privadas de uma "geração média" activa irá aumentar abruptamente no mundo em desenvolvimento. As mortes provocadas pela SIDA modificarão completamente a estrutura etária da população nalguns países, afectando principalmente os muito jovens e a população entre os 20 e os 49 anos. Mesmo que as medidas preventivas abrandem o ritmo de propagação da epidemia, como se espera, a configuração da habitual pirâmide demográfica será totalmente alterada e a SIDA seguramente afectará o quadro demográfico de várias gerações futuras.

Em resultado, o VIH/SIDA pode ter um impacto significativo tanto na receita como na despesa de regimes de segurança social em países em desenvolvimento.

2. APRESENTAÇÃO DA AFROLÂNDIA

O impacto do VIH/SIDA será ilustrado aqui com recurso a um caso hipotético, o da Afrolândia, um país em desenvolvimento que apresenta uma elevada prevalência de VIH/SIDA. Segue-se um resumo das suas características.

2.1 População

A Arolândia tem uma população de 14,8 milhões (números de 2000). É um país jovem, uma vez que 43% da população total têm menos de 15 anos e apenas 5% têm idade igual ou superior a 60 anos. A taxa de fertilidade total é de 5,1 filhos por mulher.

Na Arolândia existem actualmente 700 000 pessoas infectadas pelo VIH. Estima-se que cerca de 10 por cento da população adulta (grupo etário 15-49) sejam seropositivos. A SIDA foi a causa de morte de 72 000 pessoas em 2000. Sem o VIH/SIDA, a esperança de vida à nascença seria de 56 anos para os homens e de 59 para as mulheres, porém, por causa da doença, baixou para 49 e 54 anos, respectivamente. Supõe-se que a incidência do VIH/SIDA atingirá o seu pico máximo em 2010 e que as medidas preventivas levarão ao desaparecimento gradual da SIDA no período de 2010-50.

2.2 Economia

O PIB da Arolândia cresce actualmente a uma taxa de 5%, e a produtividade por trabalhador a 1,2% ao ano. As taxas de participação da população activa atingem 76% para os homens e 63% para as mulheres; o desemprego situa-se em 13%. Estima-se que 20% da população activa esteja no sector informal. A inflação é baixa (2% ao ano).

2.3 Programas sociais

O regime de pensões foi introduzido na Arolândia há 30 anos. A legislação em matéria de segurança social proporciona cobertura à totalidade da população activa, no entanto, devido a problemas de cumprimento e à dimensão do sector informal, apenas 34% da população activa total (masculina e feminina) pagam efectivamente contribuições para o regime. A actual taxa de contribuição é de 8,0% das remunerações seguras. A despesa com pensões representa 1,1% do PIB (números de 2000).

A despesa com a saúde representa 3,5% do PIB (1,4% para o sector público e 2,1% para o sector privado). Outros programas sociais, que representam anualmente 1,5% do PIB, incluem o seguro de desemprego, as prestações por doença e por maternidade, um programa básico de acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações familiares financiadas pelos impostos e um programa de assistência social limitado.

3. IMPACTO DEMOGRÁFICO

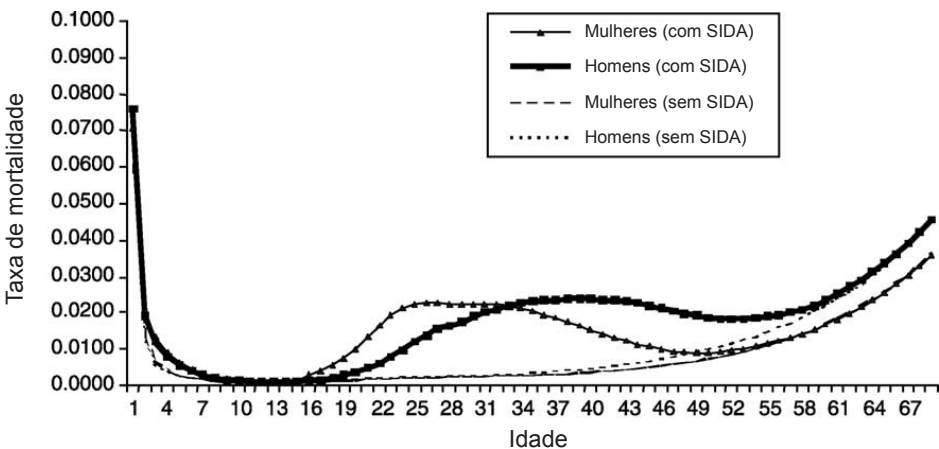
3.1 Mortalidade

A SIDA provocará um aumento da mortalidade em dois grupos etários críticos: os muito jovens (0-4 anos) e os jovens adultos (15-49 anos). As taxas de mortalidade aumentarão dramaticamente nestes dois grupos. A Figura I1.1 mostra as taxas de mortalidade projectadas para a Afrolândia em 2010. No nosso exemplo, 2010 representa o pico máximo do número de mortes por SIDA.

As mortes adicionais provocadas pela SIDA estão concentradas entre os 15 e os 50 anos. Nos homens, o aumento da mortalidade surgirá, provavelmente, em idades mais avançadas que nas mulheres. O aumento da mortalidade nos muito jovens (0-4 anos) resulta de casos de transmissão do VIH de mãe para filho.

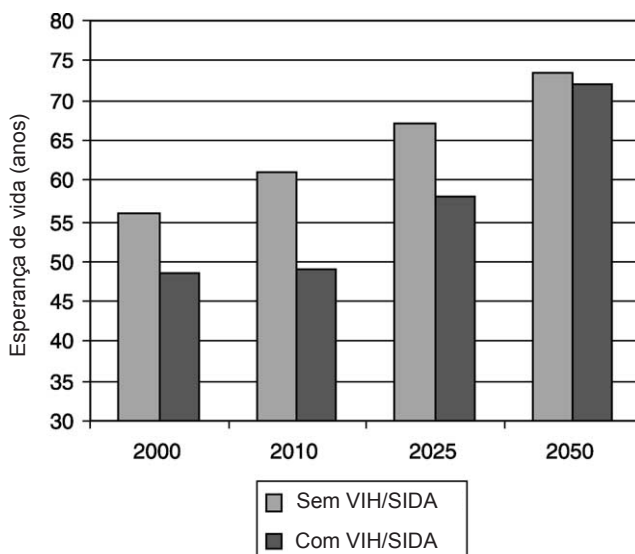
Estas alterações a nível da mortalidade terão um impacto significativo na esperança de vida à nascença. No cenário sem VIH/SIDA, assume-se que a esperança de vida à nascença aumentará gradual e continuamente do seu nível em 2000 de 56 anos para os homens e de 59 para as mulheres para 72 e 77 anos, respectivamente, em 2050. Se O VIH/SIDA for considerado, a esperança de vida não aumenta antes de 2010; nessa altura, começa a crescer de novo, aproximando-se dos valores "sem SIDA" apenas em 2050 (ver Figura I1.2).

Figura I1.1 Taxas de mortalidade na Afrolândia, 2010 (com e sem SIDA)



Fonte: OIT.

Figura I1.2 Esperança de vida projectada para os homens na Afolândia, 2000-50 (com e sem VIH/SIDA)



Fonte: OIT.

3.2 Fertilidade

O VIH/SIDA também pode afectar a fertilidade, porque mais mulheres ficarão viúvas e muitas delas não terão mais filhos. A redução nas taxas de fertilidade também pode ser causada pelas más condições de saúde das mulheres infectadas com o VIH ou pela sua decisão de não ter filhos.

No nosso cenário de base para a Afolândia (sem o impacto do VIH/SIDA), assumiu-se que a taxa de fertilidade total cairia de 5,1 em 2000 para 2,1 em 2025 e que se manteria nesse nível posteriormente. No cenário que considera o impacto da epidemia, assume-se que o derradeiro nível de 2,1 filhos por mulher será atingido mais rapidamente, em 2010 e não em 2025.

3.3 Efeito total sobre a estrutura demográfica projectada

Ao combinar os efeitos do VIH/SIDA sobre a mortalidade e a fertilidade, verifica-se que o impacto global sobre a população projectada pode ser de facto muito significativo. A Figura I1.3 ilustra a estrutura demográfica com e sem VIH/SIDA, com recurso a pirâmides demográficas. No cenário "sem VIH/SIDA", a popula-

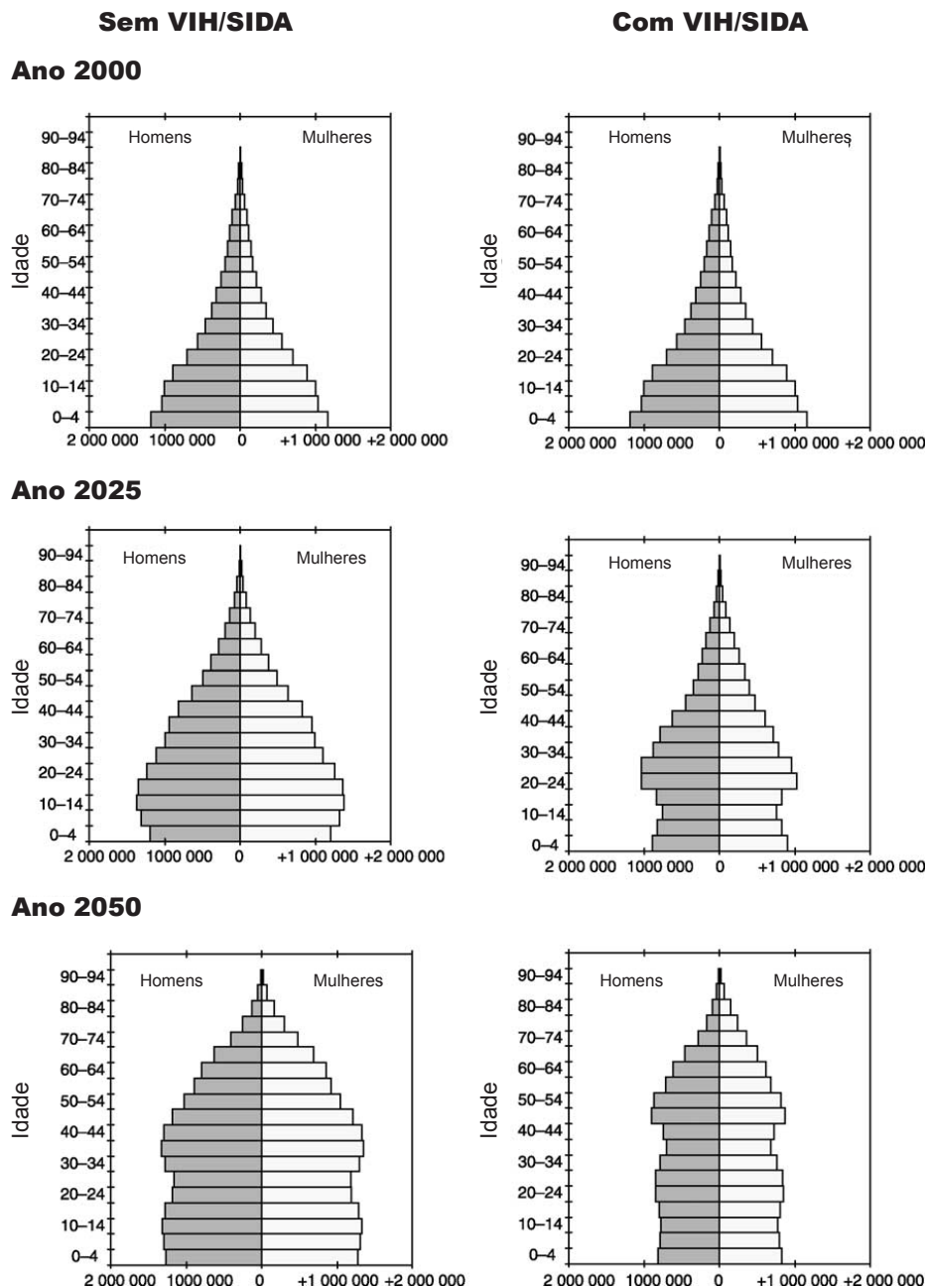
ção total da Afrolândia aumentaria de 14,8 milhões em 2000 para 34,1 milhões em 2050, representando um crescimento anual médio de 1,7%. Sob o efeito do VIH/SIDA, a população seria apenas de 22,6 milhões em 2050, devido ao menor número de nascimentos e ao aumento da mortalidade. Podemos observar, em 2025, o efeito de uma menor fertilidade associado a uma maior mortalidade infantil na população com menos de 20 anos, que representa a futura população activa de contribuintes para a segurança social. A Figura II.3, na página 500, também mostra que a mortalidade provocada pela SIDA impedirá uma elevada percentagem da população de atingir a idade da reforma.

4. IMPACTO ECONÓMICO

4.1 Considerações gerais

É difícil avaliar os efeitos macroeconómicos do VIH/SIDA. Dependem dos cenários traçados sobre o modo como o VIH/SIDA afectará as taxas de poupança e de investimento. Se os custos associados à epidemia forem financiados com base nas poupanças, uma redução no investimento poderá traduzir-se por uma quebra significativa do crescimento económico. O impacto do VIH/SIDA também será diferente se os trabalhadores mais bem preparados academicamente forem mais afectados que outros menos habilitados. Na África austral, por exemplo, geralmente há excesso de população activa não qualificada e escassez em determinadas categorias de população activa qualificada. Se a epidemia atingir sobretudo trabalhadores não qualificados, de fácil substituição, terá um impacto menor do que se incidir em trabalhadores altamente qualificados e, como tal, difíceis de substituir (ver Stover e Bollinger, 1999, e Sehgal, 1999).

Figura I1.3 Pirâmides demográficas, Afrolândia, 2000-50



Fonte: OIT

Grande parte da população infectada com o VIH situa-se no grupo etário entre os 20 e os 49 anos. Se for assumido que as taxas de participação da população activa permanecem em grande parte inalteradas pelo VIH/SIDA, o volume de população activa será proporcionalmente menor, devido à diminuição da população nesse grupo etário. É provável, no entanto, que o VIH/SIDA afecte a distribuição etária e de género da população activa, uma vez que um número crescente de viúvas e órfãos irá procurar emprego. Acresce que o facto de uma grande percentagem da população infectada com o VIH se situar no grupo etário entre os 20 e os 49 anos pode resultar numa maior pressão para uma inserção precoce de crianças no mercado de trabalho, a reforma antecipada de pessoas infectadas e uma saída mais tardia de pessoas não infectadas.

Será difícil substituir trabalhadores qualificados, pelo que o défice de substituição resultará numa descida do PIB. Em teoria, o capital e a tecnologia poderão substituir a menor oferta de mão-de-obra. Na prática, essa substituição nem sempre será possível, em especial face ao número reduzido de técnicos e a sistemas inadequados de adaptação de equipamentos e de modificação ou manutenção de tecnologia importada.

Há indícios de que, perante a actual taxa de desemprego e de subemprego, já de si elevada em muitos países, o choque económico da menor oferta de mão-de-obra será compensado por pessoas à procura de emprego. Nalguns casos, a importação de mão-de-obra de países vizinhos também poderá suavizar o impacto. No entanto, mesmo com um desemprego elevado, nem sempre é possível ajustar os requisitos de recursos humanos, em termos de competências e experiência, à oferta de mão-de-obra disponível.

Dado que uma grande percentagem de população infectada pelo VIH se situa no grupo etário re(produtivo), o impacto na produtividade, nos custos e no ambiente económico é considerável. É provável que as entidades patronais enfrentem custos salariais acrescidos motivados por baixa produtividade, absentismo, escassez de mão-de-obra, diminuição das horas de trabalho, pagamento de baixas e outros benefícios, reformas antecipadas e custos de formação suplementares. Tanto os trabalhadores com boa educação académica/qualificados, como os trabalhadores sem educação académica/não qualificados são afectados. Até os trabalhadores saudáveis despendem mais tempo fora do emprego em visitas a doentes e em funerais de familiares ou de colegas.

As mortes provocadas pela SIDA provocam uma quebra directa no número de trabalhadores disponíveis. Se trabalhadores experientes forem substituídos por trabalhadores mais jovens e com menos experiência, haverá um decréscimo na produtividade. A escassez de trabalhadores traduz-se por salários mais elevados e, consequentemente, por custos de produção mais elevados, com possível perda de competitividade internacional e, por fim, escassez de divisas.

Uma menor população activa pode traduzir-se por menos receitas para o governo e por menos poupanças privadas, com consequente quebra na acumulação de poupanças e de capital, que se traduz por um abrandamento da criação de emprego no sector formal. Alguns trabalhadores serão forçados a abandonar empregos bem pagos no sector formal e a aceitar empregos mal pagos no sector informal.

O crescimento económico será forçosamente afectado de forma negativa por todos estes factores. Diversos estudos calcularam a quebra prevista para o crescimento do PIB. Um estudo inicial do Banco Mundial sobre o impacto macro-económico da SIDA em 30 países subsarianos previu uma redução da taxa de crescimento anual do PIB entre 0,8 e 1,4%.

Quadro II.1 Crescimento futuro assumido para o PIB da Afrolândia (%), 2000-2049 (com e sem VIH/SIDA)

Sem VIH/SIDA		Com VIH/SIDA	
Ano	Crescimento do PIB	Ano	Crescimento do PIB
2000-04	5,0	2000-04	3,0
2005-09	4,5	2005-09	3,0
2010-19	4,0	2010-19	3,0
2020-29	3,5	2020-35	3,0
2030-39	3,0	2036-39	2,5
2040-49	2,5	2040-49	2,0

Fonte: Cálculos da OIT.

4.2 Os nossos pressupostos

Assume-se que o VIH/SIDA provocará uma quebra no crescimento do PIB na Afrolândia, como se apresenta no quadro II.1.

No que diz respeito à produtividade laboral, o cenário de base pressupõe um aumento anual de 1,2%. No cenário com VIH/SIDA, assume-se que aumentará apenas 1,0% anualmente até 2039, recuperando o seu anterior nível de 1,2% a partir dessa data. Simplificando, assume-se que os aumentos salariais acompanharão o aumento de produtividade.

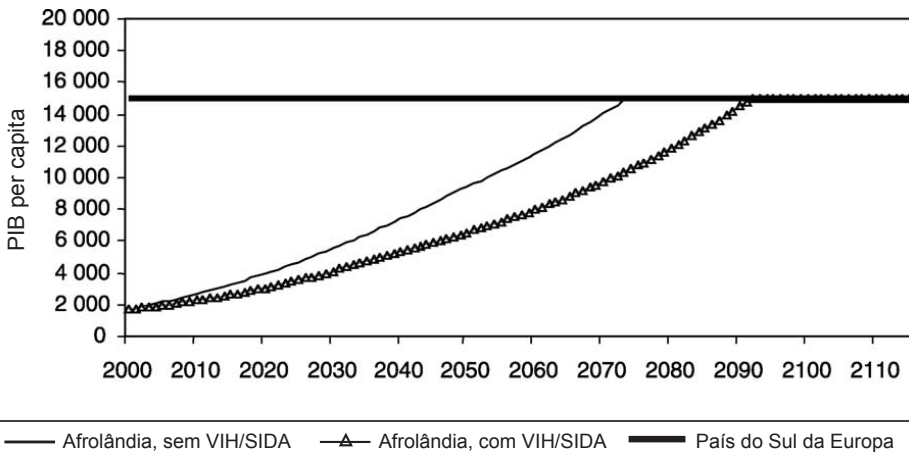
No que diz respeito ao impacto do VIH/SIDA na oferta de mão-de-obra, assume-se que as taxas de participação dos homens serão mais baixas em todas as faixas etárias, à excepção do grupo entre 15 e 19 anos de idade. A nível das mulheres, a necessidade de crianças e viúvas procurarem emprego aumentaria as suas taxas de participação em todas as idades abaixo de 44 anos. Aliada a uma menor taxa de crescimento do PIB, a taxa de desemprego (no cenário com SIDA) passa de 14% em 2000 para 20% em 2015 e desce posteriormente devido à queda

da população total em resultado de mortes provocadas pela SIDA.² Os pressupostos económicos pormenorizados para os diferentes cenários são apresentados no Anexo I1-A1.

4.3 Consequências económicas globais

As consequências económicas globais dos pressupostos anteriores para o desenvolvimento económico e para o nível de vida são dramáticas. No entanto, só podem ser calculadas com base num indicador grosseiro. Podem ser medidas pelo período que se calcula que a Afrolândia necessitará para se pôr a par do nível de vida de um país típico do Sul da Europa (ver figura I1.4). O PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra é utilizado aqui como um indicador grosseiro para o nível de vida, bem como uma medida do desenvolvimento económico. Assume-se aqui que o PIB *per capita* da Afrolândia, 720 USD em 2000, reflecte uma paridade de poder de compra de 1 700 USD.³ A paridade de poder de compra inicial do PIB (em 2000) no nosso país de comparação no Sul da Europa é de 15 000 USD (que é semelhante ao de Portugal). Assumimos que o PIB da Afrolândia segue os padrões de crescimento traçados para os cenários 1 e 2. Os diferentes pressupostos de crescimento entre o país europeu de comparação e a Afrolândia redundam numa recuperação lenta da Afrolândia (em termos de PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra) para o nível actual do PIB do país de comparação.

Figura I1.4 PIB *per capita* projectado para a Afrolândia e para um país do Sul da Europa, 2000-2110



Fonte: Cálculos da OIT.

Segundo estes pressupostos, sem o VIH/SIDA, a Afrolândia necessitaria de 74 anos, aproximadamente, para se pôr a par do actual nível do PIB no país de comparação. A esta situação, já de si pouco auspiciosa, acresce que a doença irá com toda a probabilidade adiar o período de recuperação por mais 18 anos. Embora exista a esperança de que a recuperação económica para o nível de um país industrializado possa avançar a um ritmo mais acelerado, é forçoso assumir que o VIH/SIDA provoca um recuo de quase duas décadas nos países em desenvolvimento que registam um crescimento rápido. Em nossa opinião, esta estimativa é bastante optimista.

5. IMPACTO DO VIH/SIDA NOS PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

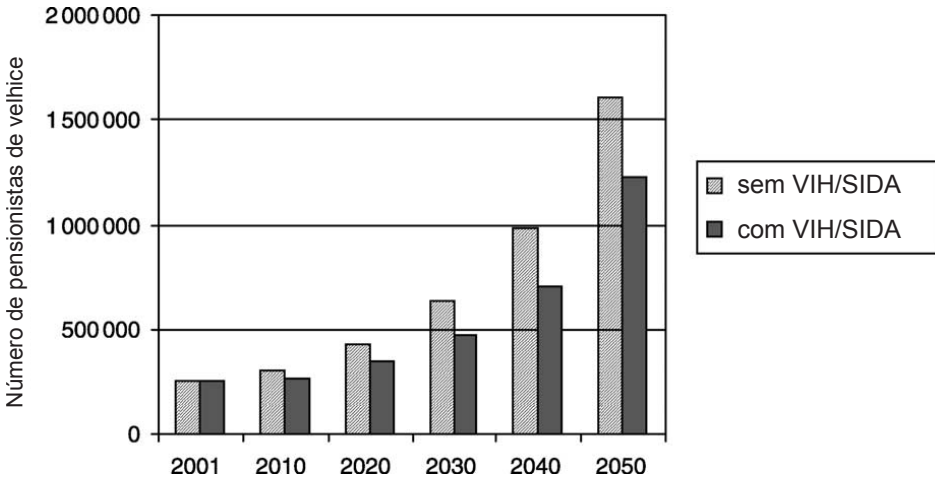
5.1 Pensões

O impacto do VIH/SIDA nos regimes de pensões pode ser encarado de duas perspectivas. Do lado da despesa, espera-se que a epidemia reduza o número de pensões de velhice a longo prazo e, em contrapartida, que aumente o número de pensões de sobrevivência e de invalidez a curto prazo. Do lado da receita, terá impacto no sistema, na medida em que a queda do número global da população causará uma redução do número de pessoas no activo, e na medida em que as pessoas no activo afectadas pelo VIH/SIDA fizerem parte do grupo de contribuintes para o regime. A realidade da maioria dos países em desenvolvimento apresenta uma cobertura dos sistemas de segurança social que está longe de ser completa, e pode assumir-se nalguns casos que novos contribuintes substituirão, pelo menos em parte, quem morre de SIDA. Desconhecem-se, porém, as dimensões desta substituição. Optámos, por conseguinte, por analisar dois cenários relativos ao impacto da SIDA no número de contribuintes para o sistema da Afrolândia: um cenário de substituição zero e um cenário de substituição total.

5.1.1 *Pensões de velhice*

Como se pode ver na figura I1.5, o impacto do VIH/SIDA nas pensões de velhice varia ao longo do tempo. Inicialmente, o seu número permanecerá praticamente inalterado, porque a doença afecta sobretudo pessoas com menos de 50 anos. Porém, à medida que as gerações actualmente com menos de 50 anos atingirem a idade da reforma, assistir-se-á a uma queda do número de pensionistas de velhice abrangidos pelo sistema.

Figura I1.5 Número de pensionistas de velhice projectado para o sistema da Afrolândia, 2000-50 (com e sem VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

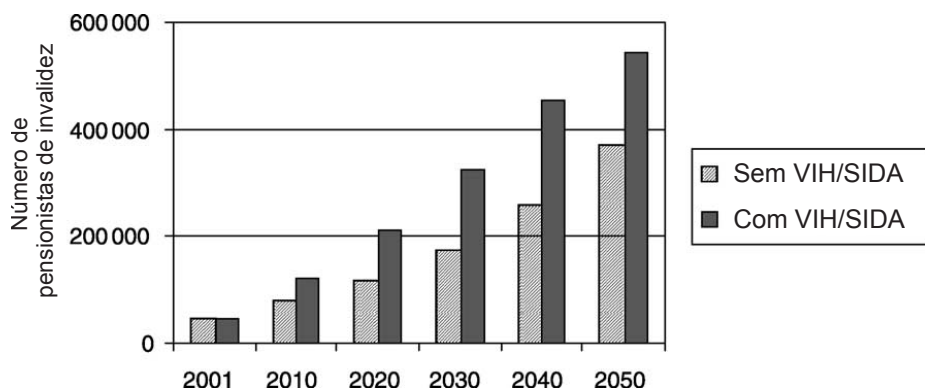
5.1.2 Pensões de invalidez

O número de pensões de invalidez será afectado pelos seguintes factores:

- A incidência de novos casos de invalidez aumentará em resultado da incapacidade para o trabalho de pessoas com SIDA na última fase da doença. O impacto na incidência de novas pensões dependerá da duração do tempo de espera até ao pagamento da pensão. Em países em desenvolvimento, o período entre o início da incapacidade por SIDA e o momento da morte é relativamente curto, porque não estão disponíveis medicamentos que prolonguem a vida. Por conseguinte, é muito possível que apenas algumas pessoas tenham tempo de solicitar pensão de invalidez e beneficiar das prestações.
- As pensões de invalidez terão uma duração média reduzida, porque a doença evolui rapidamente para a morte.

A figura I1.6 apresenta um cenário possível, em que se assume que a incidência da invalidez, com SIDA, é multiplicada por um factor de 5,0 entre 2000 e 2010, que baixa gradualmente para 1,0 entre 2010 e 2050. Partimos do pressuposto de que quem morre de SIDA será elegível para uma pensão de invalidez, pelo menos por um curto período antes da morte. Assume-se ainda que a duração das pensões de invalidez é reduzida para quem sofre de SIDA. Assume-se ainda que as taxas de mortalidade dos pensionistas de invalidez são cinco vezes superiores às do cenário de base entre 2000 e 2010, e que, posteriormente, este factor baixa gradualmente para 1,0 até 2050.

Figura I1.6 Número de pensionistas de invalidez projectado para o sistema da Afolândia, 2000-50 (com e sem VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

5.1.3 Prestações de sobrevivência

No que diz respeito às prestações de sobrevivência, a SIDA provocará um aumento do número de viúvos e de órfãos de ambos os sexos (ver figuras I1.7 e I1.8). Se o regime prever subsídio de funeral, aumentará a despesa com essa prestação específica.

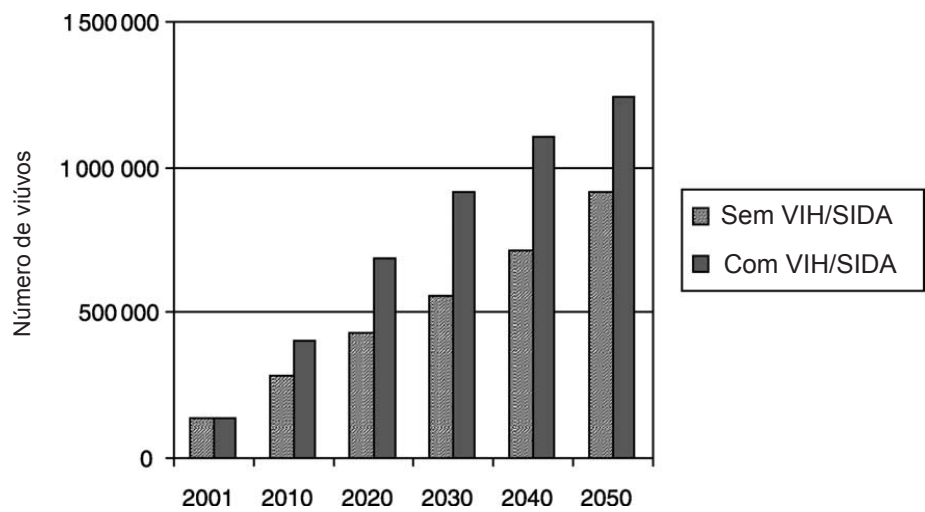
A duração das pensões de sobrevivência deverá reduzir-se, uma vez que existe uma probabilidade elevada de os sobreviventes terem sido infectados com o VIH antes da morte da pessoa segura.

No que diz respeito às pensões de sobrevivência dos descendentes, o aumento do número de órfãos é proporcionalmente superior ao das pensões para os cônjuges sobreviventes, porque a morte da pessoa segura ocorre em idades jovens, quando a família tem mais filhos dependentes com menos de 20 anos.

5.1.4 Impacto nas receitas do regime

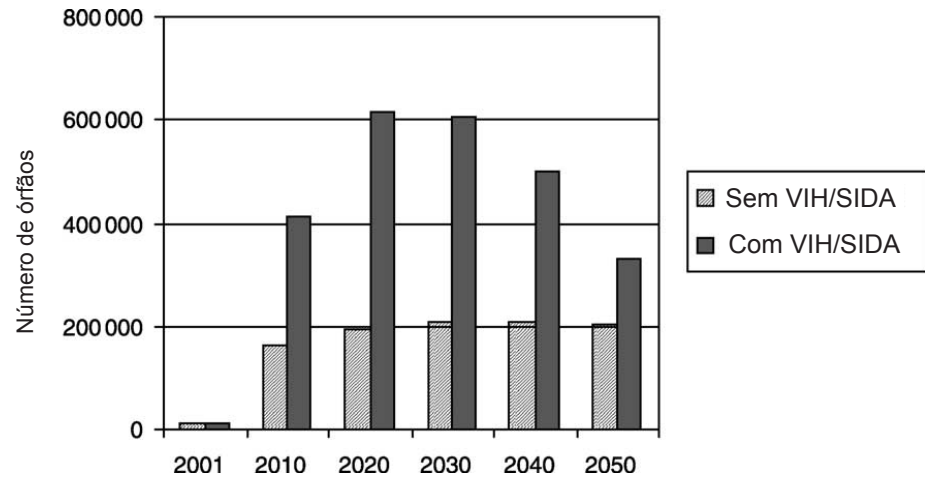
O VIH/SIDA terá impacto nas receitas do regime, porque afecta o número de contribuintes e as suas remunerações contributivas médias. Para a nossa simulação sobre a Afolândia, elaborámos diversos cenários sobre o impacto do VIH/SIDA no número de contribuintes. O cenário 1 é o cenário de base, sem VIH/SIDA. No cenário 2, transferimos directamente para o regime de pensões a redução do número de trabalhadores e mantemos constante a percentagem de trabalhadores cobertos pelo sistema (taxas de cobertura constantes específicas por idades). No cenário 3, o número de contribuintes permanece inalterado, sem afectar as receitas do sistema, e assume-se que grande parte da população activa está desem-

Figura I1.7 Número de viúvos projectado para o sistema da Afolândia, 2000-50 (com e sem VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

Figura I1.8 Número de órfãos projectado para o sistema da Afolândia, 2000-50 (com e sem VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

pregada e é facilmente substituível (mão-de-obra não qualificada). O cenário 4 congela o número de contribuintes no seu nível de 2000, assumindo que as mortes por SIDA e o menor crescimento económico impedem qualquer aumento da população coberta.

5.1.5 Impacto global no custo do regime

O impacto global do VIH/SIDA no custo de um regime de pensões da segurança social irá variar com o tempo. A curto prazo, o número de pensões de invalidez e de sobrevivência aumentará e o VIH/SIDA poderá reduzir o número de contribuintes por causa da sua morte ou incapacidade para trabalhar. A longo prazo, prevê-se que o VIH/SIDA reduzirá o número de pessoas que atingem a idade da reforma, o que irá diminuir as despesas associadas a pensões de velhice.

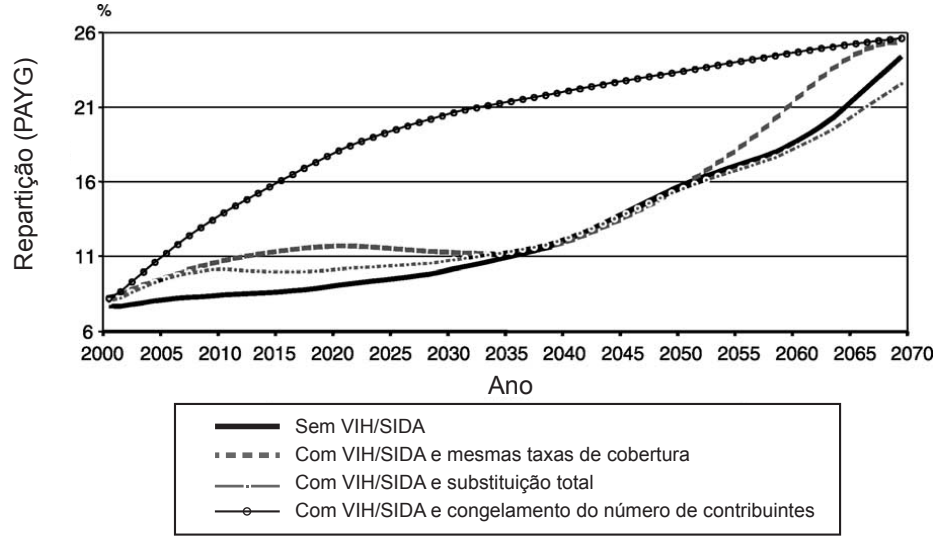
No cenário menos favorável (níveis de participação congelados), a taxa do sistema de repartição (PAYG) aumenta dramaticamente do seu actual nível de 7,7% para 20% em 2030 e, finalmente, para 23% em 2050. Por outro lado, se assumirmos que aqueles que morrem de SIDA são rapidamente substituídos por novos contribuintes para o sistema (cenário 3), o impacto nos custos gerais é levemente reduzido com uma taxa do sistema de repartição inferior a 12% nos próximos 40 anos. A figura I1.9 apresenta o custo do sistema de repartição do regime em diferentes cenários.

Pode ser útil comparar o prémio médio geral (PMG) nos vários cenários. É definido aqui como a taxa constante de contribuição necessária para financiar todas as prestações do regime no período 2000-50. No cenário de base (cenário 1) sem o impacto do VIH/SIDA, o PMG seria de 10,3% e, no cenário 2, de 11,4%. Isto significa que seria necessário um aumento imediato e constante de 1,1% da taxa de contribuição nos próximos 50 anos. Por outro lado, se assumirmos que o VIH/SIDA não afecta o número de contribuintes em consequência da substituição total da população activa (cenário 3), então o PMG aumentaria para 11,0% (comparado com 10,3% no cenário de base). No cenário 4, o menos favorável de todos, o PMG seria de 16,5% nos próximos 50 anos.

5.1.6 Impacto nas taxas de contribuição

Como se mencionou na apresentação da Afrolândia, a actual taxa de contribuição de 8% foi considerada insuficiente, na ausência de VIH/SIDA, para sustentar o sistema até 2027. A presença da doença mudará o quadro e forçará um aumento precoce da taxa de contribuição em consequência do défice de curto prazo provocado pelo aumento das despesas e pela possível redução do número de contribuintes. O quadro I1.2 apresenta as taxas de contribuição nos diferentes cenários. A taxa inicial de 8% é a actual. Quando deixar de ser suficiente, será aumentada apenas o necessário para suprir os custos do sistema de repartição do regime.

Figure I1.9 Custo do sistema de repartição do regime da Afrolândia em diferentes cenários



Fonte: Cálculos da OIT.

No cenário 2, em que o VIH/SIDA afecta o número de contribuintes na mesma proporção que a totalidade da população activa, observamos que a taxa de contribuição de 8% já é insuficiente em 2000. A taxa de contribuição tem de ser aumentada gradualmente de modo a atingir 10,5% em 2010, por forma a enfrentar o padrão de despesas crescentes e a diminuição da base salarial por causa do HIV/SIDA. O cenário 3, em que o VIH/SIDA não afecta o número de contribuintes, também exige um aumento mais rápido da taxa de contribuição (comparado com o cenário de base, sem VIH/SIDA), ainda que a um ritmo menor que no cenário 2. No pior cenário, a taxa de contribuição teria de aumentar rapidamente para 17,3% em 2020 e para 23,2% em 2050.

5.1.7 Outros sistemas de pensões

O debate anterior utilizou o exemplo de típico um regime de pensões de prestação definida. Outros sistemas serão afectados pelo VIH/SIDA de forma diferente. O Anexo I1-A2 apresenta o impacto da SIDA no contexto de uma contribuição definida (ou Fundo de Previdência) e debate os meios deste tipo de regime para lidar com a questão do VIH/SIDA.

Quadro I1.2 Taxas de contribuição necessárias (%), Afrolândia 2000-50
(com e sem VIH/SIDA)

Ano	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
2000	8,0	8,2	8,0	8,3
2001	8,0	8,5	8,2	8,9
2002	8,0	8,8	8,6	9,6
2003	8,0	9,1	9,0	10,4
2004	8,0	9,4	9,3	11,1
2005	8,1	9,6	9,5	11,7
2010	8,4	10,5	10,1	14,1
2020	9,0	11,7	10,1	17,3
2030	10,0	11,3	10,7	19,9
2040	11,8	11,7	12,0	21,6
2050	15,5	15,2	15,2	23,2

Fonte: Cálculos da OIT.

5.2 Saúde

A saúde é obviamente um sector directamente afectado pelo VIH/SIDA. As despesas de saúde relacionadas com a saúde podem ser divididas em cuidados curativos e em prevenção. Os cuidados de saúde podem ser disponibilizados pelo sector público, pelo sector privado e por doadores.

No caso particular da Afrolândia, assume-se que todas as despesas públicas relacionadas com a saúde são financiadas a partir de receitas gerais e que não existe um regime nacional de seguro de saúde. Com base nos dados do Banco Mundial disponíveis para alguns países africanos, assumimos que os custos anuais com os cuidados de saúde relacionados com o VIH/SIDA para uma pessoa são equivalentes a 1,5 vezes o PIB *per capita*. Na Afrolândia representam uma despesa de 1.080 USD por pessoa afectada, em 2000, que se estima permitirá incluir até a administração de medicamentos genéricos anti-retrovirais em regiões onde a sua aplicação possa ser devidamente controlada por pessoal médico. Considera-se aqui que as despesas de saúde relacionadas com a SIDA não variam muito com a idade, dada a natureza da doença e a sua curta duração nos países em desenvolvimento. Assume-se igualmente que o sistema de prestação de cuidados de saúde cobre a totalidade da procura adicional, ou seja, que o sistema de prestação de cuidados não é afectado por restrições de capacidade. O pressuposto a nível das consequências financeiras da pandemia é, decididamente, prudente.

Quadro I1.3 Despesa projectada com os cuidados de saúde (em % do PIB), Afrolândia, 2000-15 (com e sem VIH/SIDA)

Ano	Sem VIH/SIDA	Com VIH/SIDA
2000	2,5	3,5
2005	2,5	4,4
2010	2,5	4,9
2015	2,5	5,1

Fonte: Cálculos da OIT.

Com base nestes pressupostos e nas taxas de prevalência da SIDA assumidas para a Afrolândia, as despesas de saúde totais representam, em 2000, 2,5% do PIB sem o VIH/SIDA, e 3,5% do PIB considerando o impacto do VIH/SIDA.

Em termos de projecções dos futuros cuidados de saúde, assumimos que, sem o VIH/SIDA, o total se mantém constante em percentagem do PIB (2,5%). Assumindo que as despesas relacionadas com o HIV/SIDA crescem ao mesmo ritmo que o número de mortes por SIDA (tal como projectado no modelo demográfico), o total de despesas com a saúde no contexto do VIH/SIDA cresce de 3,5% do PIB em 2000 para 5,1% do PIB em 2015 (ver quadro IB1.3).

5.3 Seguro de desemprego

O programa de desemprego será afectado pelo VIH/SIDA, dado que a epidemia irá atrasar o crescimento económico e provocar desemprego. O quadro I1.4 apresenta as taxas de desemprego utilizadas no nosso cenário económico. Note-se que, em consequência do decréscimo da população activa provocado pelo VIH/SIDA, após 2015 a taxa de desemprego deverá começar a descer e, após 2025, será mais baixa que as taxas no cenário sem VIH/SIDA (ver ponto 5 do Anexo I1-A1).

Quadro I1.4 Taxas de desemprego (%), Afrolândia 2000-15 (com e sem VIH/SIDA)

Ano	Sem VIH/SIDA	Com VIH/SIDA
2000	13	14
2005	12	17
2010	12	18
2015	13	20

Fonte: Cálculos da OIT.

Assumimos que a Afrolândia introduziu um regime de seguro de desemprego financiado por contribuições do empregador/trabalhador equivalentes a 1% dos salários cobertos. O VIH/SIDA provocará um aumento do desemprego, tal como apresentado no quadro II.4. Assume-se que o desemprego no sector formal e, como tal, o desemprego registado (e, consequentemente, as prestações de desemprego) seguirão o mesmo padrão. Nesse sentido, a contribuição para o seguro de desemprego terá de ser aumentada gradualmente de 1,0% das remunerações cobertas em 2000 para 1,5% em 2015.

5.4 Prestações de curto prazo

No nosso exemplo, as prestações de curto prazo incluem os subsídios de doença, de maternidade e de acidente de trabalho e doença profissional. Assumimos que os custos dos subsídios de doença aumentarão 50% em resultado do VIH/SIDA, de 0,5% para 0,75% da retribuição. As prestações por maternidade (0,5% da folha de pagamentos em 2000) acompanharão a diminuição da taxa de fertilidade em resultado do VIH/SIDA e o custo das prestações por acidentes de trabalho não será afectado, mantendo-se em 1,0% da retribuição.

5.5 Prestações familiares

Assume-se que as prestações familiares financiadas pelos impostos não serão afectadas pelo VIH/SIDA. Considera-se que qualquer alteração na composição demográfica do país será compensada por uma alteração nos montantes das prestações, por forma a manter as despesas globais ao mesmo nível.

5.6 Assistência social

A Afrolândia tem um programa básico de assistência social, cujas despesas, financiadas com as receitas gerais do governo, representam 0,25% do PIB. Assume-se que o VIH/SIDA aumentará a pobreza e que o governo terá de suportar os necessitados por causa da perda de rendimento ou do aumento das despesas com os cuidados de saúde pessoais. Assume-se ainda que o programa de assistência social terá de pagar prestações pecuniárias adicionais de 500 USD a 53 000 pessoas afectadas pelo VIH/SIDA no ano 2000 e que este montante, indexado anualmente, terá de ser pago a um número crescente de pessoas, em consonância com as nossas projecções demográficas.

Segundo estes pressupostos, os custos com o programa de assistência social duplicariam em 2000 (de 0,25% para 0,50% do PIB) por causa do VIH/SIDA, alcançando 0,9% em 2015.

Quadro I1.5 Orçamento Social da Arolândia (em % do PIB), 2000-15 sem VIH/SIDA)

	2000	2005	2010	2015
Despesa				
1. Pensões	1,1	1,3	1,5	1,7
2. Saúde	2,5	2,5	2,5	2,5
Pública	1,0	1,0	1,0	1,0
Privada	1,5	1,5	1,5	1,5
3. Desemprego	0,1	0,2	0,2	0,2
4. Prestações de curto prazo	0,3	0,3	0,3	0,4
5. Prestações familiares	0,5	0,4	0,4	0,4
6. Assistência social	0,2	0,2	0,2	0,2
Despesa social corrente total	4,7	4,9	5,1	5,4
Alteração de reservas	0,2	0,2	0,1	0,0
Seguro de pensões	0,2	0,2	0,1	0,0
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desemprego	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa social total	5,0	5,1	5,2	5,4
Rendimento				
Contribuições para a segurança social	1,6	1,7	2,0	2,2
Seguro de pensões	1,1	1,3	1,5	1,6
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,3	0,3	0,3	0,4
Seguro de desemprego	0,1	0,2	0,2	0,2
Rendimento de investimentos	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de pensões	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desemprego	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimento de receitas gerais	3,2	3,2	3,0	3,1
Rendimento total	5,0	5,1	5,2	5,4

Fonte: Cálculos da OIT.

6. ORÇAMENTO SOCIAL

Os quadros I1.5 e I1.6 apresentam o orçamento social da Arolândia, respectivamente sem e com o impacto do VIH/SIDA (ver, também, as figuras I1.10 e I1.11). No ano 2000, sem o VIH/IVA, a despesa social total representa 5,0% do PIB, dos quais 2,5% do PIB se destinam à saúde e 1,1% às pensões. Nos 15 anos seguintes, a despesa cresce moderadamente, de 5,0% para 5,4% do PIB, sobretudo por causa do aumento da despesa com as pensões. Uma vez que as pensões são financiadas com as contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais

Quadro I1.6 Orçamento Social da Arolândia (em % do PIB), 2000-15
(com VIH/SIDA)

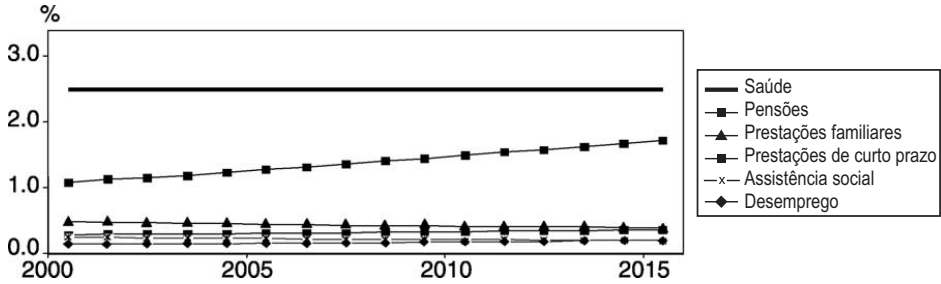
	2000	2005	2010	2015
Despesa				
1. Pensões	1,1	1,5	1,8	2,2
2. Saúde	3,5	4,4	4,9	5,1
Pública	1,4	1,7	1,9	2,0
Privada	2,1	2,6	2,9	3,0
3. Desemprego	0,2	0,2	0,3	0,4
4. Prestações de curto prazo	0,3	0,4	0,5	0,6
5. Prestações familiares	0,5	0,5	0,5	0,5
6. Assistência social	0,5	0,7	0,8	0,9
Despesa social corrente total	6,1	7,7	8,8	9,6
Alteração de reservas	0,2	0,2	0,2	0,1
Seguro de pensões	0,2	0,2	0,2	0,1
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desemprego	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa social total	6,3	7,9	9,1	9,7
Rendimento				
Contribuições para a segurança social	1,6	2,1	2,6	3,2
Seguro de pensões	1,1	1,5	1,8	2,2
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,3	0,4	0,5	0,6
Seguro de desemprego	0,2	0,2	0,3	0,4
Rendimento de investimentos	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de pensões	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desemprego	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimento de receitas gerais	4,5	5,6	6,2	6,3
Rendimento total	6,3	7,9	9,1	9,7

Fonte: Cálculos da OIT.

com base na retribuição auferida, o ónus sobre as receitas gerais sofre um ligeiro decréscimo durante o período, de 3,2% para 3,1% do PIB.

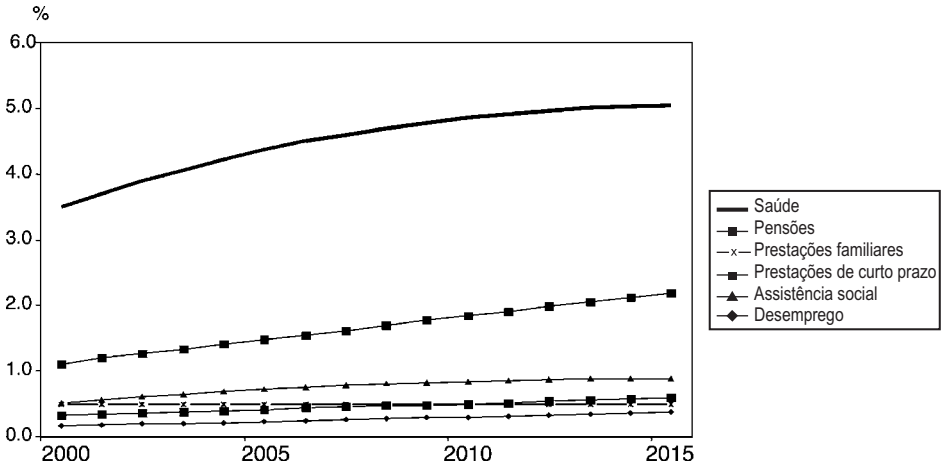
Com o VIH/SIDA, o quadro é gravemente distorcido. A despesa com a saúde, que representa a posição principal da despesa social financiada com receitas gerais, aumenta de 3,5% do PIB em 2000 para 5,1% do PIB em 2015. Os encargos com as pensões duplicam de 1,1% para 2,2% do PIB durante o mesmo período. O impacto da SIDA nas receitas gerais obrigará o governo a financiar despesas no montante de 4,5% do PIB (comparado com 3,2%) em 2000 e de 6,3% do PIB (em vez de 3,1%) em 2015.

Figura I1.10 Projectção da despesa social (em % do PIB), Afolândia, 2000-15
(sem VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

Figura I1.11 Projectção da despesa social (em % do PIB), Afolândia,
(com VIH/SIDA)



Fonte: Cálculos da OIT.

A soma de todos os componentes da despesa social revela que o VIH/SIDA terá um impacto dramático nos regimes financiados pelo governo e poderá causar graves problemas orçamentais.

7. IMPACTO DO VIH/SIDA NO ORÇAMENTO DO GOVERNO

No nosso cenário hipotético, os impostos gerais arrecadados na Afolândia representam 15% do PIB e, em 2000, esses impostos financiam a totalidade das despesas governamentais não relacionadas com a segurança social e a saúde. Supõe-se que 60% da receita fiscal resulta de tributação directa do consumo (que

Quadro 11.7 Orçamento do Governo (em % do PIB), Afrolândia, 2000 e 2015 (com e sem VIH/SIDA)

	2000		2015	
	Sem VIH/SIDA	Com VIH/SIDA	Sem VIH/SIDA	Com VIH/SIDA
Receita				
Impostos	15.0	15.0	17.5	17.1
Contribuições para a segurança social e rendimento de investimentos	1.8	1.8	2.4	3.4
<i>Outro rendimento</i>	3.2	3.2	0.5	0.5
Total	20.0	20.0	20.4	21.0
Despesa				
Assistência social e segurança social	2.5	2.8	2.9	4.6
Saúde	2.5	3.5	2.5	5.1
Outros	15.0	15.0	15.0	15.0
Total	20.0	21.3	20.4	24.7
Superávit/Déficé	0.0	-1.3	0.0	-3.7

Notas:

- O aumento da receita fiscal entre 2000 e 2015 deve-se ao aumento do número de trabalhadores no sector formal; assume-se que os impostos directos aumentam em proporção com o total de salários coberto pelo regime de pensões público.
- Os números "Com VIH/SIDA" são expressos em percentagem do PIB, uma percentagem que é inferior à do cenário "Sem VIH/SIDA" por causa do impacto da SIDA na taxa de crescimento do PIB.

Fonte: Cálculos da OIT.

acompanha o crescimento do PIB) e que 40% são impostos directos que acompanham a receita das contribuições para o regime de pensões público.

No contexto sem SIDA, o orçamento do Governo estará em equilíbrio em 2000 e a sua relação superávit/déficé manter-se-á inalterada, se o aumento dos impostos (resultante da deslocação dos trabalhadores do sector informal para o sector formal da economia) for compensado por uma diminuição de outras receitas governamentais.

A SIDA muda o cenário dramaticamente como se apresenta no quadro 11.7, gera um déficé para o governo de 1,3% do PIB em 2000 e, se a pandemia não for controlada, o déficé orçamental atingirá 3,7% do PIB em 2015.

Que soluções deve o Governo adoptar num contexto orçamental tão difícil? Duas opções, atractivas à primeira vista, não são realmente viáveis:

- Aumentar os impostos gerais para financiar o agravamento dos custos com os cuidados de saúde pode exercer uma mera pressão adicional sobre uma economia frágil e gerar mais desemprego.
- Introduzir um regime de seguro de saúde financiado por contribuições dos trabalhadores/entidades patronais deslocará os encargos dos custos com a

rubrica mais dispendiosa (despesa com a saúde) do Governo para o sector privado, com um efeito directo sobre o orçamento público. No entanto, um regime de seguro de saúde introduzido no contexto de uma pandemia com esta escala não tem uma hipótese real de viabilidade por causa da incapacidade de cobrar prémios indexados aos elevados custos dos cuidados curativos relacionados com a SIDA. Acresce que esta opção aumentaria os custos da mão-de-obra e teria um efeito negativo sobre a economia, que se repercutiria numa redução do crescimento, num aumento do desemprego e numa diminuição das receitas fiscais gerais.

Investir em campanhas de sensibilização para reduzir o impacto financeiro do VIH/SIDA, em particular na despesa de saúde, seria uma estratégia de curto prazo eficaz. O investimento nessas campanhas nos locais de trabalho, concebidas para reduzir a incidência do VIH/SIDA, poderia contribuir significativamente para salvaguardar o futuro bem-estar financeiro do sistema de segurança social. Um co-patrocinio de campanhas por parte de regimes de pensões da segurança social afigura-se um procedimento plenamente justificado e racional.

8. CONCLUSÃO

Enquanto os regimes de pensões conseguirem substituir os trabalhadores que morrem prematuramente com SIDA, o impacto da doença nos regimes de pensões nacionais afigura-se susceptível de conseguir ser gerido do ponto de vista financeiro. No entanto, o grande desconhecido é o impacto do VIH/SIDA no número de contribuintes para estes regimes. No caso dos países em desenvolvimento, pode assumir-se que as elevadas taxas de desemprego e de emprego no sector informal permitirão substituir as mortes por SIDA entre a população activa, em larga medida, com trabalhadores que actualmente não estão empregados no sector formal. Mesmo nesse pressuposto, todavia, é possível que as taxas de crescimento globais sofram um decréscimo, uma vez que, com toda a probabilidade, a produtividade dos novos trabalhadores não será tão elevada como a daqueles que se pretende substituir. Também os custos de formação dos substitutos aumentarão os custos globais da empresa, desse modo afectando o crescimento. Os resultados dramáticos do cenário de não-substituição (que, seguramente, descreve um caso extremo e improvável) revelam que os riscos financeiros dos regimes de pensões associados a uma potencial perda de trabalhadores qualificados na economia são de facto significativos.

Por outro lado, o exercício teórico de orçamento social aqui apresentado, revela que os custos de programas sociais que não sejam os regimes de pensões poderão aumentar significativamente em resultado do VIH/SIDA. Os custos com

regimes de prestação de cuidados de saúde, prestações de doença e de desemprego poderão subir drasticamente à medida que a SIDA afastar as pessoas dos seus emprego e gerar a necessidade de medidas de apoio ao rendimento e de cuidados de saúde. Em países com elevada prevalência de VIH/SIDA, o ónus sobre as receitas gerais poderá colocar os governos numa posição financeira insustentável. Investir em campanhas de sensibilização precoce continua a ser uma solução possível.

Notas

¹ Trata-se de uma versão alargada de Cichon e Plamondon (2001). O trabalho original limitava-se a debater os efeitos da pandemia sobre os sistemas de pensões.

² A taxa de desemprego em muitos países em desenvolvimento é significativamente superior, atingindo por vezes 40% ou mais. Nesse contexto, os nossos pressupostos poderão parecer optimistas. No entanto, tal como se descreveu anteriormente no contexto da SIDA, elevadas taxas de desemprego combinadas com mão-de-obra não qualificada podem traduzir-se por uma substituição mais fácil das pessoas que morrem com SIDA por pessoas que transitam do desemprego ou do sector informal. Consequentemente, a manutenção voluntária da taxa de desemprego num valor baixo pode gerar maior impacto da SIDA no sistema de segurança social.

³ Na Costa do Marfim, por exemplo, observa-se uma relação dessa natureza entre os dois indicadores.

ANEXO I1-A1 DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS ECONÓMICOS UTILIZADOS PARA AS PROJEÇÕES

1. Descrição dos quatro cenários

A Informação 1 compara projecções em quatro cenários, consoante a presença ou ausência de VIH/SIDA, e em que medida este afecta o número de contribuintes para o regime de segurança social. Os cenários são os seguintes:

Cenário 1

Cenário de base, sem VIH/SIDA.

Cenário 2

O VIH/SIDA afecta o número de contribuintes para o sistema de segurança social da mesma forma que afecta a totalidade da população activa. As taxas de cobertura são definidas em valores iguais aos do cenário de base.

Cenário 3

O número de contribuintes para o regime de segurança social é o mesmo que no cenário de base (sem VIH/SIDA). Assume-se que existe uma substituição plena dos contribuintes que morrem com SIDA por trabalhadores previamente não cobertos pelo sistema.

Cenário 4

O número de contribuintes é constante e igual ao número absoluto observado em 2000.

2. Taxa de crescimento do PIB (%)

Ano	Cenário 1	Ano	Cenários 2, 3 e 4
2000-04	5,0	2000-04	3,0
2005-09	4,5	2005-09	3,0
2010-19	4,0	2010-19	3,0
2020-29	3,5	2020-35	3,0
2030-39	3,0	2036-39	2,5
2040-49	2,5	2040-49	2,0

Fonte: Cálculos da OIT.

3. Taxa de crescimento da produtividade por trabalhador (%)

Ano	Cenário 1	Ano	Cenários 2, 3 e 4
2000+	1,2	2000-39	1,0
		2040+	1,2

Fonte: Cálculos da OIT.

4. Taxas de participação (%)

Idade	Cenário 1		Cenários 2, 3 e 4	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
15-19	58	37	65	50
20-24	89	44	90	60
25-29	97	47	90	60
30-34	98	49	90	60
35-39	99	49	90	60
40-44	98	51	90	60
45-49	97	51	90	50
50-54	97	49	90	50
55-59	90	46	60	30
60-64	88	39	20	20
65-69	72	23	20	20

Fonte: Cálculos da OIT.

5. Taxas de desemprego (%)

Ano	Cenário 1	Cenários 2, 3 e 4
2000	13	14
2005	12	17
2010	12	18
2015	13	20
2020	14	19
2025	16	17
2030	17	12
2035	17	7
2040	16	6
2045	15	6
2050	13	6

Fonte: Cálculos da OIT.

6. Percentagem de trabalhadores cobertos pelo regime de segurança social

Assumem-se as seguintes taxas de cobertura para os cenários 1 e 2. No cenário 2, são aplicadas as mesmas taxas de cobertura a uma população activa reduzida, resultando numa redução da população coberta.

Idade	Taxas de cobertura etárias	
	Homens	Mulheres
15-19	20	20
20-24	25	25
25-29	30	30
30-34	40	35
35-39	40	40
40-44	50	45
45-49	50	50
50-54	60	55
55-59	60	60

Fonte: Cálculos da OIT.

O cenário 3 utiliza o mesmo número de pessoas seguras que o cenário 1. O cenário 4 utiliza um número absoluto constante de pessoas seguras igual à população coberta observada em 2000.

ANEXO I1-A2 IMPACTO DO VIH/SIDA EM REGIMES DE CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA

No domínio das pensões, a Informação abordou a questão do impacto financeiro do VIH/SIDA no contexto de regimes de pensões de contribuição definida. No entanto, como já foi referido, alguns países africanos adoptaram formas diferentes de concessão de pensões. Alguns países introduziram Caixas de Previdência ou outras formas de sistemas de contribuição definida (CD). Poderá ser interessante analisar de que forma estes instrumentos podem lidar com a questão do VIH/SIDA.

Num regime de contribuição definida, as contribuições são acumuladas numa conta individual e o saldo acumulado é geralmente pago quando se atinge a reforma, como prestação mensal, pagamento único ou levantamentos programados. A habitual prestação por morte ao abrigo de um regime de pensões de contribuição definida é um reembolso do saldo acumulado na conta em nome da pessoa na data da sua morte. O saldo acumulado representa o total das contribuições previamente pagas para essa conta, acrescido dos juros acumulados. Se a morte da pessoa ocorrer alguns anos apenas após o início da sua contribuição para o regime, o saldo acumulado na conta será baixo.

Utilizando a mesma taxa de contribuição de 8% que no caso da Afrolândia, o quadro I1-A2.1 apresenta o saldo acumulado em diferentes idades para uma pessoa que começou a contribuir para um regime de contribuição definida aos 20 anos.

Quadro I1-A2.1 Contribuições acumuladas num regime de contribuição definida (adesão aos 20 anos)

Idade	(1) Salário actual (\$)	(2) Conta acumulada (\$)	(3) Rácio entre a conta acumulada e o salário	(4) Valor de uma prestação mensal para o cônjuge (de um dólar por ano)
25	23 411	12 383	0,5	19,4
30	27 405	28 487	1,0	18,6
35	32 079	52 070	1,6	17,6
40	37 551	86 008	2,3	16,5
45	43 956	134 210	3,1	15,2

Nota

Assume-se que:

- o salário aumenta 3,2% (nominal) por ano
- a conta individual rende juros de 6,0% ao ano
- a prestação mensal está indexada a 2% ao ano

Fonte: Cálculos da OIT.

O quadro I1-A2.1 revela que o rendimento regular susceptível de ser retirado da conta acumulada é muito inferior ao valor de uma prestação mensal, quando a morte ocorre antes dos 45 anos (comparar colunas (3) e (4) do quadro). Também revela que os regimes de contribuição definida não estão bem preparados para enfrentar a ameaça do VIH/SIDA, dada a sua incapacidade para fornecer rendimento regular de longo prazo aos sobreviventes de contribuintes pertencentes aos grupos etários mais afectados (20-45 anos).

Por outro lado, algumas Caixas Previdência permitem o pré-pagamento do saldo da conta no caso de eventos específicos que ocorram antes da reforma. Esta entrega pode ajudar a pagar as despesas com medicamentos e de hospital e a apoiar a família nos últimos meses da vida do contribuinte.

INFORMAÇÃO 2

MIGRAÇÃO E MAIOR PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO ACTIVA COMO FACTORES DE FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL: OPÇÕES DE POLÍTICAS EM SOCIEDADES EM ENVELHECIMENTO¹

1. INTRODUÇÃO E OBJECTIVO

O envelhecimento é frequentemente percepcionado como um dos problemas cruciais enfrentados pelo sector da protecção social e pelos regimes de pensões em particular; no entanto, trata-se de uma visão indevidamente restritiva das suas implicações para uma sociedade. O envelhecimento também significa que a população activa de um país se contrai à medida que aumenta o número relativo de pessoas dependentes de rendimentos de transferência. Se todas as restantes condições permanecerem inalteradas, o PIB *per capita* deverá baixar, traduzindo-se por um queda dos padrões de vida em geral, e da protecção social em particular.

Se a população, em termos globais, desejar manter o seu nível de vida, tem de aumentar a produtividade cada vez menor da população activa, provavelmente através de formas de produção de maior capital intensivo. A capitalização das pensões poderá ajudar a criar as poupanças necessárias. No entanto, o possível aumento da produtividade do trabalho através de um recurso acrescido ao capital é limitado pelo ritmo da mudança tecnológica. Mesmo durante os anos 90, uma década de rápido progresso tecnológico, a produtividade por trabalhador na Europa raramente cresceu mais do que 2% ao ano. A outra opção seria expandir a população activa através do aumento das taxas de participação da população existente e através da migração.

Esta Informação explora as inter-relações entre o desempenho económico, o financiamento da protecção social, a migração e uma maior participação da população activa numa sociedade que pretende manter o seu nível de vida. O cenário

escolhido foi a União Europeia com a sua actual composição, referida aqui como UE-15.

A Informação analisa a mecânica dessas inter-relações, utilizando um simples modelo demográfico e de pensões, de longo prazo, associado a um modelo simplificado de contabilidade económica nacional de longo prazo. Os métodos de simulação utilizados são, na sua maioria, de natureza actuarial e determinista: por outras palavras, projectam os níveis de despesa e de prestações para os próximos 50 anos, segundo um conjunto de cenários e de pressupostos prudentes baseados em identidades contabilísticas nacionais. Mais que desenvolver um modelo perfeito, pretende-se deslocar o debate da argumentação qualitativa geral para pressupostos técnicos concretos e para hipóteses económicas. O modelo utilizado, embora não sendo seguramente perfeito, pode servir de ponto de partida para estruturar um debate de políticas relativo a um problema muito complexo. A análise reúne num único exercício abrangente todas as competências técnicas e analíticas desenvolvidas neste livro.

A Informação propõe-se, em particular:

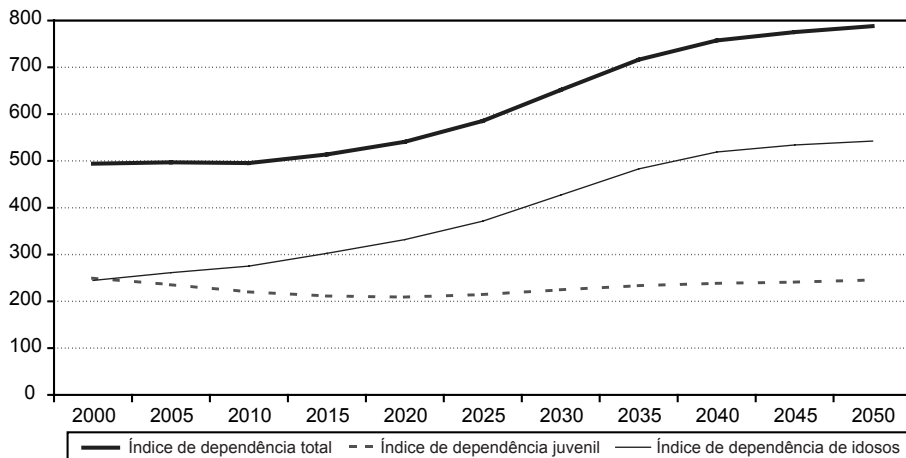
- avaliar a migração de substituição necessária numa sociedade em envelhecimento, que não aumenta a participação da sua população activa, mas segue uma política de elevada produtividade;
- avaliar o potencial efeito atenuador de uma maior participação da população activa sobre pressões migratórias; e
- assinalar o efeito estabilizador da combinação entre uma produtividade elevada, uma participação elevada da população activa e uma política migratória controlada sobre opções alternativas para o financiamento dos regimes de pensões, que constitui a principal rubrica de despesa dos sistemas nacionais de protecção social.

2. CONTEXTO DEMOGRÁFICO

A Europa está a envelhecer rapidamente. Os factos são bem conhecidos e consensuais. De acordo com projecções demográficas das Nações Unidas:

- a percentagem de pessoas com mais de 65 anos na população total da União Europeia² em 2050 será de 30,3%, face a 16,4% em 2000;
- a idade média da população aumentará de 39 anos em 2000 para 50 anos em 2050;
- o índice de dependência demográfica ($pop(0-14 \text{ e } 65+)/pop(15-64)$) aumentará aproximadamente de 500 por cada 1000 habitantes em 2000 para pouco menos que 800 por cada 1000 em 2050, tal como indicado na figura I2.1

Figura I2.1 Evolução prevista para o índice de dependência demográfica (em milhares), UE-15, 2000-50



Fonte: Com base em dados das Nações Unidas (2001a e 2001b).

Em resumo, assumindo taxas de participação da população activa constantes, uma parte cada vez maior da população ficará inactiva por velhice; uma parte cada vez menor da população terá de obter o rendimento e produzir os bens e serviços para lhes providenciar o rendimento e os bens e serviços necessários, e esse grupo activo ficará, ele próprio, cada vez mais velho. Estas circunstâncias constituirão um fardo óbvio para os sistemas nacionais de transferências sociais e afectarão as taxas de crescimento de longo prazo da economia da União Europeia.

De acordo com um relatório recente, elaborado pela Divisão para a População das Nações Unidas (ver Nações Unidas, 2001c), nos Estados-Membros da UE-15 seriam necessários:

- cerca de 47 milhões de migrantes para manter o número global da população até 2050;
- cerca de 79 milhões de migrantes para manter constante o número de pessoas do grupo etário 15-64; e
- cerca de 674 milhões de migrantes para manter constante o índice de dependência de idosos.

É óbvio que fluxos migratórios dessa ordem de grandeza poderão colocar problemas políticos no seio da UE-15, bem como problemas económicos (fuga de cérebros) nos países terceiros exportadores. Os cálculos do modelo das Nações Unidas limitam-se a uma análise demográfica e estão concebidos para demonstrar a dimensão das migrações de substituição necessárias de um ponto de vista

de "população numérica". No entanto, a perda potencial do número global da população ou a deslocação numérica dos índices de dependência demográfica não conseguem fundamentar de forma convincente a necessidade de um certo nível de migração de substituição. Por que razão uma população menor seria um problema para a UE-15, enquanto o seu nível de vida e de protecção social puder ser mantido? A fim de avaliar as alterações requeridas nas políticas nacionais para contrariar os efeitos do envelhecimento sobre o nível de vida, será necessária uma análise demográfica e económica combinada mais abrangente.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica aqui adoptada fundamenta-se em grande parte em projecções e simulações da população, da população activa e do emprego na UE (na sua composição actual, aqui referida como UE-15), com base em cenários económicos alternativos. É necessário efectuar grandes generalizações e simplificações para poder abarcar a complexidade do modelo a utilizar na análise.

A UE-15 é considerada, para o efeito, uma economia sem limitações directas ou indirectas sobre as migrações intracomunitárias; o desenvolvimento económico é considerado homogéneo em todo o território da União. Trata-se de uma simplificação óbvia, mas as análises nacionais não se enquadram no objectivo desta Informação. Essas análises exigiriam o desenvolvimento de perspectivas demográficas e económicas, combinadas e de longo prazo, sobre a evolução de cada Estado-Membro. No entanto, a mesma metodologia principal pode ser utilizada para análises nacionais mais pormenorizadas. A evolução da procura de mão-de-obra e da produtividade não é desagregada por sector económico (o que só teria sentido em estudos nacionais pormenorizados). O exercício tem por objectivo alertar os decisores políticos para a potencial dimensão do impacto do envelhecimento no desenvolvimento económico e explorar o possível contributo das migrações para a atenuação desse impacto.

O indicador central de que a UE-15 consegue sustentar o seu actual nível de vida é a manutenção de uma meta de *crescimento* do PIB *per capita*. Isto justifica-se pelo facto de a percentagem do consumo total das famílias no PIB se ter mantido praticamente inalterado na UE-15 ao longo do período de observação (flutuou entre 57% e 59% do PIB; ver quadro I2-A1.1 no Anexo Estatístico). Nós consideramos que os níveis de vida incluem os níveis de segurança social. Assume-se aqui que, se for possível manter um determinado PIB *per capita* médio para toda a população da União Europeia, será possível manter os níveis de transferências sociais necessários para atingir o actual nível de segurança social. Estas afirmações são demonstradas no caso dos regimes de pensões, que representam uma fatia substancial da despesa social nacional global.

3.1 Filosofia subjacente à elaboração do modelo económico e de população activa

O modelo aqui utilizado é bastante simples e baseia-se na filosofia de modelação económica e demográfica determinista que é utilizada como enquadramento para o modelo do orçamento social da OIT.³ Os seus pressupostos exógenos básicos dizem respeito à evolução demográfica, a um rumo assumido de crescimento de longo prazo e a pressupostos sobre a produtividade global por trabalhador.

A filosofia básica é a seguinte: os níveis de crescimento económico *per capita* de longo prazo da população, fixados como meta no ano inicial da projecção (designadamente em 2000, o primeiro ano das projecções demográficas das Nações Unidas aqui utilizadas)⁴, traduzem-se por uma taxa de cálculo do crescimento económico global para a economia no seu conjunto e, por conseguinte, por um PIB real total, expresso por um montante em euros, para todos os anos da projecção até 2050. O PIB inicial por pessoa empregada é determinado para o ano inicial. São aceites pressupostos exógenos relativamente ao crescimento anual do PIB por trabalhador, ou seja, à produtividade do trabalho. A produtividade do trabalho, na acepção aqui utilizada, inclui aumentos potenciais do número total de horas de trabalho *per capita* por ano. Dividindo os montantes totais do PIB pelo produto assumido por trabalhador, obtém-se o número total do emprego. A população activa menos o emprego resulta em desemprego ou em escassez de mão-de-obra. A dimensão numérica agregada da mão-de-obra é calculada aplicando as taxas de participação da população activa à estrutura demográfica. São enunciados pressupostos alternativos relativamente às taxas globais de participação da população activa, que incluem, sobretudo, pressupostos sobre as idades de reforma efectivas e o comportamento da população. A escassez de mão-de-obra e o desemprego são interpretados aqui como indicadores brutos da necessidade ou não de migração. Trata-se, obviamente, de uma simplificação, pois mesmo em épocas de elevado desemprego global, um país poderá necessitar de trabalhadores migrantes dotados de competências específicas (como ficou demonstrado na recente introdução de uma autorização de residência para especialistas em informática na Alemanha).

A análise do modelo não termina com a identificação de uma escassez de mão-de-obra. Assume que a UE-15 tentará suprir futuros diferenciais de mão-de-obra através de três principais medidas alternativas ou combinadas:

- (a) migração;
- (b) participação acrescida da população activa
- (c) maior produtividade do trabalho.

3.2 Principais pressupostos da elaboração do modelo

O quadro I2-A1.1 no Anexo Estatístico fornece alguns dados básicos sobre a evolução económica na UE-15 entre 1991 e 2000. As variáveis fundamentais para o modelo são o crescimento *per capita* e a produtividade por trabalhador.

Olhando com optimismo para o futuro, assumimos que a taxa do PIB *per capita* fixada como meta (e, por conseguinte, o nível médio de consumo *per capita*) irá crescer em termos reais cerca de 3% *per capita* por ano. Assumimos ainda que é possível aumentar a produtividade por trabalhador entre 2 a 2,5% por ano. Todas estas taxas estão próximas dos máximos observados durante o período de observação seleccionado (ver quadro I2-A1.1). Os pressupostos podem afigurar-se excessivamente optimistas, no entanto, mais importante que os níveis absolutos de crescimento e de aumentos da produtividade são as distâncias entre as diferentes taxas de crescimento. Projecções com taxas de crescimento do PIB *per capita* mais modestas, de 2%, e com taxas de produtividade de 1,0% e, respectivamente, 1,5%, mostram resultados semelhantes ao cenário aqui descrito. As variáveis fundamentais neste modelo estão interligadas pelas seguintes fórmulas simples:

(Fórmula 1)

Crescimento do PIB *per capita* = crescimento do emprego + crescimento da produtividade do trabalho – crescimento da população

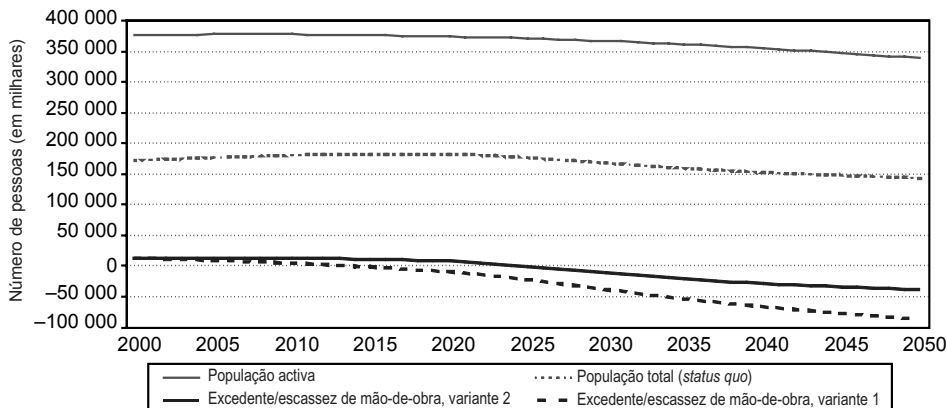
(Fórmula 2)

Crescimento real do PIB *per capita* = crescimento do consumo *per capita*
= aumento (aproximado) do nível de vida

Para o primeiro grupo de projecções de *status quo* (variante 1 e variante 2) assumimos, por conseguinte, que a UE-15:

- deseja manter uma taxa de crescimento real do PIB *per capita* de 3% ao ano;
- poderá atingir uma taxa de aumento da produtividade por trabalhador de 2,5% (variante 1) ou, alternativamente, de 2,0% (variante 2), mesmo com uma população activa em envelhecimento;
- poderá aumentar as taxas de participação da população activa feminina em cerca de 1% (não em 1 ponto percentual) por ano nos próximos 25 anos, mais ou menos, até atingir um nível de apenas 5 pontos percentuais abaixo do nível dos homens (assume-se que 78% dos homens do grupo etário entre os 15 e os 64 anos estão activos nas actuais idades de reforma *de facto*);
- não terá um aumento geral da idade de reforma efectiva; e
- terá uma taxa de desemprego friccional "inevitável" de 2,5% para a totalidade do período considerado.

Figura I2.2 Resultados demográficos, projecção estática, UE-15, 2000-50



Fonte: Cálculos da OIT.

4. RESULTADOS DAS PROECÇÕES DA ECONOMIA E DA POPULAÇÃO ACTIVA

4.1 Efeitos estáticos

Com base nos pressupostos anteriores, prevê-se que a escassez de mão-de-obra atinja níveis significativos. A Figura I2.2 apresenta a população projectada para a UE-15 até 2050, a população activa total e a escassez de mão-de-obra projectada estática para os cenários de aumento de produtividade de 2,5% e de 2,0% (variantes 1 e 2, respectivamente).

Na variante 2, em 2050 o modelo produz uma escassez de mão-de-obra estática de, aproximadamente, 88 milhões de trabalhadores. A variante 1 supriria parcialmente o diferencial de mão-de-obra, sem o eliminar; subsistiria uma escassez estática de 38 milhões. "Escassez estática" significa que a UE-15 não adoptará medidas correctivas, por outras palavras, não haverá alterações na participação da população activa nem haverá migração (ou seja, não serão importados trabalhadores adicionais).

O efeito sobre o nível de vida seria dramático: em 2050, o PIB teria caído para cerca de 78% do nível real previsto, na variante de 2,5%, e para cerca de 61%, na variante de 2,0%. Estes números descrevem o "diferencial de envelhecimento" do PIB *per capita*, o diferencial entre o nível de vida esperado ou fixado como meta e o nível que é possível com uma determinada evolução da produtivi-

dade, face a uma evolução demográfica sem níveis de migração e de participação da população activa mais elevados que o "normal".

4.2 Efeitos do aumento da migração

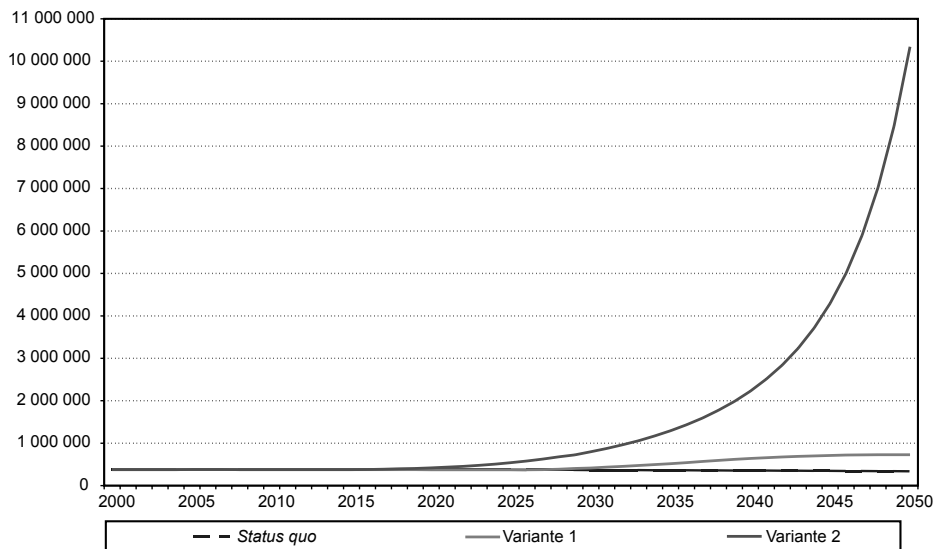
A questão fundamental que colocamos à discussão é a seguinte: o que aconteceria agora se a UE-15 empreendesse acções correctivas, optando por importar população activa em vez de alterar o comportamento participativo da sua população activa mediante, entre outras decisões, a aplicação de uma idade de reforma mais elevada, um maior número de horas de trabalho ou a mudança para padrões de trabalho mais produtivos?

O que a UE-15 não pode fazer é limitar-se a preencher todos os anos a escassez de mão-de-obra calculada. A antiga experiência alemã com os "trabalhadores convidados" que acolheu nas décadas de 60 e de 70 continuará a verificar-se. A experiência foi resumida com a frase: *Chamámos trabalhadores, mas vieram pessoas*. Os trabalhadores não vêm sozinhos, vêm com as suas famílias, o que se traduz num aumento da população. Para não discriminar entre o nível de vida dos residentes e o nível dos migrantes, será necessário um valor de PIB *per capita* igual ao da população residente para alimentar a população adicional. Enquanto os recém-chegados tiverem um índice de dependência inferior ao da população residente, continuarão a prestar um contributo positivo para suprir o diferencial de envelhecimento no PIB *per capita*.

Para simplificar o modelo, assume-se que todos os trabalhadores imigrantes têm 35 anos, uma idade compatível com a idade média estatística dos imigrantes adultos de países terceiros na UE em 1999 (ver Brücker, 2002, quadro 2.5). Assume-se ainda que cada trabalhador é acompanhado pelo cônjuge, uma pessoa com a mesma idade que fica imediatamente disponível para se inserir no mercado de trabalho. Cada um em dois imigrantes também tem um filho de cinco anos (*ibidem*), mais uma vez um valor sensivelmente em linha com a experiência estatística. Uma distribuição mais dispersa da estrutura etária dos imigrantes e do seu estatuto familiar modificaria os resultados de forma meramente marginal. Assume-se ainda que o seu comportamento reprodutivo imediatamente após a imigração se adapta ao da população residente.

A UE-15 também não consegue suprir os diferenciais de mão-de-obra quase instantaneamente, da noite para o dia. Os trabalhadores têm de ser recrutados e este processo demora o seu tempo. O modelo assume que todos os anos as autoridades de imigração comunitárias irão autorizar a chegada de trabalhadores suficientes para suprir o diferencial de emprego de $t-1$ e que os trabalhadores recrutados virão com as suas famílias. Mesmo que os cônjuges que os acompanham entrem de imediato no mercado de trabalho (para cobrir alguns desfasamentos

Figura I2.3 População total nos diferentes cenários e efeito dinâmico (em milhares), UE-15, 2000-50



Fonte: Cálculos da OIT.

temporais entre a ocorrência dos diferenciais e o processo de suprimento), o modelo começa a "perseguir a sua própria cauda" e o total da população a aumentar em espiral. Tudo porque, em simultâneo com o suprimento do diferencial de emprego do ano transacto, os trabalhadores migrantes e as suas famílias fazem disparar os níveis de consumo global e, por conseguinte, o nível de PIB necessário, pelo que o diferencial de mão-de-obra estrutural da população residente aumenta e os diferenciais e as necessidades de substituição do ano seguinte são superiores à escassez de mão-de-obra estática da população residente. O Governo teria que importar um número cada vez maior de trabalhadores com as suas famílias e assim sucessivamente.

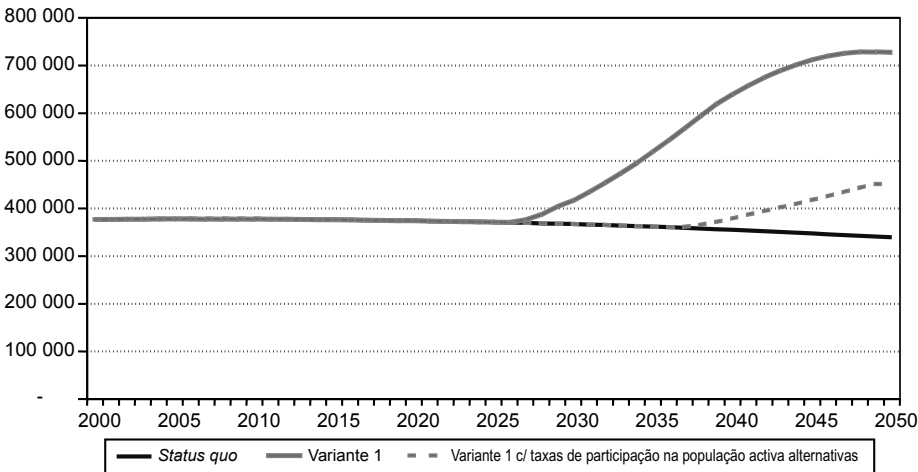
Os resultados da simulação são surpreendentes (ver figura I2.3). Os resultados principais são resumidos no Anexo Estatístico (ver quadro I2-A1.3). Num esforço cada vez maior para suprir o diferencial da mão-de-obra, a população total da UE-15 teria de crescer exponencialmente para suprir o diferencial de emprego. No cenário que pressupõe um aumento da produtividade de 2,5% (ou, por outras palavras, uma diferença de 0,5 pontos percentuais entre o aumento global esperado para o PIB *per capita* e os aumentos da produtividade do trabalho), a população teria que praticamente duplicar nos 50 anos seguintes, ao passo que, na variante de 2,0%, simplesmente explodiria.

Uma diferença de 1 ponto percentual na previsão da taxa de crescimento do PIB *per capita* da produtividade, embora eliminasse rapidamente o excedente de mão-de-obra (ou seja, o desemprego) na UE-15, não seria sustentável a longo prazo. No entanto, entre 1995-2000, observou-se uma diferença de cerca de 1,1 pontos percentuais entre as duas taxas, indicando que algumas economias seguiram de facto uma estratégia de baixa produtividade e emprego elevado. Na variante 1, o aumento líquido da população seria de aproximadamente 388 milhões, menos do que previsto por cálculos puramente demográficos, para quem deseje manter os índices de dependência demográfica.

4.2 Maior participação da população activa

Os países da UE-15 teriam ainda uma outra opção. Poderiam aumentar a actual idade da reforma dos 60 anos (*de facto*) para os 65 anos. Uma forma simples de modelar os efeitos será aumentar a taxa de participação da população activa no grupo etário 15-64 em, aproximadamente, 15%. Assumimos que esta alteração teria lugar entre 2021 e 2031. Resultaria numa população imigrante adicional, por comparação com as projecções de *status quo*, de aproximadamente 112 milhões ao longo de 50 anos. Esse valor afigura-se mais susceptível de ser gerido.

Figura I2.4 População total na projecção de *status quo* e na variante 1, com e sem o efeito das taxas alternativas de participação da população activa



Fonte: Cálculos da OIT.

A Figura I2.4 compara a população total necessária na variante de 2,5% e a variante combinada de 2,5% com taxas de participação da população activa mais elevadas. Outro resultado interessante é que, se as expectativas de crescimento *per capita* fossem reduzidas para o nível do aumento de produtividade assumido (digamos, 2,5%), deixaria de haver escassez de mão-de-obra, com ou sem ajustamentos nas taxas de participação da população activa. Isso significa que não seria necessária migração de substituição.

5. EFEITOS SOBRE O FINANCIAMENTO DO REGIME DE PENSÕES

O efeito do envelhecimento e os possíveis efeitos atenuadores das políticas de trabalho, de migração e de financiamento são ilustrados por uma análise de um regime nacional de pensões. Os regimes de pensões são directa e principalmente afectados pelo envelhecimento e os efeitos são de grande complexidade nos regimes de pensões de capitalização. Obviamente que os regimes de prestações de saúde, desemprego e assistência social (para referir apenas os mais importantes) também seriam afectados, mas a modelação destes não traria esclarecimentos adicionais.

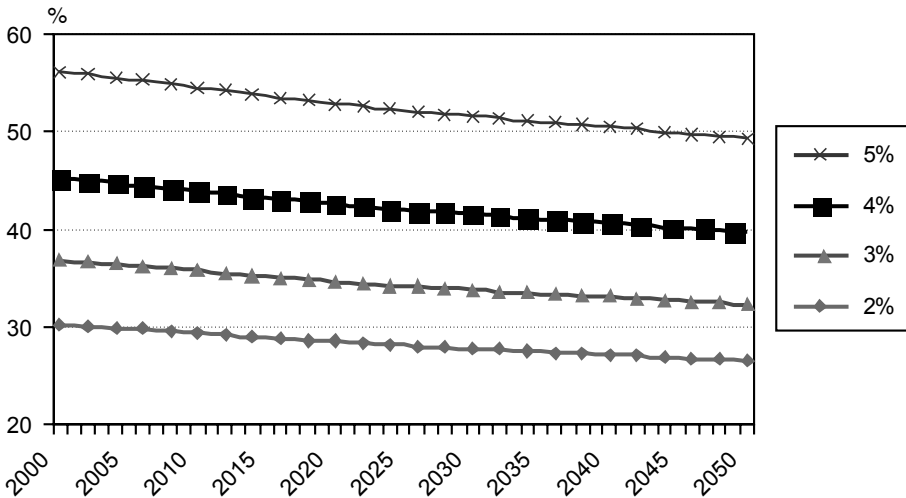
Para centrar a análise no impacto e nas implicações de reformas sistémicas ("paradigmáticas") e para separar o impacto das reformas paramétricas paralelas, assumiu-se aqui que os sistemas de pensões dos países da UE-15 já foram objecto de reformas paramétricas radicais (sem debater a atractividade económica ou a viabilidade social dessas reformas): a actual idade da reforma foi aumentada para os 65 anos e as taxas de substituição das pensões da segurança social foram reduzidas para 40% do salário bruto médio (o nível mínimo aceite pela Convenção n.º 102 da OIT relativa à norma mínima da Segurança Social, de 1952). Assume-se no nosso status quo fictício (variante de "pré-reforma") que as pensões de velhice deste nível são financiadas por repartição. Desprezam-se as pensões de invalidez e de sobrevivência por razões de simplificação da análise.

A variante "reforma paradigmática" assume que um regime de Poupança-Reforma Obrigatório (PRO) começa a operar ficticiamente em 2000 com vista a substituir gradualmente os pagamentos de pensões do antigo sistema durante um longo período de transição. As taxas de poupança e os níveis das pensões têm estado a aumentar ao longo de décadas. A taxa de contribuição para o sistema PRO é de 10%. A diferença entre o custo total das pensões e os 10% afectados a contas individuais é a participação do Estado no financiamento das pensões existentes e dos direitos preexistentes, bem como na subvenção de pensões do sistema PRO, sempre que não atingirem a meta pretendida de uma taxa de substituição de 40%. Trata-se de um modelo simples, mas realista, dos

custos de transição. Este tipo de financiamento residual dos custos de transição implica que, quanto menores as obrigações do Governo, melhor o desempenho do sistema reformado.

As pensões no regime PRO são calculadas como a prestação mensal que corresponde às poupanças acumuladas num máximo de 40 anos (com números mais baixos para os anos de poupança na fase introdutória). Os factores relativos às prestações mensais são baseados em tabelas de mortalidade igual para homens e mulheres e numa taxa de desconto assumida de 3%, que equivale à taxa média assumida a longo prazo para o crescimento real do PIB *per capita*. Considerando uma esperança de vida de aproximadamente 16 anos aos 65 anos, obtém-se um factor de anuidade de 12,5. Assume-se que esse factor de anuidade se aplica ao longo do período de projecção.⁵ O montante anual das pensões de quem se reforma é calculado dividindo o saldo acumulado nas contas individuais por 12,5. Em conjugação com a taxa contributiva de 10%, os valores destes parâmetros apontam para uma taxa de substituição de aproximadamente 40% das remunerações sujeitas a seguro após 40 anos de contribuições contínuas (com 100% de densidade), assumindo que a taxa de retorno é significativamente mais elevada que o crescimento real das remunerações sujeitas a seguro. A taxa de substituição

Figura I2.5 Evolução das taxas de substituição no regime PRO com esperança de vida crescente e taxas de retorno reais diferentes, UE-15, 2000-50
(após 40 anos de contribuições equivalentes a 10% das remunerações, com um crescimento anual de 2% nas remunerações reais)



Fonte: cálculos da OIT

do sistema global de pensões, fixada como meta, é definida no valor mínimo de 40%, mas a natureza intrínseca do sistema PRO não permite garantir um nível de prestações (ver figura I2.5). Por isso, o Governo e o contribuinte, mesmo após terminar o longo período de transição, têm de estar sempre preparados para prestar financiamento suplementar caso os níveis de pensão PRO não atinjam (para algumas ou para a totalidade das pessoas que se reformam) a meta política definida.

Os dois regimes operam no mesmo ambiente demográfico e económico, que se caracteriza pela variante 1 já referida com maiores taxas de participação na população activa.

Relativamente à migração, são utilizados dois cenários extremos: um *cenário sem migração* e um *cenário com migração*. A evolução demográfica assumida nestes dois cenários é resumida no quadro I2-A1.2, e a evolução básica a nível do emprego e da economia, no quadro I2-A1.3 (ver Anexo Estatístico). Sem migração, em 2050 o PIB ficaria cerca de 12% abaixo do nível fixado como meta, uma vez que ocorreria uma escassez de mão-de-obra em massa após 2035. Com um nível mais baixo de produtividade (por exemplo, 2% ao ano) e um ajustamento ascendente mais lento das taxas de participação na população activa, a queda do PIB poderia estabilizar na ordem dos 40% do nível fixado como meta.

O alargamento crucial do modelo económico é o nexo assumido entre a evolução demográfica e a taxa média de retorno sobre as poupanças das pensões. Assume-se aqui que a taxa de retorno remunerada pelo regime reformado é igual à taxa macroeconómica de retorno do capital nacional (tal como definido na fórmula 3 seguinte). Trata-se de um pressuposto razoável, uma vez que, ao fim de algumas décadas, as reservas de um regime de pensões totalmente capitalizado podem representar uma fatia significativa do capital nacional. O vínculo entre as poupanças e a taxa de juro é modelado pelas seguintes fórmulas:

(Fórmula 3)

Capital nacional em t = capital nacional em $t-1$ + investimento bruto
(= poupanças) no ano t – depreciação do capital em t

(Fórmula 4)

Taxa de retorno do capital nacional em t = rendimento de capital
em t /capital nacional em t

Dado que, no modelo, as taxas de crescimento real do consumo privado e governamental estão associadas à evolução demográfica/do mercado de trabalho (através do impacto assumido dos rácios de dependência em mutação na dimensão do consumo governamental e através da aplicação de "unidades equivalentes

de consumo" para medir o crescimento do consumo *per capita*), também se obtêm alterações nas taxas de poupança (e de investimento) e, por conseguinte, no capital.

O impacto na taxa de retorno (tomando em consideração as percentagens, assumidas como constantes, do factor rendimentos no rendimento nacional) depende dos pressupostos sobre a evolução da produtividade média do capital (por outras palavras, do impacto de taxas de poupança mais/menos elevadas no crescimento do PIB). Na versão básica do modelo, a taxa de crescimento do PIB *per capita* é exógena e constante: taxas de poupança/investimento crescentes resultam num crescimento do capital a um ritmo superior ao do PIB. A produtividade média do capital desce, bem como a taxa de retorno do capital nacional. Poderia completar-se esta análise com funções de produção alternativas que libertassem o pressuposto externo do crescimento *per capita* e utilizar uma função de produção com elevada produtividade do capital e um forte factor de crescimento tecnológico. Como a produtividade por trabalhador já foi assumida como sendo muito optimista, pode assumir-se que os resultados talvez não sejam muito diferentes, embora seja necessário aprofundar mais o tema.

5.1 Resultado da projecção

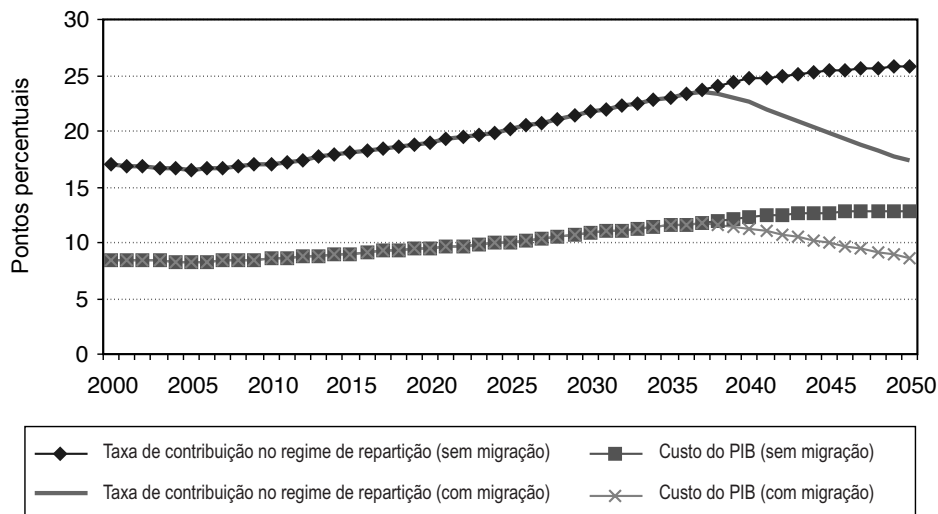
O primeiro conjunto de resultados refere-se ao regime de pensões de repartição (reformado parametricamente) de *status quo*. Os resultados não apresentam surpresas. No cenário *sem migração*, a taxa de contribuição do regime de repartição (taxa de custo sem custo administrativo) e o custo medido em percentagem do PIB (rácio de custo face ao PIB) aumentariam mais de 50% no período de projecção. No cenário *com migração*, embora aumentando igualmente nas próximas décadas, o custo regrediria para os níveis actuais assim que a migração de substituição se instalasse. A figura I2.6 apresenta estes valores sob a forma de um gráfico.

A questão central, agora, consiste em saber o que aconteceria a um sistema PRO introduzido recentemente, nos dois cenários demográficos. O principal pressuposto relativo à interacção entre a evolução demográfica e as taxas de retorno anteriormente descritas é aplicado, primeiro, ao cenário *sem migração* e, depois, ao cenário *com migração*.

A figura I2.7 mostra de que forma as taxas de retorno são afectadas pelos pressupostos. O efeito é significativo. A taxa final de retorno no cenário *sem migração* cai dos iniciais 4% reais para menos de 3,2%. No cenário com migração, quando se instala a migração de substituição (na década de 2030), o PIB aumenta a maior ritmo e as taxas de retorno voltam a registar níveis elevados.

Em conjunto com a estrutura demográfica subjacente, as taxas de retorno anteriores determinam os níveis reais das pensões no regime PRO, em diferentes variantes, em comparação com a despesa no regime de *status quo*. A figura I2.8

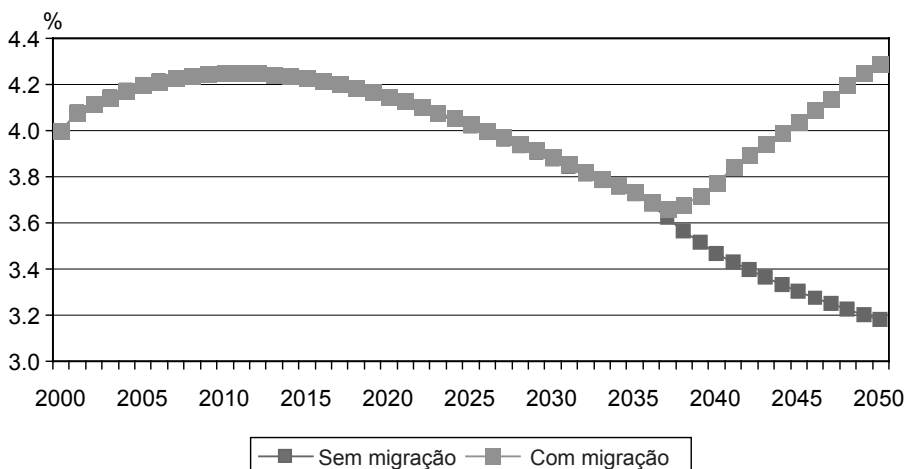
Figura I2.6 Rácios projectados do custo do sistema de repartição e rácios de custo face ao PIB de sistemas de pensão de repartição "parametricamente reformados", UE-15, 2000-50



Fonte: Cálculos da OIT.

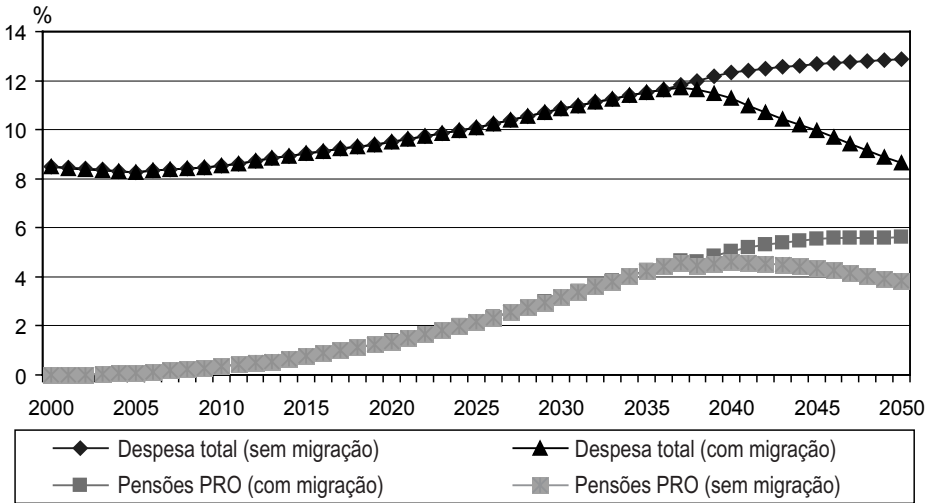
apresenta a evolução da despesa total com pensões, em percentagem do PIB, nos cenários alternativos, bem como a percentagem da despesa total que será coberta com pensões do regime PRO.

Figura I2.7 Evolução projectada das taxas de retorno (em %) no regime de pensões reformado, com base em pressupostos alternativos, EU-15, 2000-49



Fonte: Cálculos da OIT.

Figura I2.8 Despesa projectada com as pensões (em % do PIB), em cenários alternativos, UE-15, 2001-50

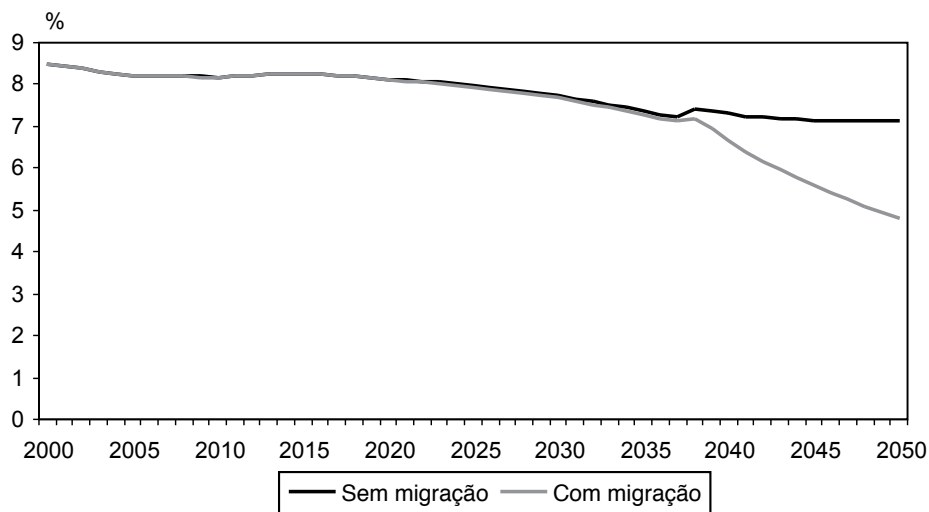


Fonte: Cálculos da OIT.

Note-se que os custos globais de um sistema nacional de pensões em que o regime anterior é progressivamente descontinuado, em simultâneo com a introdução de um novo sistema ao longo de várias décadas, são na verdade iguais à despesa com o regime de repartição reduzido, uma vez que se assume que o Estado garantirá uma taxa global de substituição mínima de 40%. O que muda efectivamente é a percentagem de pensões proveniente do regime PRO na despesa global com as pensões. É óbvio que o envelhecimento afecta a despesa com as pensões, independentemente da forma como são financiadas. É igualmente evidente que o efeito negativo do envelhecimento sobre as taxas de retorno e, consequentemente, o avanço a menor ritmo das novas pensões PRO em direcção ao nível de 40% que se pretende para a taxa de substituição, alarga o período em que o Governo tem de suportar a maior parte dos custos de transição. A figura I2.9 apresenta o efeito exclusivo da migração nos custos de transição totais do Governo até 2050.

O modelo é, obviamente, apenas um primeiro passo de uma análise mais complexa da estabilidade de longo prazo nos regimes de pensões de capitalização em sociedades em envelhecimento. Para demonstrar os potenciais efeitos do envelhecimento nas taxas de retorno de longo prazo, foi necessário proceder a inúmeras simplificações. Por conseguinte, é possível que as reduções no crescimento, desencadeadas por motivos demográficos, e o efeito sobre as taxas de retorno reais tenham sido sobrestimados.

Figura 12.9 Evolução dos custos de transição (em % do PIB), UE-15, 2000-50 (cenários com e sem migração)



Fonte: Cálculos da OIT.

Nesse caso, porém, o efeito dos custos administrativos e de transacção sobre a taxa real de retorno das poupanças com pensões também não foi considerado, podendo contrabalançar alguns dos potenciais efeitos dessa sobrevalorização. Os nossos pressupostos sobre a evolução da produtividade e das taxas de participação na população activa já são extremamente prudentes. Mesmo assim, alguns dos pressupostos e simplificações poderão não se verificar no futuro.

Parece, no entanto, haver razão suficiente para acreditar que a estabilização dos sistemas nacionais de pensões e, em consequência, do financiamento do sistema de protecção social em geral, num ambiente em envelhecimento, requer obviamente soluções mais sofisticadas que uma dependência unidimensional de uma maior capitalização dos regimes de pensões. Reforçar a capitalização dos sistemas nacionais de pensões poderá não chegar, por si só, para impulsionar vias de maior crescimento, como por vezes se alega. A nossa análise revela, uma vez que os retornos sobre investimentos se enquadram no cenário *sem migração* (ou seja, com escassez de mão-de-obra), que será com toda a probabilidade a escassez de mão-de-obra e não a escassez de capital a limitar o crescimento.

6. CONCLUSÕES SOBRE AS POLÍTICAS

Embora pudessem ser melhorados com novos aperfeiçoamentos do modelo, os resultados desta análise afiguram-se suficientemente robustos para nos permitirem declarar que é necessário adoptar uma combinação de políticas em típicas sociedades em envelhecimento para manter o nível de vida, incluindo o nível de protecção social. A migração por si só não parece fornecer uma solução aceitável, nem a alteração do financiamento dos regimes nacionais de pensões ou a exploração plena das potencialidades da oferta de mão-de-obra nacional. A combinação de políticas óbvia para sociedades envelhecidas e em envelhecimento consiste em políticas que:

- invistam na criação de postos de trabalho altamente produtivos;
- invistam na manutenção da produtividade de trabalhadores mais velhos (o que requer investimentos precoces na empregabilidade de longo prazo dos trabalhadores);⁶
- invistam num aumento das taxas de participação na população activa; e
- criem mecanismos para uma migração controlada.

A propósito, estas são as mesmas políticas que estabilizariam a protecção social existente e, designadamente, os regimes de pensões de repartição.

Notas

¹ Esta Informação reúne o conteúdo de dois trabalhos: Cichon *et al.* (2003a) e Cichon *et al.* (2003c).

² Os dados utilizados nesta Informação referem-se aos Estados-Membros da UE-15.

³ Para informações mais pormenorizadas sobre a componente do modelo, ver Scholz *et al.* (2000), p. 83-110.

⁴ Note-se que a projecção demográfica das Nações Unidas já inclui um número anual de migrantes de, aproximadamente, 500 000.

⁵ Na realidade, será de esperar que este factor de anualidade aumente continuamente em paralelo com o aumento da esperança de vida; por conseguinte, serão necessárias poupanças acumuladas cada vez maiores para adquirir a mesma prestação mensal (pensão), como se ilustra na figura I2.5.

⁶ Para uma lista mais pormenorizada de actividades possíveis, ver OIT (2002a).

ANEXO ESTATÍSTICO I2-A1

Quadro I2-A1.1 Dados históricos estruturais da economia, UE-15, 1991-2000

	Taxas médias de crescimento										1991 a 1995 a 2000 2000
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
População total (em milhões)	365,4	367,1	369	370,4	371,6	372,7	373,7	374,6	375,5	376,5	0,33 0,26
Emprego total (em milhões)	154,5	152,7	149,5	149,3	150,4	151,3	152,7	155,5	158,2	161	0,46 1,37
Crescimento do emprego (%)	-1,17	-2,10	-0,13	0,74	0,60	0,93	1,83	1,74	1,77		
Número total de desempregados (em milhões)	210,9	214,4	219,5	221,1	221,2	221,4	221	219,1	217,3	215,5	0,24 -0,52
Índice total de dependência económica (população desempregada/activa)	1,37	1,40	1,47	1,48	1,47	1,46	1,45	1,41	1,37	1,34	
PIB (constante a preços de 1991, em milhares de milhões de euros)	5 779	5854	5831	5994	6138	6236	6392	6577	6748	6971	2,11 2,58
Crescimento real (%)	1,3	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5	2,9	2,6	3,3		
PIB (preços actuais, em milhares de milhões de euros)	5 779	6 025	6042	6 334	6 588	6 920	7 288	7 632	8 017	8 524	
PIB per capita (em euros)	15 816	15 947	15 801	16 182	16 517	16 732	17 104	17 558	17 972	18 515	1,77 2,31
Crescimento real per capita	0,83	-0,91	2,41	2,07	1,30	2,23	2,65	2,35	3,03		
Produto do trabalho (preços constantes, em euros)	37 405	38 337	39 001	40147	40 810	41 216	41 859	42 298	42 657	43 298	1,64 1,19
Aumento da produtividade (%)	2,5	1,7	2,9	1,7	1,0	1,6	1,0	0,8	1,5		
Despesa final com o consumo das famílias (em milhares de milhões de euros)	3 319	3 483	3 508	3 658	3 780	3 997	4 215	4 419	4 670	4 970	
Em % do PIB	57,4	57,8	58,1	57,8	57,4	57,8	57,8	57,9	58,3	58,3	
Indemnização de empregados (em milhares de milhões de euros)	3 068	3 209	3 211	3 289	3 393	3 537	3 699	3 846	4 065	4 336	
Em % do PIB	53,1	53,3	53,1	51,9	51,5	51,1	50,8	50,4	50,7	50,9	

Fonte: EUROSTAT e dados da OCDE.

Quadro I2-A1.2 Resultados de dois cenários demográficos básicos, UE-15, 2000-50

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Cenário sem migração											
População com menos de 15 anos	59 301	59 506	55 666	52 198	50 795	50 205	49 926	49 218	48 153	47 177	46 605
População >65 anos	65 729	66 012	69 571	76 325	80 595	86 938	95 000	101 815	104 881	104 557	102 951
População 15-64 anos	251 970	252 606	252 721	247 574	242 955	234 206	222 350	210 808	202 066	195 731	189 758
População total	377 000	378 123	377 958	376 096	374 344	371 349	367 276	361 842	355 100	347 465	339 314
Dependência total ¹	0,81	0,79	0,77	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86	0,90	0,92	0,94
População activa											
Masculina	96 259	96 637	96 765	94 854	93 120	96 251	97 917	92 755	88 820	85 967	83 322
Feminina	76 202	80 183	84 242	87 549	89 371	92 335	94 008	89 201	85 584	82 965	80 452
População activa total	172 461	176 820	181 006	182 404	182 492	188 586	191 925	181 956	174 404	168 932	163 774
Cenário com migração											
População com menos de 15 anos	59 301	59 506	55 666	52 198	50 795	50 205	49 926	49 218	53 208	63 106	72 680
População >65 anos	65 729	66 012	69 571	76 325	80 595	86 938	95 000	101 815	104 881	104 557	102 951
População 15-64 anos	251 970	252 606	252 721	247 574	242 955	234 206	222 350	210 808	220 717	249 632	282 996
População total	377 000	378 123	377 958	376 096	374 344	371 349	367 276	361 842	378 807	417 295	458 627
Dependência total ¹	0,81	0,79	0,77	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86	0,85	0,80	0,74
População activa											
Masculina	96 259	96 637	96 765	94 854	93 120	96 251	97 917	92 755	97 019	109 640	124 263
Feminina	76 202	80 183	84 242	87 549	89 371	92 335	94 008	89 201	93 483	105 811	119 982
População activa total	172 461	176 820	181 006	182 404	182 492	188 586	191 925	181 956	190 502	215 452	244 245

¹Dependência total = (pessoas com mais de 65 anos + pessoas com menos de 15 anos)/emprego total.

Fonte: Cálculos da OIT com base em dados da ONU.

Quadro I2-A.1.3 Principais resultados dos cenários económicos, UE-15, 2000-50

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Cenário sem migração											
Emprego											
População activa total (em milhares)	172 461	176 820	181 006	182 404	182 492	188 586	191 925	181 956	174 404	168 932	163 774
Emprego necessário	178 170	159 502	163 358	166751	169 865	172 656	174 968	176 625	177 603	178 065	178 170
Emprego total (em milhares)	178 170	159 502	163 358	166751	169 865	172 656	174 968	176 625	170 044	164 708	159680
Escassez/excesso de população activa (em milhares)	13 149	12 898	13 123	11 092	8 064	11 215	12 159	783	-7 559	-13 356	-18 490
Produtividade laboral (em UM)	53 439	60 461	68 406	77 396	87 566	99 073	112 092	126 822	143 487	162 342	183 675
Taxa de crescimento (%)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
PIB											
Meta do PIB <i>per capita</i> (em euros)	22 000	25 504	29 566	34 275	39 734	46 063	53 400	61 905	71 765	83 195	96 446
Taxa de crescimento	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Meta do PIB (em milhares de milhões de euros)											
PIB realizado (em milhares de milhões de euros)	8 283	9 644	11 175	12 906	14 874	17 106	19 612	22 400	25 484	28 907	32 725
Taxa de crescimento	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	1,7	1,8	1,9
Queda do PIB por razões demográficas											
Em % da meta fixada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,4	-8,1	-11,6
Cenário com migração											
Emprego											
População activa total (em milhares)	172 461	176 820,2	181 006,4	182 403,5	182 491,6	188 585,9	191 924,7	181 956,5	190 502	215 451,8	244 245,2
Emprego necessário	168 149	172 400	176 481	177 823	177 929	183 871	187 127	177 408	185 739	210 065	238 139
Emprego total (em milhares)	155 205	159 502	163 358	166 751	169 865	172 656	174 968	176 625	185 739	210 065	238 139
Escassez/excesso de população activa (em milhares)	12 944	12 898	13 123	11 092	8 065	11 215	12 159	783	0	0	0

Quadro I2-A.1.3 (cont.)

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Produtividade laboral (em UM)	53 439	60 461	68 406	77 396	87 566	99 073	112 092	126 822	143 487	162 342	183 675
<i>Taxa de crescimento (%)</i>		2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
PIB											
Meta do PIB <i>per capita</i> (em euros)	22 000	25 504	29 566	34 275	39 734	46 063	53 400	61 905	71 765	83 195	96 446
<i>Taxa de crescimento</i>		3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Meta do PIB (em milhares de milhões de euros) 8 294	8 294	9 644	11 175	12 906	14 874	17 106	19 612	22 400	27 185	34 717	44 233
PIB realizado (em milhares de milhões de euros)	8 294	9 644	11 175	12 906	14 874	17 106	19 612	22 400	26 651	34 103	43 740
<i>Taxa de crescimento</i>		3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	3,5	5,1	5,1
Queda do PIB por razões demográficas											
Em % da meta fixada	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	-2	-1

Fonte: projecções ILO FACTS.

Quadro 12-A1.4 Resultados das projecções para o regime de pensões com sistema de repartição nos dois cenários de migração, UE-15, 2000-50

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Cenário sem migração											
Taxa de substituição no sistema de repartição	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Rácio demográfico	0,42	0,41	0,43	0,45	0,47	0,50	0,54	0,58	0,62	0,63	0,82
- em % do total dos salários	16,96	16,55	17,04	18,05	18,98	20,14	21,72	23,06	24,67	25,39	25,79
- em % do PIB	8,48	8,28	8,52	9,03	9,49	10,07	10,86	11,53	12,34	12,70	12,89
Cenário com migração											
Taxa de substituição no sistema de repartição	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Rácio demográfico	0,42	0,41	0,43	0,45	0,47	0,50	0,54	0,58	0,56	0,50	0,43
- em % do total dos salários	16,94	16,55	17,04	18,05	18,98	20,14	21,72	23,06	22,59	19,91	17,29
- em % do PIB	8,48	8,28	8,52	9,03	9,49	10,07	10,86	11,53	11,29	9,95	8,65

Quadro 12-A1.5 Custos projectados com as pensões do sistema PRO recentemente introduzido, UE-15, 2000-50
(cenário sem migração)

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB (em milhares de milhões de euros)	8 283	9 644	11 175	12 906	14 874	17 106	19 612	22 400	24 399	26 739	29 329
Emprego (em milhares)	155 000	159 502	163 358	166 751	169 865	172 656	174 968	176 625	170 044	164 708	159 680
Cálculo da taxa de poupança											
Taxa de consumo do Governo (%)	20,00	19,51	19,01	19,00	19,18	19,69	20,54	21,20	22,31	22,84	23,22
Taxa de consumo privado (%)	60,00	58,47	57,42	56,16	54,75	53,16	51,47	50,83	50,83	50,83	50,83
<i>Taxa de poupança (%)</i>	20,00	22,02	23,57	24,83	26,07	27,15	27,99	27,97	26,85	26,33	25,95
Cálculo da taxa de retorno macroeconómica											
Percentagem do rendimento líquido de capital (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Percentagem de impostos indirectos e de rendimento combinado (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Percentagem de depreciação do PIB (%)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Percentagem de salários do PIB (%)	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Capital em % do PIB	500,00	482,38	477,48	481,20	491,23	506,32	525,29	546,11	585,31	613,83	637,22
Taxa de poupança (%)	20,00	22,02	23,57	24,83	26,07	27,15	27,99	27,97	26,85	26,33	25,95
<i>Taxa de retorno (%)</i>	4,00	4,20	4,25	4,22	4,14	4,02	3,87	3,72	3,47	3,30	3,18
Produtividade do capital											
Novo regime de pensões reformado											
Taxa de contribuição assumida (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Receitas anuais das contribuições (em milhares de milhões de euros)	414	482	559	645	744	855	981	1 120	1 220	1 337	1 466

Taxas de retorno anuais (%)	4,00	4,20	4,25	4,22	4,14	4,02	3,87	3,72	3,47	3,30	3,18
Factor de juro composto	1,02	1,25	1,54	1,89	2,32	2,83	3,44	4,14	4,93	5,82	6,82
Poupanças médias do grupo que se reforma (em euros) (máximo 40 anos de poupança)	2 725	19 279	41 790	71 862	111 253	161 845	225 631	304 737	386 900	422 725	485 022
Novos pensionistas (grupo que se reforma)	0	2 150	2 898	3 490	3 592	3 988	4 577	4 552	3 923	3 256	2 957
Levantamentos anuais (pagamentos únicos)	0	41	121	251	400	645	1 033	1 387	1 518	1 376	1 434
Pensões concedidas recentemente (em euros)	0	1 547	3 353	5 765	8 925	12 984	18 101	24 448	31 039	33 913	39 911
Taxa rep das novas pensões em % das remunerações médias											
Despesa anual com pensões (em milhares de milhões de euros)	0	9	40	100	206	371	627	953	1 233	1 479	1 646
Em % do PIB	0,00	0,09	0,36	0,77	1,38	2,17	3,19	4,25	5,05	5,53	5,61
Reservas (em milhares de milhões de euros)	422	3 007	6 483	10 963	16 477	22 963	30 171	37 750	45 460	53 203	61 524
Em % do PIB	5,10	31,18	58,02	84,94	110,77	134,24	153,84	168,53	186,32	198,97	209,77
Pagamentos e garantias públicas de transição (em milhares de milhões de euros)	702	790	912	1 065	1 206	1 352	1 503	1 630	1 777	1 916	2 136
Em % do PIB											
	8,48	8,19	8,16	8,25	8,11	7,90	7,66	7,28	7,28	7,17	7,28
Em % do total dos salários											
	16,96	16,38	16,32	16,51	16,21	15,81	15,33	14,55	14,57	14,33	14,57

Quadro I2-A1.6 Custos projectados com as pensões do sistema PRO recentemente introduzido, UE-15, 2000-50
(cenário com migração)

Ano	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB (em milhares de milhões de euros)	8 294	9 644	11 175	12 906	14 874	17 106	19 612	22 400	26 651	34 103	43 740
Emprego (em milhares)	155 205	159 502	163 358	166 751	169 865	172 656	174 968	176 625	185 739	210 065	238 139
Cálculo da taxa de poupança											
Taxa de consumo do Governo (%)	20,00	19,54	19,03	19,03	19,20	19,72	20,56	21,23	21,13	21,00	21,00
Taxa de consumo privado (%)	60,00	58,55	57,50	56,24	54,82	51,54	50,90	50,90	50,90	50,90	50,90
<i>Taxa de poupança</i>	20,00	21,91	23,47	24,73	25,97	27,05	27,90	27,87	27,97	28,10	28,10
Cálculo da taxa de retorno macroeconómica											
Percentagem do rendimento líquido de capital (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Percentagem de impostos indirectos (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Percentagem de depreciação do PIB (%)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Percentagem de salários do PIB (%)	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Capital (%)	500,00	482,67	477,25	480,53	490,19	504,95	523,64	544,21	539,17	504,27	475,31
Taxa de poupança (%)	20,00	21,91	23,47	24,73	25,97	27,05	27,90	27,87	27,97	28,10	28,10
<i>Taxa de retorno</i>	4,00	4,20	4,25	4,23	4,15	4,03	3,89	3,74	3,77	4,04	4,29
Novo regime de pensões reformado											
Taxa de contribuição assumida (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Receitas anuais das contribuições (em milhares de milhões de euros)	415	482	559	645	744	855	981	1 120	1 359	1 736	2 212

Taxas de retorno anuais (%)	4,00	4,20	4,25	4,23	4,15	4,03	3,89	3,74	3,77	4,04	4,29
Factor de juro composto	1,015	1,24	1,53	1,88	2,31	2,82	3,42	4,12	4,95	6,00	7,37
Poupanças médias do grupo que se reforma (em euros) (máximo 40 anos de poupança)	2 712	19 261	41 768	71 847	11 270	161 938	225 861	305 190	390 351	437 593	522 995
Novos pensionistas (grupo que se reforma)	0	2 150	2 898	3 490	3 592	3 988	4 577	4 552	3 923	3 256	2 957
Levantamentos anuais (pagamentos únicos)	0	41	121	251	400	646	1 034	1 389	1 531	1 425	1 546
Pensões concedidas recentemente (em euros)	0	5,09	9,75	14,82	20,29	26,10	32,17	38,42	42,58	42,28	44,96
Taxa rep das novas pensões em % das remunerações médias											
Despesa anual com pensões (em milhares de milhões de euros)	0	8	39	99	205	369	624	949	1 229	1 484	1 677
Em % do PIB	0,00	0,09	0,35	0,77	1,38	2,16	3,18	4,24	4,61	4,35	3,83
Reservas (em milhares de milhões de euros)	421	2 999	6 474	10 955	16 477	22 981	30 222	37 851	46 110	56 836	71 900
Em % do PIB	5,08	31,10	57,94	84,89	110,77	134,35	154,10	168,98	173,01	166,66	164,34
Pagamentos e garantias públicas de transição (em milhares de milhões de euros)	702	790	912	1 066	1 207	1 354	1 506	1 634	1 841	1 972	2 148
Em % do PIB	8,47	8,19	8,16	8,26	8,11	7,91	7,68	7,29	6,91	5,78	4,91
Em % do total dos salários	16,94	16,38	16,33	16,51	16,23	15,83	15,36	14,59	13,54	11,36	9,71

Fonte: Projeções ILO FACTS

INFORMAÇÃO 3

O KIT DE SOBREVIVÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELOS CÁLCULOS

Todos nós nos vemos por vezes em situações em que temos de efectuar cálculos rápidos "nas costas de um envelope". Ainda que sejam apenas aproximados, podem fornecer-lhe alguma garantia em caso de dúvida sobre os resultados dos complexos cálculos de um dado modelo. Normalmente, deverão fornecer-lhe resultados dentro de uma margem de $\pm 10\%$ dos resultados obtidos através de um modelo sofisticado. Se tal não acontecer, tem o direito de fazer perguntas específicas sobre os pressupostos e métodos de cálculo de um método complexo. Sabemos por experiência que isso pode criar muitos embaraços. Por outro lado, os cálculos deste tipo também podem ajudar a introduzir algum realismo financeiro em debates políticos *ad hoc*, frequentemente muito intensos, em particular durante campanhas eleitorais, quando as ideias rápidas se vendem melhor. Sabemos, de novo por experiência própria, que isto também tende a criar embaraços.

Este exercício, porém, longe de querer criar embaraços, procura ministrar um conjunto de ferramentas de sobrevivência básicas que lhe permitirá contribuir para a tomada de decisões racionais, mesmo quando o tempo escasseia. As páginas seguintes ensinarão a efectuar projecções rápidas e a calcular níveis de reservas e taxas de contribuição. São atalhos, que proporcionam alguma liberdade face a técnicas mais sofisticadas, mas atenção: não permitem uma independência total. Afirmar o contrário seria pura arrogância da nossa parte.

1. TÉCNICAS DE ORÇAMENTAÇÃO BÁSICAS

O recurso a "factores impulsionadores" permite uma projecção aproximada da despesa com base no último total de uma rubrica de despesa registado nas contas de despesa de um regime de prestações. Os factores impulsionadores são variáveis com influência dominante sobre a despesa de uma determinada categoria de despesa. Por exemplo, a despesa total com as pensões de velhice de um regime de pensões de protecção social é habitualmente calculada como:

Fórmula 1

$$E_t = PENS_t * AP_t = \sum_{x=60}^{100+} pop_{x,t} * Pr_{x,t} * P_{x,t}$$

em que:

E	= despesa
t	= tempo
$PENS$	= número de pensionistas
AP	= montante médio da pensão
pop	= número total de pessoas com determinada idade num determinado momento
x	= idade
Pr	= rácio de pensionistas (percentagem de pensionistas no pop) em determinado momento e idade
P	= montante da pensão numa determinada idade

A notação 100+ indica que o acumulado continua até ao fim do grupo demográfico apresentado na previsão demográfica.

Num regime amadurecido, o montante com a despesa pode ser projectado utilizando dois factores impulsionadores, designadamente:

- a taxa de alteração do número de pessoas no grupo etário 60+ (pessoas com 60 ou mais anos), que assume que a taxa de pensionistas nesse grupo etário se mantém constante durante o período de projecção, e
- a taxa de aumento salarial ($1 + w = d_1$) ou a taxa de aumento dos preços ($1 + p = d_2$), que assume que os montantes médios das pensões são ajustados em consonância com os preços ou com os salários.

Fórmula 2

$$E_{t+1} = E_t * d_{1,t} + 1 * d_{2,t+1}$$

São possíveis mais factores impulsionadores. A capacidade essencial reside em saber encontrar o factor impulsionador certo ou um factor impulsionador plausível. As projecções calculadas com a ajuda de factores impulsionadores são sempre aproximações grosseiras.

É possível projectar as receitas de um regime de prestações com recurso a uma técnica de factores impulsionadores semelhante. Habitualmente, os factores impulsionadores para receitas de contribuições ou de impostos são a taxa de alteração da população activa ($1 + e$) e a taxa de alteração dos salários ($1 + w$) ou rendimentos. O resultado poderá parecer-se com o seguinte:

Fórmula 3

$$CI_{t+1} = CI_t * (1 + w_{t+1}) * (1 + e_{t+1})$$

embora, em regra, também se costume introduzir a taxa de contribuição na equação.

Fórmula 4

$$CI_{t+1} = AB_t * cons_t * (1 + w_{t+1}) * (1 + e_{t+1}) * \pi$$

em que:

AB	= base de avaliação (ou seja, geralmente um salário até um determinado tecto)
$cons$	= número de contribuintes
π	= taxa de contribuição

É possível projectar outros tipos de receitas com o simples procedimento por factores impulsionadores utilizado na **Fórmula 2**.

2. CÁLCULO DE SALDOS E DE RESERVAS

O saldo do regime é simplesmente a diferença entre a receita e a despesa:

Fórmula 5

$$BAL_t = I_t - E_t$$

As reservas no fim do ano $t + 1$ do regime podem ser aproximadamente projectadas como:

Fórmula 6a

$$RES_{t+1} = RES_t * (1 + i) + BAL'_t * (1 + i/2)$$

em que: i é a taxa de juro e BAL' é o saldo aproximado (denominado saldo monetário primário) que exclui as receitas de juros sobre o saldo emergente durante o ano. Isto ajuda a evitar referências circulares em projecções de folhas de cálculo. Se todas as receitas de investimento (incluindo as receitas sobre o saldo emergente) forem conhecidas, como é o caso quando os resultados contabilísticos do ano $t + 1$ já são conhecidos, então as reservas são simplesmente calculadas como:

Fórmula 6b

$$RES_{t+1} = RES_t + BAL_{t+1}$$

Neste caso, todas as receitas de investimento arrecadadas durante o ano $t + 1$ estão contempladas no saldo *BAL*.

3. CÁLCULO DAS TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO

Taxa de contribuição do sistema de repartição ou taxa de custo:

Fórmula 7

$$CR_t = (E_t - OI_t) / TAB_t$$

em que: *OI* é "outras receitas" e *TAB* a base de avaliação total.

Um prémio escalonado para um determinado período de equilíbrio com um requerimento mínimo de capitalização k vezes a despesa do ano anterior no fim do período t :

Fórmula 8

$$SCR_{[0,t]} = \left(\left(\sum_t (E_t - OI_t) / (1+i)^t \right) + k * E_t / (1+i)^t - RES_0 \right) / \sum_t (TAB_t = (1+i)^t)$$

o que significa que o valor actual da despesa futura total, acrescido do requisito de reserva (descontada para $t = 0$), menos a reserva inicial dividida pelo valor actual de todas as bases de avaliação futuras, é igual ao prémio escalonado para os anos 0 a t .

O cálculo do prémio médio geral (PMG) é igual ao acima indicado, mas sem o requisito de reserva e, possivelmente, sem a reserva inicial. Isso significa que o requisito de reserva no fim do período é zero. O prémio PMG pode ser interpretado como um prémio médio do sistema de repartição durante um determinado período.

Lembrete: Dividir um montante de despesa ou de receita pela potência t de $(1 + i)$ significa descontar retroactivamente um valor futuro um número de períodos t . Por razões de simplicidade, assumimos aqui que todas as rubricas de despesa e de receita são inscritas no meio do ano.

INFORMAÇÃO 4

MERCADOS FINANCEIROS: ORGANIZAÇÃO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

Os mercados financeiros têm sido classificados de muitas formas.¹ A figura I4.1 define algumas das classificações utilizadas com maior frequência e dá uma breve definição das principais classes (foram omitidas explicações sobre classificações cruzadas como os mercados primários, por exemplo, que podem ser simultaneamente mercados de dívida ou mercados accionistas). Segue-se uma explicação pormenorizada do funcionamento dos mercados (ver, também, caixa I4.1 na página 608).

Uma forma de classificar os mercados financeiros consiste em distinguir os *mercados primários* (os mercados que lidam com direitos financeiros recentemente emitidos) de *mercados secundários* (os mercados que transaccionam direitos financeiros emitidos previamente). Uma classificação pelo tipo de direito financeiro divide os mercados em *mercados de dívida* e *mercados accionistas*. Utilizando a maturidade dos direitos como critério relevante, pode distinguir-se entre *mercados monetários* (mercados financeiros para instrumentos de dívida de curto prazo) e *mercados de capitais* (para activos financeiros com maturidade mais longa). Os mercados também podem ser classificados pela sua estrutura organizacional como mercados de leilão, mercados fora de bolsa (OTC) e mercados intermediados. Num *mercado de leilão*, serviços de negociação centralizados num local são combinados com uma licitação aberta e competitiva dos activos, e todas as negociações de activos especificados ocorrem nesse local. Os *mercados fora de bolsa* são compostos por agentes que desejam comprar ou vender activos financeiros de ou a qualquer contraparte. Não existe um local de negociação central, e os investidores são atendidos individualmente em diversos pontos de negociação. Nos *mercados intermediados*, uma entidade denominada intermediário financeiro (por exemplo, uma instituição bancária) emite direitos financeiros sobre si própria. Com os fundos recebidos, adquire activos financeiros, geralmente para alcançar um objectivo de activo/passivo de longo prazo.²

As regras por que se regem os diferentes tipos de mercados financeiros estão sujeitas à legislação nacional. Aqui, limitamo-nos a descrever as linhas genéricas comuns a todos os mercados, relativamente às quais as regulamentações nacionais específicas podem naturalmente apresentar desvios.

Figura I4.1 Sinopse das classificações dos mercados financeiros

Mercados primários Lidam com direitos financeiros emitidos recentemente Exemplo 1: Uma empresa precisa de dinheiro para se expandir. Para esse efeito, emite acções. É admitida em bolsa.	Mercados secundários Lidam com direitos financeiros emitidos previamente Exemplo 2: Depois de emitidas, as acções da empresa do Exemplo 1 são negociadas na bolsa de valores.	Mercados de dívida Lidam com direitos financeiros com taxas de retorno fixas Exemplo 3: Um governo emite obrigações para financiar investimentos públicos em infra-estruturas.	Mercados accionistas Lidam com direitos financeiros com taxas de retorno residuais Exemplo 4: Igual aos exemplos 1 e 2.	Mercados monetários Lidam com instrumentos de dívida de curto prazo Exemplo 5: Uma instituição bancária necessita de liquidez para cumprir os requisitos de reservas mínimas legais. Pede emprestados os fundos requeridos a uma instituição bancária que tem excesso de reservas	Mercados de capitais Lidam com activos financeiros com maturidade mais longa Exemplo 6: O governo emite obrigações com maturidade muito longa (p/ exemplo, 30 anos). A empresa emite instrumentos de dívida de baixo risco (p/ exemplo, 10 anos). Fundos de pensões = compradores típicos
Mercados de leilão Todos os activos financeiros são negociados num local centralizado. Licitação aberta. Exemplo 7: Mercado primário de bilhetes do tesouro. Bilhetes do tesouro norte-americanos a 3 e a 6 meses leiloados todas as segundas-feiras. Bilhetes a 52 semanas leiloados na terceira semana de cada mês.	Mercados fora de bolsa O mercado para títulos não cotados. (Títulos não cotados = títulos não negociados numa bolsa de valores). Exemplo 8: Utilizados principalmente por investidores institucionais e gestores monetários profissionais.	Mercados intermediados Uma instituição (intermediária financeira) emite direitos sobre si própria. Com os fundos recebidos, adquire activos financeiros. Exemplo 9: Instituições bancárias.			

1. MERCADOS PRIMÁRIOS

Os mercados primários lidam com direitos financeiros emitidos recentemente. Os governos que emitem instrumentos de dívida sempre foram os actores dominantes nestes mercados. Em economias de crescimento consistente, em que a dívida do Estado é mantida sob controlo, trata-se de um negócio de rotina.

Por exemplo, o mercado primário para os bilhetes do Tesouro dos Estados Unidos funciona do seguinte modo:³ O Tesouro emite valores sob a forma de leilão. Os intervalos de tempo entre os leilões dependem das diferentes maturidades fixadas para os valores mobiliários. O bilhetes de curto prazo (com maturidade inferior a um ano) são leiloados semanalmente, sendo os montantes a negociar

Caixa I4.1 Instrumentos de dívida e direitos sobre capital accionista

O direito de um titular de um activo financeiro pode ser um montante fixo ou um montante residual variável. No primeiro caso, o activo financeiro é denominado um instrumento de dívida.

São exemplos de instrumentos de dívida:

- Um empréstimo de um banco comercial (investidor) a uma pessoa (emitente) para a compra de um camião. A pessoa oferece o seguinte contrato ao banco: Eu ganho rendimentos com a exploração do camião num negócio específico e reembolso o empréstimo, acrescido dos juros sobre esse empréstimo, em prestações constantes; em princípio, esses contratos podem ser negociados em mercados financeiros, mas habitualmente não o são.
- Uma obrigação do tesouro emitida por um governo (ou, em geral, por uma instituição pública) e adquirida por um fundo de pensões (investidor). O governo oferece o seguinte contrato: Eu transfiro a obrigação do tesouro para o fundo de pensões em troca do pagamento, pelo fundo de pensões, de um determinado montante. Eu prometo reembolsar na sua totalidade o montante estipulado na obrigação, numa data fixa no futuro, bem como, entretanto, em intervalos regulares, um determinado montante de juros (também ele estipulado na obrigação); as obrigações do tesouro são títulos típicos negociados em mercados financeiros (mercados de obrigações).
- Uma obrigação de longo prazo (10 anos) emitida por uma grande empresa para financiar a expansão do negócio e adquirida por um banco privado (investidor). O contrato oferecido pela empresa ao banco é semelhante ao do exemplo anterior (governo/fundo de pensões). Como essas obrigações de longo prazo implicam uma promessa de longo prazo de pagar o serviço da dívida da obrigação no futuro e também influenciam o mercado monetário, os seus emitentes são normalmente sujeitos a uma vigilância apertada e a um procedimento de aprovação pelo banco central antes da emissão. Quando aprovadas, essas obrigações são consideradas de baixo risco ("*gilt-edged*").

Um direito residual ou sobre o capital accionista obriga o emitente do activo financeiro a pagar ao titular um montante baseado em remunerações (lucros), quando existentes, ou por outros motivos, depois de os titulares de instrumentos de dívida (do mesmo emitente) terem sido pagos.

São exemplos de direitos sobre o capital accionista:

- As acções ordinárias da Siemens ou da General Motors. A empresa (o emitente) promete pagar ao titular da participação no capital accionista (acção) um montante não especificado relativo ao valor nominal da acção emitida (dividendo) no caso de remunerações (lucros) suficientes. Para além de serem instrumentos de dívida, as acções concedem habitualmente um direito de voto ao titular do activo, que lhe permite influenciar a política empresarial do emitente (incluindo o montante dos dividendos pagos por acção). As acções ordinárias são usualmente negociadas nos mercados accionistas.
- Uma participação numa empresa sob a forma de parceria. Uma pessoa com excesso de liquidez (poupanças) é convidada pelo dono de uma empresa privada a investir essas poupanças na empresa. Em troca, o dono da empresa promete deixar a outra pessoa participar nos lucros em função da sua quota-parte na empresa. Normalmente, estes acordos privados ("bilaterais") não são negociados nos mercados financeiros.

anunciados antecipadamente. Os bilhetes com maturidade de um ano são negociados na terceira semana de cada mês (o anúncio é feito na sexta-feira anterior). Além disso, o Tesouro propõe valores mobiliários com maturidades de dois, três, cinco, sete, dez e 30 anos.

Os participantes no leilão são o governo (que propõe um determinado montante, uma "licitação"), os proponentes que concorrem, os proponentes que não concorrem e o banco central. De acordo com as regras norte-americanas de apresentação de propostas, no fecho de uma oferta pública, as acções compradas pelo banco central são deduzidas em primeiro lugar. Os proponentes que não concorrem estão limitados a uma percentagem máxima definida do concurso⁴ e, quando o leilão termina, pagam a rentabilidade média alcançada na proposta concorrente. O restante é alocado aos proponentes que concorrem, por ordem descendente das suas propostas. Isto significa que o proponente preparado para pagar o preço mais elevado é atendido em primeiro lugar (pelo preço oferecido), seguindo-se o segundo preço mais elevado (por esse preço) e assim sucessivamente. Em alternativa, os países aplicam uma espécie de licitação invertida (*Dutch tender*), em que *todos* os proponentes acabam por pagar o preço mais baixo aceite pelo emitente durante o leilão.⁵

O quadro I4.1 mostra em que meses o Tesouro dos Estados Unidos emite títulos de longo prazo.

As empresas são outras entidades que actuam no mercado primário. Oferecem instrumentos de dívida de curto e de longo prazo e acções adicionais. Os títulos com maturidade inferior a um ano são frequentemente designados "títulos comerciais", aqueles que possuem uma maturidade mais longa, "obrigações de sociedades anónimas", e as acções adicionais, "acções consolidadas".

Nos últimos anos, os mercados primários têm atraído atenção especial por ocasião de importantes privatizações de empresas estatais e da emissão de acções por empresas privadas. Há dois tipos de emissões de acções ordinárias do mercado primário. As Ofertas Públicas Iniciais (OPI) são acções emitidas por uma empresa que vende acções ao público pela primeira vez. Antes da emissão, a empresa pode ser estatal ou privada, podendo esse ser novamente o caso, em princípio, após a emissão. No caso de sociedades anónimas, a propriedade depende dos direitos de controlo associados à percentagem detida no capital total. As novas emissões consolidadas são oferecidas por empresas que já dispersaram capital. Por exemplo, uma venda pela Daimler Chrysler de novas acções seria referida como nova emissão consolidada.

O mercado primário organiza OPI e emissões consolidadas. Os direitos financeiros emitidos recentemente são quase sempre distribuídos através de instituições bancárias que actuam como gestores principais. Seguem-se alguns exemplos de privatizações bem sucedidas através de OPI:⁶

1. Nos Estados Unidos, a privatização, em Março de 1987, da empresa de caminho-de-ferro estatal Conrail. Foram vendidos mais de 58 milhões de acções, num total de 1,65 mil milhões de USD.

Quadro I4.1 Títulos de cupão do tesouro leiloados mensalmente

Mês	Número de anos até à maturidade					
	2	3	5	7	10	30
Janeiro	•		•			
Fevereiro	•	•	•		•	•
Março	•		•	•		
Abril	•		•			
Maio	•	•	•		•	•
Junho	•		•	•		
Julho	•		•			
Agosto	•	•	•		•	•
Setembro	•		•	•		
Outubro	•		•			
Novembro	•	•	•		•	•
Dezembro	•		•	•		

* Leiloados no mês indicado.

2. A British Telecom no Reino Unido (montante arrecadado: 4,7 mil milhões de USD).
3. A Deutsche Telekom AG, na Alemanha, em 1996 (montante arrecadado: 20 mil milhões de DM); a privatização da parte da Deutsche Lufthansa AG ainda detida pelo governo em 1997 (arrecadados 4,7 mil milhões de DM) e da Deutsche Post AG em 2000 (valor do mercado na data da emissão: 5,8 mil milhões de euros).

Como mostra o quadro I4.2, o número de OPI aumentou consideravelmente na Europa Ocidental em 1997 e 1998.

Para além da emissão de direitos geridos por intermediários do mercado, a emissão de obrigações e a negociação de capital accionista também ocorrem em mercados não organizados, directamente entre parceiros de negócios ou com base em relações pessoais. A negociação em mercados não organizados é frequentemente preferida ao mercado geral, porque o seu compromisso a longo prazo é mais fiável. Uma vez que os fluxos financeiros relacionados não serão canalizados para os mercados formais, estas oportunidades de investimento raramente estão ao alcance de investidores institucionais como os fundos de pensões. É um fenómeno com alguma importância, pois alguns observadores alegam que as emissões distribuídas privadamente tenderão a representar os investimentos mais lucrativos.

Quadro I4.2 Ofertas Públicas Iniciais (OPI) na Europa Ocidental continental 1997-98

País	1997	1998
Bélgica	13	18
França	82	226
Alemanha	24	153 ¹⁾
Itália	13	21
Países Baixos	15	22
Espanha	78	184
Suíça	13	17

¹⁾ diz respeito ao ano 2000.

Fonte: Deutsche Börse AG, citado em von Hagen e von Stein (eds.) (2000), p. 959, 963.

2. MERCADOS SECUNDÁRIOS

Os mercados secundários lidam com direitos financeiros emitidos previamente (acções, obrigações). De um modo geral, nestes mercados, os investidores manifestam a sua opinião sobre as perspectivas económicas de empresas, ao determinar os preços por que se realizam as transacções.^{7,8}

Habitualmente, os mercados secundários são organizações formais como, por um exemplo, uma bolsa de valores (Bolsa de Valores de Nova Iorque, Bolsa de Valores de Londres, Grupo Deutsche Börse de Frankfurt, etc. – ver quadro I4.3). Uma bolsa de valores proporciona um local de negociação para os seus membros. Só os membros podem negociar nessa bolsa de valores. Isso explica por que motivo os (lugares dos) membros também são activos valiosos. Diz-se que as acções negociadas numa bolsa de valores são *acções cotadas*. Para ser cotada, uma empresa tem de se candidatar e satisfazer um conjunto mínimo de requisitos que se prendem com o número de anos de existência, o valor nominal das acções, a capitalização esperada para as acções, o número de acções distribuídas ou o número de accionistas que irá adquirir as acções, respectivamente.¹⁰ É ainda obrigatória a emissão de um prospecto com dados financeiros completos, que indique os proprietários e a actual situação do passivo. As regras relativas à cotação em bolsa também podem ter origem na legislação, que, por exemplo, pode fixar normas mínimas relativamente ao estatuto legal de uma empresa antes de a autorizar a ser admitida à bolsa.

Os mercados formais têm a importante vantagem de cobrar custos de transacção baixos, devido a um elevado grau de padronização dos procedimentos de negociação. Há quem afirme que estes mercados estão perto de serem "mercados perfeitos". Diz-se que um mercado é perfeito quando o número de compradores e de vendedores é suficientemente amplo e todos os participantes têm uma dimensão suficientemente pequena no mercado para que nenhum agente individual

possa influenciar o preço dos activos. Por outro lado, as transacções directas fora de bolsa num mercado permitem que a negociação se efectue sem qualquer desfasamento temporal. No entanto, também é frequente a presença de "fricções" (custos que interferem na oferta e na procura de bens e serviços) nestes mercados. A eventual existência dessas fricções, e o seu peso, são um indicador importante para analisar o desempenho das bolsas de valores em relação às suas concorrentes. Uma forma de calcular os custos associados a fricções é comparar os preços de activos idênticos negociados em mercados diferentes.

Muitos mercados secundários formais, em várias partes do mundo, passaram por mudanças significativas nas últimas décadas, sendo uma das mais surpreendentes a sua institucionalização, ou seja, a substituição dos pequenos investidores tradicionais por grandes investidores institucionais. Simultaneamente, parece ter aumentado a velocidade de negociação e a rotação das acções. Na Bolsa de Valores de Nova Iorque, por exemplo, actualmente os investidores institucionais são responsáveis, de longe, pela maior parte das transacções. Uma maior implementação de regime de pensões de capitalização em todo o mundo reforçaria ainda mais esta tendência.

3. MERCADOS DE DÍVIDA

Os mercados de dívida lidam com instrumentos que obrigam o devedor a efectuar uma série de pagamentos contratualmente definidos, geralmente em moeda nominal, até uma data final denominada "data de maturidade", em que o montante inicial do crédito é reembolsado. Normalmente, o titular desses instrumentos pode considerar seguro o rendimento deles derivado.

Os activos negociados incluem instrumentos do mercado monetário e do mercado de capitais como, por exemplo:

- Bilhetes e títulos do Tesouro
- Papel comercial
- Obrigações de sociedades anónimas de médio e longo prazo
- Letras de câmbio de banqueiros
- Títulos de agências federais de curto e longo prazo
- Obrigações municipais de curto e longo prazo
- Certificados de depósito
- Acordos de recompra
- Instrumentos de taxa flutuante
- Fundos federais

Nos países industrializados, os mercados de instrumentos de dívida¹² são altamente diversificados e desenvolvidos, ao passo que nos países em desenvolvimento e em transição só existem numa forma rudimentar.¹³ Estes mercados estão habitualmente dominados por instrumentos emitidos pelo estado, que são normalmente considerados seguros. Os títulos do Estado ("do tesouro") são protegidos pela plena confiança e pelo crédito dos governos que os emitem. É esta a razão por que as reservas da protecção social são frequentemente investidas em activos financeiros emitidos pelo Estado.

Quadro 14.3 Lista das bolsas de valores de todo o mundo, 20011

África (7)

Bolsa de Valores do Botsuana
Bolsa de Valores do Cairo
Bolsa de Valores do Gana
Bolsa de Valores de Joanesburgo
Bolsa de Valores de Nairobi
Bolsa de Valores da Namíbia
Bolsa de Futuros da África do Sul

Ásia (24)

Bolsa de Valores de Bombaim
Bolsa de Valores de Colombo
Bolsa de Futuros de Hong Kong
Bolsa de Valores de Hong Kong
Bolsa Nacional de Valores da Índia
Bolsa de Valores de Jacarta
Bolsa de Mercadorias de Kansai
Bolsa de Valores de Karachi
Bolsa de Valores da Coreia
Bolsa de Valores de Kuala Lumpur
Bolsa de Valores da Mongólia
Bolsa de Valores de Osaka
Bolsa de Valores das Filipinas
Bolsa de Valores de Xangai
Bolsa de Valores de Shenzhen
Bolsa de Valores da Sibéria
Bolsa de Mercadorias de Singapura
Bolsa Monetária de Singapura

Bolsa de Valores de Singapura

Bolsa de Valores de Taiwan
Bolsa de Valores da Tailândia
Bolsa de cereais de Tóquio
Bolsa Internacional de Futuros Financeiros de Tóquio
Bolsa de Valores de Tóquio

Canadá (4)

Bolsa de Valores de Montreal
Bolsa de Valores de Toronto
Bolsa de Valores de Vancouver
Bolsa de Mercadorias de Winnipeg

Caraíbas (3)

Bolsa de Valores das Bermudas
Bolsa de Valores das Ilhas Caimão
Bolsa de Valores da Jamaica

Europa de Leste (14)

Bolsa de Valores de Bratislava
Bolsa de Valores de Budapeste
Bolsa de Valores da Lituânia
Bolsa de Valores de Lubiliana
Bolsa de Valores da Macedónia
Bolsa de Valores de Praga
Bolsa de Valores de Riga
Mercado Russo de Títulos
Bolsa de Valores da Rússia

Quadro I4.3 (continuação)

Europa de Leste (14) (continuação)

Bolsa de Valores da Eslováquia
Bolsa de Futuros de São Petersburgo
Bolsa de Valores de Talin
Bolsa de Valores de Varsóvia
Bolsa de Valores de Zagreb

Europa Ocidental (40)

Bolsa de Valores de Amesterdão
Bolsa de Valores de Atenas
Bolsa de Valores de Barcelona
Bolsa de Futuros e de Opções da Bélgica
Bolsa de Valores de Berlim
Borsaitalia
Bolsa de Valores de Bremen
Bolsa de Valores de Bruxelas
Bolsa de Valores de Copenhaga
Bolsa de Valores de Düsseldorf
Easdaq (Bélgica)
EUREX (Suíça)
EURO-NM Mercado Finlandês de Opções
Bolsa Finlandesa de Valores
Bolsa de Valores de Frankfurt
Bolsa de Valores de Genebra
Bolsa de Valores de Hamburgo
Bolsa de Valores de Hanôver
Bolsa de Valores de Helsínquia
Bolsa Internacional de Petróleo
Bolsa Internacional Irlandesa
Bolsa de Valores de Lisboa e do Porto
Bolsa de Futuros Financeiros Internacionais de Londres (LIFFE)
Bolsa de Metais de Londres
Bolsa de Títulos e Derivados de Londres
Bolsa de Valores de Londres
Bolsa de Valores do Luxemburgo
Bolsa de Valores de Madrid
Bolsa de Valores de Milão

Bolsa de Valores de Munique
Novo Mercado (Nouveau Marché) (França)
Bolsa de Valores de Oslo
Bolsa de Paris
Paris Matif
Bolsa Espanhola de Futuros Financeiros e Opções
Bolsa de Valores de Estocolmo
Bolsa de Valores de Stuttgart
Bolsa de Valores de Viena
Bolsa de Valores de Zurique

Próximo Oriente (5)

Mercado Financeiro de Amã
Bolsa de Valores de Beirute
Bolsa de Valores de Istambul
Bolsa de Valores de Teerão
Bolsa de Valores de Tel Aviv

Oceânia (3)

Bolsa de Valores da Austrália
Bolsa de Valores da Nova Zelândia
Bolsa de Futuros de Sydney

Estados Unidos da América (17)

Bolsa Americana de Valores
Bolsa de Valores do Arizona
Bolsa de Valores de Boston
Junta de Comércio de Chicago
Bolsa da Junta de Opções de Chicago
Bolsa Mercantil de Chicago
Bolsa de Valores de Chicago
Bolsa do Café, Açúcar e Cacao
Mercados Electrónicos do Iowa
Junta do Comércio de Kansas City
Bolsa Centro-americana de Mercadorias
Bolsa de Cereais de Mineápolis

Estados Unidos da América (17) (continuação)

Nasdaq

Bolsa do Algodão de Nova Iorque

Bolsa Mercantil de Nova Iorque

Bolsa de Valores de Nova Iorque

Bolsa de Valores de Filadélfia

Bolsa de Valores de São Paulo

Bolsa Electrónica do Chile

Bolsa de Valores de Buenos Aires

Bolsa de Bogotá

Bolsa de Valores do México

Bolsa de Valores da Nicarágua

Bolsa de Valores do Peru

América do Sul (12):

Bolsa de Valores da Bolívia

Bolsa de Mercadorias & Futuros São Paulo

Bolsa de Valores do Rio de Janeiro

Bolsa de Valores de Santiago do Chile

Bolsa de Valores da Venezuela

¹Hiperligações Internet para todos os mercados via <http://www.boerse.de/>. A lista anterior não pretende ser exaustiva.

4. MERCADOS ACCIONISTAS

As acções ("acções ordinárias") representam um interesse de propriedade (ou "participação") numa sociedade. Os titulares dessas acções, intitulados "accionistas" (ou "titulares de participações"), têm direito às remunerações da empresa, quando são distribuídas sob a forma de dividendos. Os direitos dos accionistas ao superávit operacional são pagos após terem sido liquidados os juros sobre as obrigações e os impostos. A venda de acções pode gerar lucros imprevistos, se o preço de venda exceder o preço inicialmente pago. As participações sociais também conferem ao titular o direito a uma quota-parte *pro rata* no capital accionista remanescente em caso de liquidação da sociedade que emitiu as acções.¹⁴ No entanto, estes direitos são residuais. Isto significa que os accionistas são pagos em último lugar, após todos os outros credores (fisco, colaboradores, fornecedores, titulares de obrigações) com direitos sobre os activos e os rendimentos da sociedade.¹⁵ Simultaneamente, os titulares de participações sociais não são responsáveis pelas obrigações da empresa; quando muito, em caso de liquidação, podem perder o seu investimento inicial.

5. MERCADOS MONETÁRIOS

Os mercados monetários lidam com instrumentos de dívida que, no momento da sua emissão, têm uma maturidade máxima de um ano. Estas facilidades de duração relativamente curta são reunidas na rubrica "dinheiro", porque cumprem as funções de dinheiro, por exemplo, como meio de pagamento. Os certificados de

dívida figuram numa das definições alargadas de massa monetária M3 ou M4 dos bancos centrais que, por sua vez, foram fixadas, em certa medida arbitrariamente, de acordo com determinadas condições de levantamento e com determinados prazos de maturidade (ver caixa I4.2). Além do mais, se o mercado monetário tiver liquidez, isto é, se os titulares de instrumentos de dívida de curto prazo conseguirem vender os seus activos em qualquer altura (que costuma ser o caso nos países da OCDE), estes instrumentos podem ser facilmente trocados por dinheiro.

Caixa I4.2 Massas monetárias

Os bancos centrais definem diferentes agregados monetários para medir o fornecimento de massa monetária à economia e como meta para as suas políticas monetárias. A inclusão real de determinados activos varia consoante as respectivas medidas dos bancos centrais e está sujeita a ajustes por forma a tomar em consideração novos instrumentos financeiros ou diferentes utilizações. As massas monetárias, normalmente definidas de M1 a M3, classificam os activos por liquidez decrescente e incluem, designadamente:

- M1: moeda (moedas e notas em uso pelo público), depósitos à ordem e outros depósitos facilmente transferíveis para contas-correntes, cheques de viagem
- M2: M1 mais contas-poupança de curto prazo, pequenos depósitos, participações em fundos de investimento no mercado monetário (não institucionais)
- M3: M2 mais grandes depósitos a prazo, acordos de recompra a prazo, linhas de crédito, participações em fundos de investimento no mercado monetário (institucionais), euro dólares a prazo.

6. MERCADOS DE CAPITAIS

Os mercados de capitais lidam com instrumentos de dívida que, no momento da sua emissão, têm no mínimo uma maturidade de um ano, e negociam com acções. O capital accionista é normalmente incluído nesta categoria dos mercados, apesar de muitos observadores considerarem que as acções estão mais associadas ao curto prazo, em particular em fases especulativas dos mercados accionistas. A sua inclusão nesta categoria deve-se ao facto de o capital accionista não ter uma data de maturidade específica, visto que a única possibilidade (em termos de acções ordinárias) de "desaparecer" do mercado é através da liquidação de uma sociedade.

As condições e a evolução dos mercados de capitais são particularmente interessantes para os regimes de pensões de capitalização orientados como investimento de longo prazo.

Notas

- ¹ Ver, por exemplo, Fabozzi e Modigliani (1992); Bodie *et al.* (1996); von Hagen e von Stein (eds.) (2000).
- ² Em países com um "sistema bancário especializado" (por exemplo, os Estados Unidos), os bancos de investimento, ao contrário dos bancos comerciais, estão autorizados a adquirir capital sob a forma de participações sociais. Em países com um "sistema bancário universal" (por exemplo, a Alemanha), todos os bancos podem adquirir acções. Algumas das razões para estas diferenças entre sistemas bancários especializados e universais residem nas diferentes tradições e filosofias por que se rege o exercício dos direitos de controlo associados à titularidade de capitais sociais.
- ³ Para mais pormenores, ver Fabozzi e Modigliani (1992), p. 415-422.
- ⁴ Por exemplo, o governo pode licitar 10 mil milhões de USD, dos quais os proponentes que não concorrem podem assumir uma participação máxima de mil milhões de USD.
- ⁵ von Hagen e von Stein (eds.) (2000), p. 948.
- ⁶ Exemplos retirados de Fabozzi e Modigliani (1992), p. 67, 68; von Hagen e von Stein (eds.) (2000), p. 958.
- ⁷ Ver Fabozzi e Modigliani (1992), p. 225.
- ⁸ No entanto, estas opiniões não se traduzem imediatamente em consequências directas para a empresa emissora, porque o valor nominal da obrigação ou da acção já foi cobrado. A posição da empresa é tomada em consideração nas transacções posteriores.
- ⁹ Para preços de lugares na Bolsa de Valores de Nova Iorque, ver Bodie *et al.* (1996), p. 82.
- ¹⁰ Ver informações sobre a Bolsa de Valores de Nova Iorque, a Bolsa de Valores de Londres e a Deutsche Börse Group de Frankfurt em <http://www.nyse.com/>, <http://www.stockex.co.uk/> e <http://www.boerse.de/>, respectivamente.
- ¹¹ A negociação electrónica conferiu novo valor à ideia de mercado perfeito, porque permite que um maior número de investidores, potencialmente pequenos, acedam ao mercado, e porque garante transacções nos mercados sem desfasamento temporal.
- ¹² Para um debate pormenorizado destes instrumentos, ver Fabozzi e Modigliani (1992), *passim*.
- ¹³ Ver Del Valle Borraez *et al.* (1998).
- ¹⁴ Fabozzi e Modigliani (1992), p. 224.
- ¹⁵ Bodie *et al.* (1996), p. 57.

ANEXO COM EXERCÍCIOS

DEMOLÂNDIA: UM COMPÊNDIO DE EXERCÍCIOS PRÁTICOS

A Demolândia é um conjunto de dados que representam a estrutura demográfica, a economia e o sector social de um país hipotético. Para efeitos dos nossos exercícios foram utilizados alguns dados reais de países (sem os nomear), bem como outros dados que, embora fictícios, se revelaram necessários para criar um caso de estudo completo sobre um país. O conjunto de dados sobre a Demolândia pode ser consultado no sítio *Web* da OIT ou obtido sob a forma de CD junto de ILO FACTS.

Informações gerais

A Demolândia é um país de baixo rendimento da África austral. Ocupa o nonagésimo segundo lugar em termos de paridade do poder de compra do PIB (5 400 USD face à média mundial, em 1999, de 6 490 USD). A esperança de vida é de 47 anos para os homens e de 49 anos para as mulheres (17 e 20 anos menos, respectivamente, que as médias mundiais). Há alguns anos, antes de ser assolado pela pandemia da SIDA, o país tinha uma esperança de vida de 61 e 65 anos. A quebra é dramática.

A Demolândia só recentemente saiu da dependência colonial. Vive actualmente em democracia, embora o seu parlamento e o seu governo ainda sejam dominados por um partido principal, o sucessor do anterior movimento de libertação. O Conselho de Ministros é composto por peritos altamente qualificados, uns formados no país, outros na África do Sul e, inevitavelmente, em Harvard. Os seus interlocutores serão o ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais (um ex-sindicalista formado por Maastricht em economia internacional, calejado por inúmeras negociações salariais); a ministra das Finanças (que foi convidada a regressar ao seu país, deixando o FMI, onde iniciava uma importante carreira como primeira mulher africana num mundo espinhoso) e a ministra da Saúde

(uma enfermeira formada em saúde pública por Harvard, que viu morrer muita gente durante a guerra pela independência). São todos ícones do movimento de resistência nacional. São políticos, mas também percebem de números.

Informação sobre a protecção social

Com considerável apoio da OIT, a Demolândia introduziu a sua primeira lei de segurança social em 1990. Actualmente, o seguro social oferece prestações em caso de maternidade e de doença. As prestações de sobrevivência, de invalidez e de velhice são pagas apenas a trabalhadores do sector público. O sector formal possui vários planos de pensões privados ou profissionais. As prestações da segurança social são compensadas por prestações do Fundo de Compensação dos Trabalhadores, financiado pelas entidades patronais, em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais. O Fundo de Seguro Social tem cerca de 200 000 trabalhadores inscritos, dos quais cerca de 75% contribuem regularmente para o regime. A população activa ronda os 682 000, dos quais 450 000 estão efectivamente empregados. Se os dependentes directos forem incluídos como possíveis beneficiários, pode assumir-se que o regime cobre 50% dos cerca de 1,8 milhões que constituem a população total do país. Isso deixa a outra metade da população sem cobertura e sem acesso a qualquer protecção social básica em caso de pobreza, velhice, invalidez, doença e maternidade.

Os serviços de saúde são geridos pelo Ministério da Saúde e financiados com receitas gerais. Como muitos outros serviços públicos, o sistema de cuidados de saúde, em particular os centros de saúde e hospitais rurais, sofre de financiamento insuficiente crónico e não pode prestar cuidados com a devida qualidade. O Ministério da Saúde luta com carências orçamentais permanentes, e uma parte considerável da despesa nacional com a saúde já é financiada com pagamentos do próprio bolso. Só os trabalhadores do sector público são cobertos por um regime de saúde da segurança social.

Calculou-se que, em meados da década de 90, cerca de 30% da população vivia abaixo da linha de pobreza e o desemprego rondava os 30-40% da população activa, dependendo da definição utilizada. O orçamento de estado não pode financiar prestações nacionais de assistência social que abranjam todos os pobres (diz o ministro das Finanças).

Política económica e fiscal

O crescimento real do PIB tem-se processado de forma errática nos últimos anos, oscilando entre 3 e 8%. As expectativas de longo prazo são da ordem dos 3 a 4%. Embora a maior parte do crescimento do PIB no passado recente tenha sido anulada pelo crescimento demográfico, o ministro das Finanças prevê um cresci-

mento real *per capita* a longo prazo da ordem dos 2%. À semelhança do governo sul-africano, o governo da Demolândia tenta equilibrar-se no arame. Mantém uma política fiscal rigorosa e um défice de 3 a 4% do PIB. Atrair investimento directo estrangeiro é a pedra angular da sua política económica, uma vez que o potencial de aumento das poupanças nacionais como fonte de financiamento de novos investimentos parece ser muito limitado.

O governo está a tentar várias formas de manter uma relativa estabilidade de preços, incluindo uma aliança com os sindicatos (cujos membros pertencem, na sua maior parte, ao partido do governo) que mantenha os aumentos salariais em sintonia com a taxa de produtividade marginal, embora tivesse de fazer algumas concessões relativamente ao salário mínimo e às prestações de reforma antecipada para os veteranos do movimento de independência. Embora esteja a tentar conter as exigências de redistribuição da terra e de outros activos produtivos feitas pelos membros do seu próprio partido, procura implementar a segurança social para todos como forma de concretizar pelo menos uma parte dessa redistribuição.

O seu papel na Demolândia

A vida em sistemas muito burocráticos é (ou deveria ser) cheia de decisões. As decisões são investigadas por técnicos e, em geral, tomadas por gestores ou políticos. Estas pessoas necessitam de bases concisas para as suas decisões. Os documentos e ensaios extensos pertencem ao mundo académico. Nenhum ministro vai querer ler uma tese de 300 páginas antes de lhe perguntar: "Devemos introduzir um regime de pensões de capitalização, como recomendado pelo Sr. Holzmann do Banco Mundial?"; ou "Temos dinheiro para um regime de pensões universal?". O decisor quer uma lista, que não ultrapasse cinco páginas, com os prós e os contras, sugestões de soluções para o problema e os números essenciais. Por conseguinte, os técnicos dos ministérios e/ou das principais instituições escrevem actas, memorandos, notas informativas ou como quer que sejam designados os meios de comunicação utilizados no contexto nacional em questão. Nós chamámo-los-emos memorandos técnicos (MT).

Escrever MT sucintos é uma arte que a maior parte dos consultores técnicos infelizmente não domina, visto que todos foram treinados para escrever teses repletas de informações técnicas e de notas de rodapé. Apenas alguns deles sabem como comunicar com pessoas que não têm tempo para digerir todos os pormenores técnicos, mas precisam de saber as linhas gerais que lhes permitam desenvolver as suas políticas.

Como poderá descobrir, os MT também são uma ferramenta excelente para transferir e guardar conhecimentos essenciais. Um MT típico deverá ter a seguinte estrutura:

- (1) Antecedentes e questões em apreço
- (2) Soluções alternativas
- (3a) Prós e contras e/ou
- (3b) Cálculos do modelo
 - Pressupostos e advertências
 - Metodologia (resumo)
 - Resultados
- (4) Recomendações

A sua base de conhecimentos

As informações estatísticas sobre a Demolândia estão disponíveis no sítio *Web* da OIT em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/publ/listpubl.htm>. Pode descarregar os ficheiros Excel para se familiarizar com a Demolândia e pôr em prática os seus conhecimentos com a elaboração das tarefas que se descrevem a seguir. As soluções do modelo que acompanham as tarefas são baseadas em soluções reais propostas por estudantes do curso de 2002-2003 do programa conjunto OIT/Universidade de Maastricht: Mestrado em Financiamento da Protecção Social; foram todas verificadas e revistas por Christina Behrendt da ILO FACTS. Também pode levar o exercício mais longe e tentar encontrar as suas próprias soluções para os problemas apresentados.

TAREFA N.º 1 PROECÇÃO DA DESPESA SOCIAL NA DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 2)

Você é o analista financeiro do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. O ministro está de saída para uma importante conferência de doadores em Washington, DC. É sua intenção defender que a Demolândia precisa de mais ajuda estrangeira para o sector social. Ciente de que, nestas reuniões, os números falam mais alto que as palavras, pede-lhe para preparar urgentemente uma projecção a dez anos da despesa social global, discriminada pelas suas principais categorias, designadamente saúde, pensões, prestações de curto prazo e assistência social. Encontre uma forma simples de conseguir projecções rápidas de referência para a despesa e para o seu financiamento num período de dez anos. Explique a metodologia e os seus pressupostos e escreva um MT para o ministro. Poderá querer utilizar o quadro fornecido nos ficheiros da Demolândia, mas tem de encontrar uma técnica de projecção mais simples.

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
Para: Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais
Assunto: Projectão da despesa social na Demolândia

Antecedentes e questões em apreço

O ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais está de saída para uma importante conferência nos Estados Unidos, onde tem de convencer a comunidade de doadores que o seu país necessita de mais ajuda estrangeira para o sector social. Este MT foi preparado para ajudar o ministro na sua argumentação junto dos doadores. Contém números sobre as despesas e as receitas previstas para a Demolândia para os próximos dez anos.

Metodologia

As projecções foram elaboradas com vista a apurar a evolução do padrão das receitas e das despesas do sector da protecção social da Demolândia para os próximos dez anos. Os resultados são apresentados nos quadros Q1.1 e Q.1.2

Dadas as limitações de tempo, teve de ser utilizada uma metodologia simplificada. Para elaborar projecções de referência, têm de se usar “factores impulsionadores”. Trata-se de indicadores ou variáveis que têm um impacto directo em determinadas categorias de despesa. Espera-se que a despesa destas categorias evolua como função linear dos factores impulsionadores. Nas projecções, assumiu-se que o aumento do índice de preços no consumidor, por exemplo, um dos factores impulsionadores mais importantes da despesa nominal, permanece constante ao longo do período de dez anos (10% ao ano). Assumiu-se um crescimento demográfico de 1,5% constante para os próximos dez anos, uma taxa de crescimento constante do PIB de 11,4% em termos nominais e uma taxa de juro real de 2%. Estes e outros pressupostos, bem como os principais factores impulsionadores para as projecções, são apresentados no Quadro Q1.3. Os três quadros estão inseridos no fim deste memorando.

Conclusões e recomendação

De acordo com as projecções, e com base em pressupostos discutivelmente prudentes, a despesa social na Demolândia (medida em percentagem do PIB) aumentará cerca de 70% nos próximos dez anos. Trata-se de um aumento excepcionalmente rápido segundo todos os padrões históricos, não obstante se terem

pressuposto taxas de crescimento consideráveis. Se não for possível aumentar a percentagem dos pagamentos do próprio bolso no financiamento global e a percentagem de contribuições para a segurança social, a percentagem do orçamento no financiamento global da protecção social registará um aumento de cerca de 135% em termos relativos (ou seja, cerca de 5,69 pontos percentuais do PIB), o que representa um aumento de praticamente 19% do, já de si elevado, rácio global de impostos (e contribuições). A implementação destas projecções é praticamente inviável. Um olhar mais aprofundado sobre as projecções revela que, praticamente, todos os aumentos da despesa decorrem de maiores despesas com a saúde, atribuíveis, sobretudo, aos efeitos estimados do VIH/SIDA. Para uma eventual contenção da despesa com maior eficácia, seriam necessários recursos para investir preventivamente numa grande campanha de sensibilização que provocasse mudanças comportamentais. Também se poderia redistribuir parte dos impostos utilizados no financiamento da saúde para o reforço das prestações de segurança social. Esta mudança, porém, também implicaria algum investimento inicial. Não parece possível que o Ministério das Finanças providencie os recursos necessários.

Por conseguinte, sem ajuda externa, não será possível equilibrar o orçamento social nos próximos dez anos. Sugere-se, pois, que se peça apoio aos doadores para investimentos em estratégias de redução e de redistribuição de custos. Não é provável que se recebam promessas de apoio orçamental directo, porque os doadores preocupam-se cada vez mais com a sustentabilidade de longo prazo da ajuda externa.

Quadro Q1.1 Orçamento Social da Demolândia (em milhões de UM): resumo funcional, 2000-10

Receitas e despesas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Despesa											
1. Pensões e despesa administrativa do Fundo de Pensões	203	239	284	330	384	448	521	601	695	804	933
das quais: Velhice	142	162	188	211	238	268	301	334	370	411	456
Invalidiz	5	6	8	10	12	15	18	22	27	33	40
Sobrevivência	55	69	88	108	133	163	200	243	295	358	435
Subvenções de reforma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subsídios de funeral para pensionistas	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
2. Saúde	1 457	1 767	2 139	2 587	3 125	3 772	4 550	5 488	6 618	7 983	9 632
3. Prestações de curta duração	36	42	50	56	64	74	84	94	106	119	134
4. Assistência social	299	341	391	441	497	560	630	704	787	879	983
5. Transferências para reservas	241	100	119	129	139	150	160	165	167	165	157
Despesa social total	2 236	2 488	2 982	3 543	4 210	5 004	5 945	7 052	8 373	9 951	11 840

Receitas													
Receitas totais													
1. Contribuições para a segurança social													
Seguro de pensões													
Seguro de doença													
Prestações de curta duração													
2. Financiamento privado													
3. Receita de investimentos (pensões, saúde, prestações de curta duração)													
4. Outras receitas (pensões, saúde, prestações de curta duração, incluindo transferências de reservas)													
Receita das receitas gerais													
<i>Em % das receitas gerais</i>													
2 236	2 488	2 982	3 543	4 210	5 004	5 945	7 052	8 373	9 951	11 840			
435	506	602	685	782	894	1 017	1 144	1 287	1 448	1 629			
264	307	365	415	474	542	616	694	780	878	987			
138	161	191	217	248	283	322	363	408	459	516			
33	39	46	52	60	68	78	88	99	111	125			
595	693	823	937	1 070	1 223	1 391	1 565	1 761	1 981	2 228			
174	224	250	279	310	346	385	429	478	533	594			
14	16	17	19	21	23	25	28	31	34	37			
1 018	1 049	1 290	1 623	2 027	2 519	3 126	3 886	4 816	5 956	7 352			
46	42	43	46	48	50	53	55	58	60	62			

Fonte: Cálculos da OIT.

Quadro Q1.2 Orçamento social da Demolândia (em % do PIB): resumo funcional, 2000-10

Receitas e despesas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Despesa											
1. Pensões e despesa administrativa do Fundo de Pensões	0,84	0,87	0,90	0,93	0,97	1,00	1,05	1,09	1,14	1,20	1,26
das quais: Velhice	0,59	0,59	0,59	0,60	0,60	0,60	0,60	0,61	0,61	0,61	0,62
Invalididez	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05
Sobrevivência	0,23	0,25	0,28	0,30	0,33	0,37	0,40	0,44	0,49	0,53	0,59
Subvenções de reforma	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subsídios de funeral para pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Saúde	6,03	6,43	6,79	7,31	7,86	8,46	9,14	9,98	10,89	11,89	12,98
3. Prestações de curta duração	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18
4. Assistência social	1,24	1,24	1,23	1,24	1,25	1,26	1,26	1,28	1,29	1,31	1,33
5. Transferências para reservas	1,00	0,37	0,37	0,36	0,35	0,34	0,32	0,30	0,27	0,25	0,21
Despesa social total	9,26	9,05	9,42	10,01	10,59	11,22	11,94	12,82	13,78	14,82	15,96
Receitas											
Receita total	9,26	9,05	9,42	10,01	10,59	11,22	11,94	12,82	13,78	14,82	15,96
Contribuições para a segurança social	1,80	1,84	1,90	1,93	1,97	2,00	2,04	2,08	2,12	2,16	2,20
Seguro de pensões	1,09	1,12	1,15	1,17	1,19	1,21	1,24	1,26	1,28	1,31	1,33
Seguro de doença	0,57	0,58	0,60	0,61	0,62	0,64	0,65	0,66	0,67	0,68	0,70
Prestações de curta duração	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiamento privado	2,46	2,52	2,60	2,65	2,69	2,74	2,79	2,84	2,90	2,95	3,00
Receita de investimentos (pensões, saúde, prestações de curta duração)	0,72	0,82	0,79	0,79	0,78	0,78	0,77	0,78	0,79	0,79	0,80
Outras receitas (pensões, saúde, prestações de curta duração)	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Receita de receitas gerais	4,22	3,82	4,08	4,58	5,10	5,65	6,28	7,06	7,92	8,87	9,91

Fonte: Cálculos da OIT.

Quadro Q1.3 Lista de factores impulsionadores da despesa e receitas

Despesa e receitas	Factores impulsionadores	Pressupostos (data anual exacta, quando aplicável, do ficheiro Demolândia)
Despesa		
(a) Pensões de velhice	(a) salários	(a) em média nominalmente +11,7% p.a.
	(b) alteração (em %) da população com 60 ou mais anos	(b) em média +0,6% p.a.
(b) Invalidez	(a) salários	(a) em média nominalmente +11,7% p.a.
	(b) aumento da taxa de ocorrência da invalidez por causa do VIH/SIDA	(b) em média +10% p.a.
	(c) aumento do emprego	(c) em média 2,1% p.a.
(c) Sobrevivência	(a) mesmos aumentos globais que invalidez, porque se assume que a maior parte do aumento derivada morte de pessoas no activo (sobretudo por causa da SIDA)	Ver acima
(d) Subvenções de reforma	(a) índice de preços no consumidor	(a) em média +10% p.a.
	(b) taxa de levantamento de pessoas no activo	(b) 0,2% da população empregada
	(c) aumento do emprego	(c) em média +2,1% p.a.
Fundo de pensões de curto prazo		
(a) Subsídios de funeral para pensionistas	(a) taxa de crescimento da população reformada	(a) em média +0,6% p.a.
	(b) índice de preços no consumidor	(b) em média +10% p.a.
Saúde	(a) aumento da população	(a) em média +1,5% p.a.
	(b) aumento anual adicional da utilização por causa do VIH/SIDA	(b) em média +5% p.a.
	(c) inflação médica adicional	(c) em média +3% p.a.
Prestações de curto prazo	(a) aumento da taxa de emprego	(a) em média +2,1% p.a.
	(a) taxa de crescimento dos salários	(b) em média nominalmente 11,7% p.a.
Assistência social		
Mitigação da pobreza	(a) aumento da população	(a) em média 1,5% p.a.
	(b) índice de preços no consumidor	(b) em média +10% p.a.
	(c) reduzido em 50% do PIB crescimento (pressuposto de elasticidade)	(c) em média 0,8% p.a.
Receitas		
Contribuições para a Segurança Social	(a) aumento dos salários	(a) em média nominalmente +11,7% p.a.
	(b) aumento do sector público emprego	(b) aumento do sector público emprego = aumento global do emprego

Quadro Q1.3 (cont.)

Despesa e receitas	Factores impulsionadores	Pressupostos (data anual exacta, quando aplicável, do ficheiro Demolândia)
Financiamento privado	O mesmo que as contribuições	O mesmo que as contribuições
Rendimento de investimentos	Cálculos aproximados das reservas globais	Taxa de juro = 11,4% com base num superávit da segurança social e taxas de juro assumidas
Outro rendimento	Constante em termos reais	IPC (índice de preços no consumidor) pressuposto: em média +10% p.a.
Rendimento de receitas gerais	Residual	

p.a. = por ano

TAREFA N.º 2 O DEBATE SOBRE O ESTADO-PROVIDÊNCIA NA DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 3)

Embora tenha acabado de preparar algumas projecções de referência para a futura dimensão do Estado-Providência, o Ministro continua preocupado com o facto de que as prestações introduzidas, ainda em estado imaturo, possam revelar-se um encargo excessivo para a economia no longo prazo. Durante uma reunião dos ministros de trabalho da Commonwealth, em Londres, ficou a saber pelos seus colegas que, segundo parece, os países europeus e outros países da OCDE estão a tentar restringir as dimensões do Estado-Providência. Um Estado-Providência que é “demasiado grande” parece ter efeitos negativos sobre a economia. O Ministro tem motivos para se preocupar (mesmo tratando-se de uma preocupação longínqua para um ministro de um país em desenvolvimento)? Escreva uma nota informativa concisa, sob a forma de um MT, explicando os potenciais efeitos positivos e negativos do Estado-Providência sobre o desempenho económico (i) em princípio e (ii) com referência específica à Demolândia.

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
Para: Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais
Assunto: O debate sobre o Estado-Providência na Demolândia

Antecedentes e questões em apreço

A despesa social na Demolândia irá crescer nas próximas décadas. Trata-se de um processo de maturação natural em qualquer jovem sistema de protecção social. Contudo, muitos analistas já encaram com preocupação a actual dimensão do Estado-Providência dos países industrializados, e muitos países estão a re-frear o seu crescimento. No respeito à Demolândia, isto poderá significar que as prestações actualmente imaturas podem revelar-se um encargo excessivo para a economia no longo prazo, que terá de ser restringido num futuro mais ou menos próximo com custos políticos elevados. Importa saber se o Ministério deverá adoptar medidas preventivas.

O debate sobre o Estado-Providência (em princípio)

O actual estágio da investigação empírica não suporta inequivocamente que um Estado-Providência grande tem um efeito negativo sobre a economia, mas também não indica uma relação positiva clara. Embora alguns estudos apresentem uma correlação entre a despesa social e o crescimento económico, é difícil estabelecer uma relação de causalidade.

Financiamento da protecção social

Aquilo que realmente importa para um bom desempenho económico é, não o nível de despesa social, mas a relação entre o sistema de protecção social (ou seja, o Estado-Providência) e o *quadro político e institucional* do país. Uma relação estável, não conflituosa, apoiada por políticas macroeconómicas sólidas, resulta previsivelmente num bom desempenho económico.

Argumentos relativamente à relação entre o Estado-Providência e a economia

Em princípio, os Estados-Providência complementam o mercado, na medida em que concedem às pessoas uma segurança de rendimento e de cuidados que os mercados não produzem automaticamente. Os principais argumentos que sustentam os efeitos positivos do Estado-Providência sobre a economia centram-se em *preocupações de equidade*. A teoria tradicional simples de uma correspondência entre eficiência e equidade é refutada pela teoria endógena do crescimento, que defende que o investimento em capital humano (educação, formação) se traduz num maior aumento da produtividade.

Os defensores dos Estados-Providência residuais (mantidos apenas para cobrir as falhas do mercado e proporcionar uma subsistência mínima à população) alegam que a concessão de segurança de rendimento e de cuidados prejudicará inevitavelmente a eficiência, afectando negativamente a economia global. Os seus principais argumentos dizem respeito a *problemas de incentivo* ou comportamentais, seja na concessão de prestações específicas (por exemplo, o efeito negativo de prestações de desemprego ou de incentivos para participar no mercado de trabalho), na gestão de regimes de segurança social públicos (por exemplo, interesse diminuto na aplicação de medidas para evitar o risco moral) ou na gestão pública (por exemplo, pouca propensão para reduzir os custos administrativos). Afigura-se que pelo menos alguns destes problemas podem ser superados por uma *concepção institucional* inteligente. Importa sublinhar, neste contexto, que uma mera subcontratação da gestão das prestações junto do sector privado não constituirá, com toda a probabilidade, uma solução universal para problemas

comportamentais microeconómicos. O sector privado também poderá comportar estruturas de incentivo inadequadas.

O Quadro Q2.1 resume os principais argumentos que explicam os efeitos potenciais do Estado-Providência sobre a economia, em conjunto com a nossa própria tentativa de análise.

Quadro Q2.1 Principais argumentos económicos a favor e contra Estados-Providência (EP) extensos

Os resultados do EP com efeitos sobre o desempenho económico	Efeitos positivos	Efeitos negativos	Avaliação
Impacto social do EP	Alívio da pobreza	O EP pode comportar-se como um monopólio paternalista, privando os consumidores de escolha.	A ausência de pobreza pode ser mais importante
	Inclusão social		A inclusão social promove uma paz social duradoura e propiciará o crescimento da longo prazo
	Segurança de rendimento: a segurança contra a perda de rendimento induz a assunção de riscos.	Pode reduzir os incentivos individuais a um esforço individual para alcançar um desempenho de topo no mercado de trabalho	Uma insegurança excessiva pode ter um efeito negativo sobre a paz social
	Redução da desigualdade de rendimento: um mínimo de desigualdade de rendimento (isto é, pelo menos a igualdade de oportunidades) deveria ajudar a aproveitar a plena capacidade produtiva de uma sociedade (por exemplo, através de todas as prestações que mantêm as crianças na escola em vez de as forçar a entrar demasiado cedo para o mercado de trabalho	Pode reduzir os incentivos individuais a um esforço individual para alcançar um desempenho de topo no mercado de trabalho	Uma desigualdade excessiva pode ter um efeito negativo sobre a paz social
Despesa pública	Despesa pública substancial: positivo se as transferências forem simultaneamente investimentos no crescimento do PIB a longo prazo e, consequentemente, no bem-estar da população	Negativo se a despesa social é financiada com défice e/ou desencoraja investimentos públicos/ privados	Muitas transferências sociais podem ser concebidas de modo a abranger um aspecto de investimento relativamente ao crescimento e à paz social; deve evitar-se o financiamento do défice porque tem efeitos negativos de longo prazo sobre a capacidade de margem financeira do governo

Quadro Q2.1 (Continuação)

Os resultados do EP com efeitos sobre o desempenho económico	Efeitos positivos	Efeitos negativos	Avaliação
Poupanças		O regime de pensões por sistema de repartição (PAYG) pode desencorajar poupanças privadas	A evidência empírica é inconclusiva. Mas o financiamento poderia ser utilizado estrategicamente para “agrupar” investimentos
Produtividade	O EP pode subvencionar o crescimento da produtividade através da educação e da formação, melhorando a formação do capital humano	O EP atribui recursos para actividades com uma taxa lenta de crescimento da produtividade (por exemplo, serviços, educação)	O impacto das transferências sociais na formação de capital humano poderia ser maior
Globalização	A globalização poderia criar mais incertezas para determinados grupos de pessoas; a protecção social pode atenuar estas incertezas e ter efeitos positivos sobre a produtividade	Taxas fiscais globais e custos de mão-de-obra elevados devido a contribuições para a segurança social podem afectar negativamente a competitividade global e levar à fuga de mão-de-obra qualificada e de capital	A evidência empírica ainda não está clara: existe, no entanto, uma correlação entre transparência e despesa do governo
Economia Política	A segurança social poderia promover a identificação dos cidadãos com a sua sociedade, o que teria um impacto positivo de longo prazo na sua disponibilidade para contribuir para a evolução da sociedade	Os direitos a prestações sociais criam direitos adquiridos que poderiam ter um impacto menos ideal em decisões de alocação orçamental e financeira; o excesso irresponsável de promessas pode ser utilizado para obter influência política indevida	O excesso de promessas é um perigo real que apenas pode ser evitado por uma informação e uma educação rigorosas sobre as limitações do EP

Neste contexto, centrou-se a atenção na inter-relação entre o Estado-Providência e o *mercado de trabalho*. As críticas principais referem a desmotivação para participar no mercado de trabalho criada pelas transferências públicas.. Alega-se frequentemente que as pessoas podem ficar dependentes do sistema, o que provoca um aumento do desemprego de longa duração. Em contrapartida, existe um conjunto de medidas que podem ser adoptadas a fim de reforçar a disponibilidade das pessoas para aceitar novos empregos ou formação adicional. As prestações poderiam ser vinculadas a determinadas formas de emprego patrocinado pelo sector público, embora esta medida pudesse encontrar resistência nos sindicatos, receosos de uma subversão da estrutura salarial do país. Nesses casos, os potenciais efeitos benéficos dessas medidas sobre o desempenho económico global deveriam prevalecer sobre os interesses de grupos.

É preciso recordar que o Estado-Providência é um conjunto de instituições, políticas e programas que visam reduzir potenciais perdas de bem-estar da população. Conseguem-no através de redistribuição directa e de transferências orientadas para o investimento. Qualquer Estado-Providência nacional deveria ter por

objectivos globais proporcionar à população o maior rendimento total disponível, liberdade individual de escolha e oportunidades, simultaneamente reduzindo ao mínimo a pobreza e a doença evitável. Uma simples análise da despesa social nacional formal não fornece muitas informações sobre a eficácia e a sustentabilidade financeira do Estado-Providência. Essa sustentabilidade financeira é determinada pelos efeitos sociais e económicos das transferências individuais.

O caso da Demolândia

Na Demolândia, a despesa social pública representa 9,3% do PIB. A sua maior componente (6,0%) é a despesa com a saúde, inevitável por causa da epidemia da SIDA. Consequentemente, continuará a ser necessário aumentar a despesas com os cuidados de saúde a curto e médio prazo. A quebra drástica da esperança de vida e o abrandamento do ritmo de crescimento da mão-de-obra colocarão pressão adicional sobre o regime de pensões de invalidez.

O sistema de saúde inclui um serviço universal básico prestado pelo governo (em hospitais e centros de saúde rurais), segurança social e um serviço de saúde privado. O efeito sobre a despesa com a saúde é indubitavelmente positivo. Ajuda a criar uma sociedade mais estável, apoia a mão-de-obra e previne riscos intergeracionais (nova pandemia). A epidemia continuará a disseminar-se e a dominar as necessidades de recursos do sector social. A actual situação da Demolândia limita os seus recursos públicos, que poderiam ser direccionados para outras transferências sociais e gerar um maior crescimento da produtividade e das prestações de longa duração.

O inevitável foco sobre a saúde tem um custo de oportunidade. A taxa de desemprego é elevada (33,6% da mão-de-obra) e não existem prestações de desemprego. A elevada taxa de pobreza global (30% da população) e a desigualdade nos rendimentos brutos exigem intervenções do governo, que não podem ser financiadas. Esta situação coloca uma ameaça à paz social. Enquanto essa ameaça for tangível (como se vê nas exigências não contidas de veteranos que apelam à reforma agrária e a uma redistribuição dos activos), a despesa social será sempre necessária, por muito elevada que seja. Deveria avaliar-se a introdução de um regime básico de assistência social. Actualmente, a dimensão do Estado-Providência não é um problema. Porque possui recursos limitados, o governo poderia aumentar os incentivos a uma maior participação em regimes de pensões privados e a uma maior formalização da economia, que aumentasse o rendimento sujeito a impostos e contribuições. Estes poderiam ser alocados à saúde, libertando alguns dos recursos actualmente utilizados na saúde para combater a pobreza e, por conseguinte, as tensões sociais, com os seus efeitos prejudiciais de longo prazo sobre o investimento directo estrangeiro e, consequentemente, sobre o crescimento.

Conclusão

O debate europeu sobre a dimensão do Estado-Providência é académico para a Demolândia. Precisamos de aumentar, não de reduzir a despesa social. Temos de:

- (a) encontrar formas inteligentes de mobilizar recursos adicionais;
- (b) introduzir uma estrutura institucional eficiente (em termos de concepção e de políticas) que garanta a paz social de que necessitamos, uma paz reflectida, entre outros aspectos, em relações laborais estáveis e não conflituosas e em políticas redistributivas racionais. Num ambiente com essa qualidade, podem ser implementadas políticas macroeconómicas sólidas que permitam um aumento sustentável do bem-estar.

O nosso maior desafio continua a ser a epidemia VIH/SIDA. Se não for possível a sua contenção, o nosso Estado-Providência não conseguirá exercer a função de estabilização social que se propõe.

TAREFA N.º 3 REGIME DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A DEMOLÂNDIA?

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 3)

Partindo do seu conhecimento da economia da Demolândia e da sua presente situação social, desenvolva uma distribuição de rendimento hipotética para o país. O Ministro pergunta-lhe se será possível introduzir um regime de assistência social que permita estabelecer para todos um rendimento mínimo de, digamos, 25% do salário mínimo no país. Escreva um MT ao Chefe do Planeamento em que responda às seguintes perguntas:

- (a) Qual seria o custo provável em percentagem do PIB?
- (b) Quais são os riscos para os cálculos em termos de risco moral?
- (c) Antecipa efeitos negativos sobre a economia?

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
 Para: Chefe do Planeamento, Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais
 Assunto: Um regime de assistência social para a Demolândia

Informação contextual

Com base na distribuição de rendimento recolhida em estatísticas oficiais e nos resultados do mais recente inquérito sobre o rendimento e a despesa das famílias, é possível definir a linha de pobreza da Demolândia em 25% do salário médio nacional (2 278,94 unidades monetárias [UM] por mês), ou seja, 569,73 UM por mês ou 6 836,81 UM por ano. Assumindo uma distribuição de rendimento linear dentro de cada nível de rendimento, os rendimentos de 1,1 milhões de pessoas (60,6% da população) estão abaixo deste limiar.

O quadro Q3.1 apresenta a parte inferior da distribuição de rendimento na Demolândia para 2000 e as prestações que seriam necessárias para elevar as camadas mais pobres da população até ao limiar de rendimento de 25% do salário médio.

Assumindo um custo administrativo de 10% da despesa com as prestações, o regime de assistência social custaria 2 917,8 milhões de UM, ou 12,08% do PIB. Note-se que este nível de despesa é o máximo. Se a elegibilidade para partici-

pação no regime for vinculada a critérios específicos, a despesa real poderá ser menor. Além disso, a utilização efectiva das prestações poderá ser menor, o que reduzirá ainda mais o valor calculado para a despesa.

O custo global do regime é claramente proibitivo face ao actual rácio global impostos/PIB do país, que é da ordem dos 30%. Em conformidade, nós também apresentamos os cálculos para uma segunda alternativa (ver quadro Q3.2). Esta segunda opção baseia-se num limiar de rendimento ao nível do salário mínimo (340 UM por mês ou 4 080 UM por ano). O salário mínimo corresponde a 15% do salário médio. Estima-se que 434 205 pessoas (23,6% da população) vivem com um rendimento igual ou inferior a este limiar.

Aumentar o rendimento dos pobres para o nível do salário mínimo exigiria uma despesa com assistência social de 608,4 milhões de UM ou 2,5% do PIB. Mais uma vez, este é o nível máximo da despesa, só que neste caso os níveis efectivos de despesa aproximar-se-iam mais deste máximo que na opção 1. Com menores níveis de prestações vinculados ao salário mínimo, a elegibilidade não seria condicionada por critérios específicos e as taxas de utilização tenderiam a ser mais elevadas.

Quadro Q3.1 Um regime de assistência social para suprir o diferencial de rendimento, opção 1 (limiar do rendimento ao nível do salário mínimo)

Nível de rendimento	Rendimento médio	Diferencial de rendimento	N.º de pessoas no nível de rendimento	Prestações por mês (UM)
0–50	40	530	17 507	9 273 839
51–100	80	490	18 428	9 024 815
101–150	135	435	36 856	16 022 551
151–200	178	392	70 026	27 431 712
201–250	230	340	82 926	28 172 770
251–300	280	290	108 725	31 501 371
301–350	328	242	125 310	30 291 766
351–400	379	191	145 213	27 696 967
401–450	427	143	162 166	23 146 635
451–500	480	90	154 703	13 882 102
501–550	538	32	144 936	4 599 385
Despesa total com prestações, por mês				221 043 913
Despesa total com prestações, por ano				2 652 526 954
Despesa total, incluindo o custo administrativo (10% da despesa com prestações)				2 917 779 649
Em percentagem do PIB				12,08

Despesa futura

É previsível que os futuros níveis relativos de despesa para a próxima década estagnem ou até baixem em ambos os cenários, uma vez que se prevê um crescimento da economia, que atrairá um número crescente de pessoas para o emprego formal ou permitirá que as pessoas obtenham rendimentos superiores no sector informal. É difícil projectar a natureza exacta da evolução da despesa, porque a distribuição do rendimento adicional gerado pela economia entre diferentes grupos de rendimento é quase impossível de modelar sem um historial de observações mais dilatado no tempo. Estas observações não estão disponíveis para a Demolândia.

Quadro Q3.2 Um regime de assistência social para suprir o diferencial de rendimento, opção 2 (limiar do rendimento ao nível do salário mínimo)

Nível de rendimento	Rendimento médio	Diferencial de rendimento	N.º de pessoas no nível de rendimento	Prestações por mês (UM)
0–50	40	300	17 507	5 251 980
51–100	80	260	18 428	4 791 280
101–150	135	205	36 856	7 555 480
151–200	178	162	70 026	11 344 277
201–250	230	110	82 926	9 121 860
251–300	280	60	108 725	6 523 512
301–350	328	12	125 310	1 503 725
Despesa total com prestações, por mês	46 092 114			
Despesa total com prestações, por ano	553 105 363			
Despesa total, incluindo o custo administrativo (10% da despesa com prestações)				608 415 900
Em percentagem do PIB				2,52

Considerações

(a) *Risco moral*. Dependendo da concepção real do teste de recursos e de procedimentos administrativos em apreço, existe o risco de o regime ser alvo de abusos por parte dos beneficiários e dos administradores. Num teste clássico de rendimentos monetários ou de activos, os beneficiários podem declarar rendimentos inferiores (por exemplo, não declarando o rendimento auferido no sector informal, que não pode ser verificado); ou as prestações podem constituir factores

de desincentivo que desaconselhem a aceitação de um emprego no sector formal. Os administradores podem utilizar os recursos de forma discricionária para obter favores ou garantir influência política. Possivelmente terão de ser previstos simples testes de activos em condições rurais ou simples formas de testes de meios por categorias (que utilizam categorias como o número de filhos ou de idosos que vivem no agregado familiar ou como a invalidez ou a doença crónica) para dotar o processo decisório administrativo da maior transparência possível. Tem o inconveniente de, provavelmente, não ser possível chegar a todos os pobres. Esta perda de eficácia do regime deve ser sopesada contra o potencial prejuízo para a sociedade e a economia se a dependência se tornar um estilo de vida.

(b) *Os possíveis efeitos económicos negativos* poderão incluir desincentivos a uma participação activa no mercado de trabalho. O aumento de facto do rendimento mínimo da população aumentará o salário de reserva (pelo menos no caso de uma linha de pobreza definida em 25% do salário médio) e os custos salariais das empresas, resultando nos efeitos típicos sobre os níveis de emprego. As prestações têm de ser financiadas por aumentos de impostos. A Demolândia tenta atrair investimento estrangeiro, pelo que o aumento dos impostos ou dos custos salariais podem desincentivar os investidores.

Resultados e conclusões

Perante o elevado nível de recursos necessários para financiar o programa, e os possíveis efeitos negativos sobre o mercado de trabalho, neste momento um rendimento mínimo garantido de 25% do salário médio dificilmente será sustentável ou economicamente viável. Nas actuais circunstâncias da Demolândia, uma linha de pobreza equivalente ao salário mínimo parece ser mais exequível. Tendo em consideração que o salário mínimo é muito baixo, uma opção poderia ser aumentar o nível da linha de pobreza em relação ao salário médio no próximo ano e ajustar o regime de assistência social em conformidade.

Também é necessário clarificar como se determina a linha de pobreza. Os níveis de necessidade de famílias mais numerosas têm de ser analisados mais atentamente, com vista a ajustar os níveis de prestação às respectivas necessidades de adultos e crianças e a tomar em consideração as variações regionais nos níveis dos preços. Mais importante ainda, as metas de alívio da pobreza num prazo mais alargado deverão incluir “estratégias de capacitação”. Isto significa, por exemplo, que se deverá vincular uma garantia de rendimento mínimo a programas de formação, educação e cuidados de saúde.

TAREFA N.º 4 FINANCIAMENTO DE UM REGIME DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 4)

Volte à tarefa n.º 3. Uma agência de consultoria avaliou o custo potencial do regime. Entretanto o Ministro pretende uma visão detalhada sobre o financiamento do regime, e como não ficou totalmente satisfeito com o trabalho da agência, quer uma avaliação dos seus próprios serviços. Escreva um MT ao Chefe do Planeamento em que responde às seguintes perguntas:

- (1) Como poderemos financiar as prestações (através de que instrumento fiscal, qual seria a base de tributação)?
- (2) Quais são os prós e os contras das diferentes opções em termos de exequibilidade administrativa e de equidade?
- (3) Poderemos reduzir a despesa global do governo, se retirarmos do orçamento outros custos sociais?

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
 Para: Chefe do Planeamento, Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais
 Assunto: Financiamento de um regime de assistência social para a Demolândia

Antecedentes e questões em apreço

A ser introduzido um regime de assistência social, deverá basear-se em princípios de financiamento sólidos e sustentáveis. Um regime concebido em consonância com a opção 2, delineada na solução da tarefa n.º 3, implicaria uma despesa de 608,42 milhões de UM por ano ou 2,5% do PIB em 2000.

Soluções alternativas, suas vantagens e desvantagens

Algumas das formas possíveis de financiar um regime de assistência social para a Demolândia são:

- aumento dos impostos
- reafecção da actual despesa orçamental

Financiamento da protecção social

- aumento do endividamento do governo
- outras opções (incluindo aumento das transferências do resto do mundo).

Para avaliar as implicações orçamentais máximas da introdução de um regime de assistência social, elaborámos uma previsão estática simples da despesa esperada com a assistência social na opção 2. As previsões do volume e da estrutura das receitas do governo foram retiradas de previsões oficiais do governo (ficheiro GOV Demolândia).

Quadro Q4.1 Receita projectada do governo e aumento projectado com a introdução de um regime de assistência social, 2000-20 (em milhões de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Receita geral do governo	7 261	13 448	22 427	37 018	56 883
1. Rendimento de património imobiliário, a receber	288	532	885	1 457	2 234
2. Impostos sobre a produção e as importações	3 004	5 549	9 231	15 199	23 302
3. Impostos sobre o rendimento e a riqueza	2 782	5 139	8 549	14 075	21 580
4. Contribuições para a segurança social	435	838	1 451	2 482	3 934
5. Transferências actuais do resto do mundo	740	1 367	2 274	3 744	5 740
6. Transferências correntes diversas	12	22	37	61	93
Despesa projectada com a assistência social	608	993	1 481	2 190	3 051
As receitas teriam de aumentar para	7 869	14 441	23 909	39 208	59 935
Aumento (em %)	8,4	7,4	6,6	5,9	5,4
Se financiadas totalmente por impostos sobre o rendimento e a riqueza, Impostos projectados sobre o rendimento e a riqueza	3 390	6 132	10 030	16 266	24 631
Aumento (em %)	21,9	19,3	17,3	15,6	14,1
Se financiadas totalmente por impostos sobre a produção e as importações: Impostos projectados sobre a produção e as importações	3 612	6 542	10 713	17 389	26 353
Aumento (em %)	20,3	17,9	16,0	14,4	13,1

1. Aumento dos impostos

Para cobrir a despesa projectada seria necessário gerar novas receitas (ver Quadro Q4.1). O quadro apresenta a receita projectada do governo nas actuais circunstâncias e com a introdução projectada de um regime de assistência social.

Quadro Q4.2 Despesa projectada do governo e aumento projectado com a introdução de um regime de assistência social, 2000-20 (em milhões de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Despesa geral total do governo	7 590	14 360	24 700	42 050	66 129
Defesa e ordem pública	994	1 836	3 054	5 029	7 710
em % da despesa total	13,1	12,8	12,4	12,0	11,7
Assuntos económicos e serviços	963	1 778	2 958	4 870	7 466
em % da despesa total	12,7	12,4	12,0	11,6	11,3
Transferências actuais para o resto do mundo	240	443	738	1 214	1 862
em % da despesa total	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8
Despesa projectada	608,42	992,69	1 481,42	2 190,20	3 051,32
com o regime de assistência social	8,0	6,9	6,0	5,2	4,6
em % da despesa corrente total					

Mantendo-se tudo o resto igual, a receita do governo teria de aumentar 8,4% até 2000, para cobrir a despesa com as prestações de assistência social. O aumento relativo projectado seria menor em anos subsequentes, diminuindo para 5,4% em 2020.

Se esta despesa adicional fosse coberta integralmente com impostos sobre o rendimento e a riqueza, seria necessário aumentar esses impostos 21,9% em 2000, que baixariam para 14,1% em 2020. Como a desigualdade de rendimentos na Demolândia já é muito elevada, deveria avaliar-se cuidadosamente se o aumento das taxas de imposto deveria aplicar-se de forma igual a todos os contribuintes ou se não se deveria encontrar-se uma forma de escala progressiva. Poderá ainda ser útil verificar se o necessário aumento das receitas fiscais poderia ser gerado, em parte, com o alargamento da base de tributação e um melhor cumprimento fiscal.

Se, pelo contrário, o governo optasse por subir os impostos sobre a produção e as importações, o aumento necessário passaria para 20,3% em 2000, decrescendo para 13,1% em 2020. Um financiamento combinado das prestações de assistência social pelos dois tipos de impostos dividiria o necessário aumento das taxas de imposto por sectores diferentes da economia, o que poderia ajudar na contenção de possíveis efeitos económicos negativos.

2. Reafecção da despesa orçamental

Identificámos as seguintes possibilidades de reafecção da despesa no seio do orçamento: defesa e ordem pública, assuntos económicos e serviços, e transferências correntes para o resto do mundo. Tal como apresentado no quadro Q4.2, se o regime de assistência social fosse integralmente financiado pelo actual orçamento de estado, 8,0% da despesa corrente teria de ser reafectada, reduzindo-se para 4,6% em 2020.

Após consultar peritos em assuntos africanos, parece que o fim das guerras civis em dois países vizinhos poderá permitir à Demolândia reduzir o seu orçamento de defesa. Em 2000, a despesa com a defesa e a ordem pública foi de 13,1% da despesa total do governo.

Outras rubricas de despesa que poderiam ser eventualmente reduzidas incluem os assuntos económicos e os serviços (actualmente de 12,7%). Deveria avaliar-se cuidadosamente se ganhos de eficiência poderiam libertar alguns recursos que pudessem ser aplicados na assistência social. O actual nível de transferências para o resto do mundo (3,2% da despesa do governo) também poderá oferecer alguma margem de reafecção.

3. Aumento do endividamento

Uma vez que, em 2000, o orçamento do governo já apresenta um défice que se irá agravar nos anos seguintes, um aumento do endividamento não é uma opção viável para cobrir o custo de um regime de segurança social, porque apenas adiaria o ónus do financiamento para as gerações vindouras.

4. Outras opções

Outra opção possível seria procurar aumentar as transferências do resto do mundo. Dadas as suas implicações, esta opção deveria ser considerada apenas por um período de tempo limitado, com o objectivo claro de rapidamente angariar recursos que permitissem financiar um regime de assistência social para a população.

Recomendações

Após considerar várias opções de financiamento para um regime de assistência social, recomendamos uma combinação de diferentes fontes de financiamento para limitar os ónus gerados individualmente. Propomos gerar parte dos recursos a partir dos impostos sobre o rendimento e a riqueza e sobre a produção e as importações. Embora o governo se deva centrar num melhor cumprimento fiscal e no alargamento da base de tributação, será inevitável um aumento dos impostos. Como a desigualdade de rendimentos já é muito elevada, o aumento deverá ser introduzido de forma progressiva. Adicionalmente, devem ser exploradas possibilidades de reafectar a despesa orçamental, em particular no que diz respeito às despesas com a defesa, com os assuntos económicos e serviços e com as actuais transferências para o resto do mundo. Para facilitar a introdução do regime de assistência social, poderá ainda procurar-se transferências do resto do mundo por um período de tempo limitado.

TAREFA N.º 5 UM REGIME DE PENSÕES UNIVERSAL PARA A DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 5)

De regresso de um seminário na Europa, o Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais sugeriu que os regimes rudimentares de pensões para os trabalhadores do sector público deveria ser substituído por um regime de pensões universal para todas as pessoas com mais de 65 anos. No entanto, o Chefe de Planeamento quer saber:

- Como evoluiria o custo para o Governo ao abrigo do actual regime, se suportar 50% da contribuição?
- Quanto custaria um novo regime de taxa fixa?
- Como seria financiado?
- Conseguiríamos que esse regime fosse aceite pelo Ministério das Finanças?
E (em caso afirmativo) pelos trabalhadores do sector público?

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
Para: Chefe do Planeamento, Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais
Assunto: Um regime de pensões universal para a Demolândia

Antecedentes e questões em apreço

A maior parte da população enfrenta insegurança e pobreza na velhice. O actual regime de pensões da Demolândia só cobre os trabalhadores do sector público. Está em estudo uma proposta para melhorar a segurança social na velhice através da introdução de uma pensão universal de taxa fixa para toda a população acima dos 65 anos. À semelhança do actual regime do sector público, esta pensão estaria disponível também para inválidos e sobreviventes. As prestações do regime actual para os trabalhadores do sector público seriam substituídas pelas prestações do regime universal após um período de transição.

A. Reforma do actual regime do sector público:
metodologia e advertências

O regime do sector público é financiado actualmente por uma taxa de contribuição de 20%, partilhada em partes iguais entre entidades patronais e trabalhadores. Presentemente, o governo absorve os superávites, mas concordou em cobrir futuros défices sem aumentar a taxa de contribuição. Os superávites são mantidos numa reserva especial do governo. As previsões do governo apontam para uma evolução da despesa em conformidade com o Quadro Q5.1.

Quadro Q5.1 Resultados esperados para o actual regime do sector público, 2000-20 (em milhões de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Despesa total, incluindo o custo administrativo (custo presente para o governo)	212,47	459,26	874,96	1 590,74	2 681,53
em percentagem do PIB	0,88	1,03	1,18	1,30	1,43
Contribuições	263,54	508,02	879,70	1 504,44	2 391,12
Contribuições dos trabalhadores	131,77	254,01	439,85	752,22	1 195,56
Contribuições da entidade patronal (governo)	131,77	254,01	439,85	752,22	1 195,56
Balanço anual do regime (superávit/déficé)	51,07	48,76	4,74	-86,30	-290,41
Custo líquido para o governo no pressuposto de que o superávit/déficé é integrado no orçamento geral	80,70	205,25	435,11	838,52	1 485,97
Custo líquido para o governo em % do PIB	0,33	0,46	0,59	0,69	0,79

Se for assumido que o superávit ou o déficé do regime de pensões do sector público é integrado no orçamento de estado geral, o custo líquido para o governo, que será de 80,7 UM em 2000, passará para 1 485,97 milhões em 2020.

B. Introdução de uma pensão de velhice universal:
metodologia e advertências

A análise seguinte é baseada nas previsões e estatísticas demográficas oficiais da Demolândia (ver ficheiros Demolândia). Foram utilizados os seguintes dados:

- População total com mais de 65 anos como beneficiários de pensões de velhice

- Total de pensionistas (actual)
- Total de contribuintes (actual) do sector governamental
- Total de outros beneficiários de pensões (inválidos, sobrevivivos, inválidos com SIDA)
- Total da mão-de-obra por sector, que contribuiria para o regime universal

Foram efectuados cálculos para avaliar a despesa do governo com as prestações universais, expressa em números absolutos e em percentagem do PIB.

As pensões de invalidez, de sobrevivência e de invalidez com SIDA são calculadas separadamente. A sua composição, expressa como percentagem dos pensionistas, foi retirada dos dados relativos à Demolândia. O nível de prestações para esta categoria é mantido em 115% do nível do salário mínimo, ou seja, 391 UM por mês em 2000. Esta fixação das projecções poderá levar a subestimar o futuro número de pensões de invalidez devido à SIDA. Para avaliar esse risco em particular, seria necessário um estudo muito mais profundo do que é possível realizar no contexto deste MT. Espera-se que este efeito seja compensado em certa medida por uma correspondente sobrevalorização da despesa com as pensões de velhice. Mantém-se, no entanto, a advertência de que poderá haver, até certo ponto, uma subvalorização da despesa total com as pensões.

Quadro Q5.2 Número de beneficiários, para outros pensionistas, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Rátios: Outros beneficiários, expresso como percentagem dos pensionistas de velhice</i>					
Invalidez (sem SIDA)	0,04	0,07	0,11	0,15	0,18
Sobrevivos	0,65	0,99	1,31	1,39	1,42
- Cônjuges sobrevivivos	0,25	0,38	0,50	0,53	0,55
- Órfãos	0,40	0,61	0,80	0,85	0,88
Invalidez com SIDA	—	0,07	0,07	0,08	0,07
Número de beneficiários	67 210	69 184	73 409	81 780	91 632
Pensionistas de velhice (pop. 65+)					
Invalidez (sem SIDA)	3 006	4 981	8 090	11 995	16 425
Sobrevivência (cônjuges sobrevivivos e órfãos)	43 683	68 355	95 951	113 590	130 319
Pensionistas com SIDA	0	4 537	5 492	6 380	6 735
Total dos outros beneficiários	46 689	77 873	109 532	131 964	153 478
<i>Actual regime de pensões exclusivo para os trabalhadores do sector público</i>					
Pensionistas de velhice	15 382	16 121	17 416	19 754	22 535
Outros pensionistas	10 685	18 146	25 986	31 876	37 745
Número total de beneficiários	26 067	34 266	43 402	51 630	60 280

Após análise dos actuais níveis de pensões e de salários, sugerimos que o nível da pensão seja definido em 175% do nível do salário mínimo para todos os reformados (595 UM por mês em 2000, subsequentemente indexados à evolução dos salários). Num regime de taxa fixa, esta prestação deverá ser concedida a toda a população de idosos, independentemente da sua cobertura ao abrigo do actual regime. O actual regime possui um nível médio de prestação mensal de 1 096,28 UM, mas apenas cobre 23% da população com mais de 65 anos.

As outras pensões constantes do novo regime (ver Quadro Q5.2) são calculadas com base no pressuposto de que o rácio de pensionistas de invalidez, sobrevivência e SIDA do novo plano é igual ao do actual regime para o sector público. Consequentemente, o número total dos outros pensionistas, em percentagem da população total, é calculado com base nos seguintes rácios (dados de 2000 a 2020, incluindo cada quinto ano).

$$\text{Outros beneficiários} = \text{pensionistas} * \text{rácio}$$

Com base na análise anterior, procedemos a uma estimativa da evolução dos custos para o governo, que apresentamos no quadro Q5.3, para o regime actual e para o novo regime. Assume-se um custo administrativo de 10% da despesa total com as pensões do novo regime.

O novo regime de pensões universal poderá ser financiado por contribuições dos trabalhadores ou por impostos gerais (ver quadro Q5.4). Os cálculos seguintes são baseados em contribuições complementadas por impostos gerais.

Os cálculos baseiam-se nos seguintes pressupostos:

- Salário dos trabalhadores do sector privado:

$$SP_{\text{Priv}} = [S_{\text{médio}} * (N.^{\circ}\text{Púb} + N.^{\circ}\text{Priv}) - (N.^{\circ}\text{Púb} * SP_{\text{Púb}})] / N.^{\circ}\text{Priv}$$

em que:

$S_{\text{médio}}$	=	salário médio mensal na Demolândia (sectores público e privado)
$N.^{\circ}\text{Púb}, N.^{\circ}\text{Priv}$	=	número de trabalhadores do sector público e do sector privado, respectivamente
$SP_{\text{Púb}}$	=	salário médio do sector público

- Contribuição do regime de pensões universal = 10% * remunerações sujeitas a seguro (contribuição não-governamental)

Quadro Q5.3 Níveis das prestações e da despesa num regime de pensões universal, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Pensão de velhice (175% do salário mínimo)</i>					
Nível da pensão mensal (UM)	595,00	970,81	1 448,75	2 141,90	2 984,04
Nível da pensão anual (UM)	7 140,00	11 649,67	17 385,06	25 702,85	35 808,46
Despesa com as prestações (em milhões de UM)	479,88	805,97	1 276,21	2 101,99	3 281,19
em percentagem do PIB	2,19	1,99	1,89	1,89	1,93
<i>Outras pensões (115% do salário mínimo)</i>					
Nível da pensão anual (UM)	4 692,00	7 655,49	11 424,46	16 890,44	23 531,27
Nível da pensão mensal (UM)	391,00	637,96	952,04	1 407,54	1 960,94
Despesa com as prestações (em milhões de UM)	219,06	596,16	1 251,34	2 228,93	3 611,53
em percentagem do PIB	1,0	1,47	1,86	2,01	2,12
Total do regime de pensões					
Despesa com as prestações (em milhões de UM)	698,94	1 402,13	2 527,56	4 330,92	6 892,72
Despesa total (em milhões de UM)	768,84	1 542,34	2 780,32	4 764,01	7581,99
em percentagem do PIB	3,18	3,46	3,75	3,90	4,05
<i>Actual regime exclusivo para os trabalhadores do sector público</i>					
Despesa total, incluindo custo administrativo (em milhões de UM)	156,12	278,25	467,14	815,18	1 347,40
em percentagem do PIB	0,65	0,62	0,63	0,67	0,72

- A contribuição é calculada utilizando a fórmula (em três sectores da mão-de-obra):

$$\text{Contribuição} = S * 12 * 10\% * TC * RRS$$

em que:

- S = salário médio mensal no sector em apreço (ver pressupostos)
 10% = taxa da contribuição, constante para todos os anos e todos os sectores
 TC = Taxa de cumprimento
 RRS = rácio de remunerações sujeitas a seguro

No entanto, as contribuições dos trabalhadores apenas cobrirão parte da despesa total com o regime; o resto terá de ser coberto pelo orçamento geral do estado (ver quadro Q5.5).

Quadro Q5.4 Cálculo da base da contribuição, 2000–20

	2000	2005	2010	2015	2020
Percentagem de remunerações sujeitas a seguro nos salários	0,49	0,52	0,54	0,57	0,59
Salário mínimo (ano)	4 080,0	6 657,0	9 934,0	14 687,0	20 462,0
Salário médio mensal					
Todos os trabalhadores	2 279,0	3 718,3	5 548,9	8 203,8	11 429,3
Sector público	3 138,4	5 078,1	7 526,2	11 066,4	15 354,7
Sector privado	1 973,0	3 249,5	4 889,2	7 279,7	10 203,7
Número de trabalhadores					
Trabalhadores, sector privado	254 434,0	288 421,2	321 829,6	358 717,7	395 064,1
Trabalhadores, sector público	90 602,8	99 436,0	107 386,0	115 804,4	123 345,9
Trabalhadores independentes	47 263,6	52 608,2	57 644,6	63 098,9	68 250,0
Pessoas abrangidas					
75% do sector privado	190 825,5	216 315,9	241 372,2	269 038,3	296 298,0
95% do sector público	86 072,7	94 464,2	102 016,7	110 014,2	117 178,6
25% dos trabalhadores independentes	11 815,9	13 152,0	14 411,1	15 774,7	17 062,5
Contribuições (em milhões de UM)					
Sector privado	221,38	434,41	764,71	1 339,62	2 140,53
Sector público	158,84	296,45	497,53	832,74	1 273,86
Trabalhadores independentes	4,82	8,76	14,32	23,17	34,91
Total das contribuições	385,04	739,62	1 276,56	2 195,53	3 449,30

Para o ano 2000, o custo total de 768,84 milhões de UM será composto por 385,04 milhões de UM cobertos por contribuições e por 383,80 milhões de UM cobertos pelo orçamento de estado, equivalente a 1,59% do PIB. Este montante terá de ser financiado por um aumento dos impostos gerais.

Comparado com o custo com o actual regime do sector público (ver cálculos anteriores), implicará um custo adicional para o governo de 303,11 milhões de UM (ou de 1,26% do PIB para 2000). Este aumento da despesa financiará uma segurança de rendimento básica para todos os inválidos, sobreviventes e idosos.

Quadro Q5.5 Custo adicional para o governo, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
Despesa total, incluindo o custo administrativo (em milhões de UM)	768,84	1 542,34	2 780,32	4 764,01	7 581,99
Contribuições pagas pelos segurados	385,04	739,62	1 276,56	2 195,53	3 449,30
Custo para o governo (em milhões de UM)	383,80	802,73	1 503,75	2 568,48	4 132,69
Em percentagem do PIB	1,59	1,80	2,03	2,10	2,21
Actual regime do sector público					
Custo líquido para o governo (em milhões de UM)	80,70	205,25	435,11	838,52	1 485,97
Em percentagem do PIB	0,33	0,46	0,59	0,69	0,79
Custo adicional para o governo com a pensão universal por comparação com o regime reformado do sector público (em milhões de UM)	303,11	597,48	1 068,64	1 729,96	2 646,72
Em percentagem do PIB	1,26	1,34	1,44	1,42	1,41

Recomendações

1. A análise não inclui cálculos para um período de transição. Para que o novo regime seja mais facilmente aceite pelo sector público, poderá acrescentar-se algumas reflexões sobre o período de transição.
2. O cenário será mais facilmente aceite pelos trabalhadores do sector público se for mantido o regime profissional do segundo pilar, parcialmente financiado pelo governo.
3. Relativamente ao financiamento do regime, recomenda-se que a actual despesa com as pensões de segurança social do sector público seja integrada no novo regime universal. O governo precisará ainda de 393,80 milhões de UM em 2000 para financiar o novo plano. Este montante deverá ser gerado por um aumento da taxa de cumprimento fiscal e pela cobrança de mais impostos. Deverão ser analisadas possibilidades de cobrar impostos sob a forma de uma taxa de segurança social fixa ou de aumento do imposto sobre o rendimento e a riqueza. Poderá considerar-se também o aumento do imposto sobre o consumo, por causa da sua base de tributação mais alargada, que abrangerá também os trabalhadores do sector informal. Uma vez que os trabalhadores do sector informal também serão cobertos por uma pensão universal de taxa fixa, considera-se que esta possibilidade deve ser analisada.

Deverá ponderar-se igualmente o financiamento, pelo menos da pensão de velhice, com verbas integralmente provenientes dos impostos gerais. Também se poderá estudar reafecções da despesa orçamental (reduzindo, designadamente, a despesa orçamental com os assuntos económicos e os serviços que, em 2000, representaram 4% do PIB).

4. Recomendações sobre avaliações actuariais: Os cálculos baseiam-se em pressupostos relativamente grosseiros sobre os níveis de prestações. A pensão de reforma universal é definida em 175%, e as outras pensões (de sobrevivência, de invalidez) são definidas em 115%, respectivamente, do nível do salário mínimo. Para melhor ajustar estes níveis de prestações, pode revelar-se útil estudar com maior cuidado os níveis de necessidade dos potenciais agregados familiares beneficiários e efectuar valorações actuariais que permitam recomendar níveis de prestações mais elevados.

Conclusão

A introdução de um regime de pensões universal custará ao governo mais 1,59% do PIB no ano-base de 2000. O regime cobrirá todas as pessoas com mais de 65 anos, o que é aproximadamente quatro vezes superior à actual taxa de beneficiários, bem como os beneficiários de prestações de invalidez e de sobrevivência. Pensamos que este encargo não é excessivo, tendo em conta o valor de um regime universal e o seu objectivo principal de prevenir a pobreza e a vulnerabilidade entre este grupo etário.

As pensões universais têm ainda outros aspectos positivos:

O custo administrativo de introduzir um regime de pensões universal é consideravelmente baixo, porque é relativamente fácil identificar os idosos. Não se sabe se o pressuposto de 10% para o custo administrativo pode ser reduzido quando o sistema estiver em funcionamento.

A maior parte dos idosos nos países em desenvolvimento vive no seio de famílias numerosas, pelo que as suas pensões provavelmente reduzirão a pobreza agregada através de transferências para gerações mais novas (o chamado efeito de “filtração”). A investigação empírica demonstra que os idosos são os principais cuidadores dos órfãos e dos outros filhos de famílias afectadas pela SIDA em África. Uma pensão universal para idosos na Demolândia poderá ter um efeito positivo sobre o bem-estar das crianças do país.

TAREFA N.º 6 UM SEGURO DE SAÚDE SOCIAL PARA A DEMOLÂNDIA?

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 5)

Limitada por um orçamento exíguo, a Ministra da Saúde procura aumentar a base de recursos do sector da saúde. Acabou de regressar da Assembleia Mundial de Saúde em Genebra, onde tomou conhecimento das potencialidades que os regimes de saúde da segurança social encerram como factores de mobilização de recursos. Para além do regime já em vigor para o sector público, a sua ideia é introduzir um regime idêntico para os trabalhadores do sector formal, que já estão a contribuir para o regime universal de pensões recentemente introduzido (ver Tarefa n.º 5). A ministra quer “vender” ao regime os serviços dos hospitais públicos e cobrar contribuições com base numa taxa familiar. Segundo os seus cálculos, por causa do rápido crescimento das infecções com o VIH, nos próximos anos a actual utilização dos serviços poderá aumentar cerca de 5% p.a., por oposição aos 2% registados em anos anteriores, e não é sua intenção abdicar de um controlo rigoroso do orçamento de saúde pública. O economista de saúde do Ministério também estima na ordem dos 3% anuais o excesso de inflação médica que se registará entre a população coberta, devido em larga medida ao aumento das importações de medicamentos para a SIDA que, cada vez mais, substituem os fármacos domésticos utilizados no tratamento paliativo do VIH/SIDA a pedido das entidades patronais e dos trabalhadores do sector formal. O ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais recusa-se a aceitar outra taxa de contribuição superior a 5% e está preocupado com o impacto negativo nos custos salariais.

Escreva um breve MT à Ministra da Saúde em que:

- discrimina os custos do regime para uma moldura temporal de médio prazo (enunciando todos os pressupostos necessários),
- demonstra o seu efeito na despesa de saúde do governo e
- analisa se considera tratar-se de uma solução adequada para o problema de financiamento do sector da saúde.

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De VOCÊ
 Para: Ministra da Saúde
 Assunto: Um seguro de saúde social para a Demolândia

Antecedentes

A Demolândia não possui um regime de seguro de saúde social para os trabalhadores do sector privado. Espera-se que a introdução desse regime melhore os cuidados de saúde da população segura e a base de recursos do sector da saúde.

Politicamente, existe a convicção de que um potencial novo regime de seguro de saúde social deve ter as duas características seguintes:

- o seguro deve cobrir os trabalhadores do sector formal que já estão a contribuir para o regime de pensões recentemente introduzido (ver Tarefa n.º 5) e as suas famílias;
- de preferência, a taxa de contribuição não deverá exceder 5% das remunerações.

Tipo seguro de saúde sugerido

Os actuais procedimentos de financiamento e concessão de prestações do seguro de saúde dos trabalhadores do sector público serão alargados a todos os trabalhadores do sector formal. Por razões de governação, o regime manter-se-á organizacionalmente separado do regime do sector público. As contribuições são designadas como contribuições de taxa fixa. Deverão ser determinadas como percentagens das remunerações sujeitas ao seguro, cobrindo todos os membros do agregado familiar não empregados. Isto significa que os dependentes sem rendimento regular auferido num emprego do sector formal ficariam cobertos sem contribuição adicional. O novo ramo do seguro de saúde social adquirirá cuidados e produtos farmacêuticos junto de prestadores públicos, numa base de pagamento por serviço e de recuperação do custo total. A ministra da Saúde insiste nesse método de pagamento, porque coloca o risco do aumento dos custos impulsionado pela utilização dos serviços cobertos nos regimes de segurança social e não nos prestadores públicos (o que seria o caso num mecanismo de reembolso dos prestadores públicos baseado em capitação).

Pressupostos

1. À semelhança do regime de pensões recentemente introduzido (ver Tarefa n.º 5), pressupõe-se que as taxas de cumprimento dos novos grupos de cobertura são:
 - 75% do sector privado,
 - 25 % dos trabalhadores independentes.
2. Assume-se que o custo inicial *per capita* do novo regime será idêntico ao observado no regime do sector público. Os rácios de custos salariais/custos não salariais pressupostos são apresentados no quadro Q6.1.

Com base nestes rácios e no actual custo do regime de segurança social existente para o sector público, foram definidos os seguintes montantes de custo *per capita* para o ano inicial (2000) das projecções (ver quadro Q6.2).

3. O seguro de saúde implicará uma utilização acrescida dos serviços de saúde pelas pessoas cobertas e terá de fornecer tecnologias mais dispendiosas, incluindo medicamentos. Os contribuintes têm direito a um determinado cabaz de bens e serviços. A experiência internacional em todo o mundo demonstra que a utilização e o custo *per capita* não podem ser racionados tão rigorosamente como no serviço de saúde público. Para o futuro desenvolvimento do sistema de saúde, assumiu-se que o custo per capita será induzido pelos seguintes factores impulsionadores:
 - utilização dos serviços: definida para sofrer um aumento anual de cerca de 5% nos anos seguintes devido ao impacto do VIH/SIDA;
 - excesso de inflação médica: 3% ao ano, devido à necessidade de importar medicamentos;
 - taxas de inflação gerais e evoluções salariais: iguais às utilizadas nas previsões habituais do governo (como indicadas nos ficheiros Demolândia).¹

Quadro Q6.1 Rácios de custos salariais/custos não salariais pressupostos em diferentes categorias de cuidados

Categoria de despesa	Percentagem (%) dos custos salariais	Percentagem (%) dos custos não salariais
Custo administrativo	90	10
Cuidados ambulatoriais e outros	75	25
Cuidados em unidades hospitalares	75	25
Produtos farmacêuticos	10	90

Quadro Q6.2 Custo inicial *per capita* pressuposto em diferentes categorias de cuidados, 2000

Custo <i>per capita</i>	Total em UM	Custos salariais em UM	Custos não-salariais em UM
Custo administrativo	51	46	5
Cuidados ambulatoriais	101	76	25
Cuidados hospitalares	254	190	63
Produtos farmacêuticos	101	10	91
Total	507	322	185

¹ Trata-se de uma abordagem ligeiramente mais sofisticada que a utilizada para a Tarefa n.º 5, em que foram utilizadas taxas médias de aumento. De facto, obriga a procurar o índice de deflação do consumo privado e o salário médio do sector privado no ficheiro ECO da Demolândia.

Resultados do modelo

Com base nos pressupostos anteriores, foi elaborada uma projecção a 20 anos da possível evolução económica do regime. Vinte anos é normalmente um período demasiado longo para um regime de cuidados de saúde, pelo que esse período de projecção foi utilizado para demonstrar a sua potencial dinâmica de despesa. As projecções são deterministas e limitadas a um único cenário. Teria sido desejável proceder a testes de sensibilidade, que não foram possíveis por constrangimentos de tempo. Acredita-se, no entanto, que os resultados são suficientemente robustos para permitir recomendações básicas. Os resultados das projecções são resumidos no quadro Q6.3.

Quadro Q6.3 Futura evolução financeira estimada de um seguro de saúde social para o sector privado, Demolândia, 2000-20

Ano	2000	2005	2010	2015	2020
Cobertura					
Pessoas seguras					
75% do sector privado	190 826	216 316	241 372	269 038	296 298
25% dos trabalhadores independentes	35 448	39 456	43 233	47 324	51 188
Total	226 275	255 772	284 605	316 362	347 486
Ajustado (reduzido em 25% devido a não cobertura dos membros da família)	169 705,5	191 829	213 453,75	237 271,5	260 614,5
População coberta	678 822	767 316	853 815	949 086	1042 458
Despesa estimada do seguro de saúde (em milhares de UM)					
Custo administrativo	34 425	62 211	100 946	163 310	246 682
Custos salariais	30 982	56 824	93 842	153 386	233 457
Custos não salariais	3 442	5 386	7 104	9 924	13 225
Cuidados ambulatoriais	68 849	160 720	332 522	692 175	1 349 276
Custos salariais	51 637	120 873	254 766	531 464	1 032 385
Custos não salariais	17 212	39 848	77 756	160 711	316 891
Cuidados em unidades hospitalares	172 126	401 807	831 317	1730 462	3 373 239
Custos salariais	129 094	302 186	636 924	1 328 679	2 580 999
Custos não salariais	43 031	99 621	194 393	401 783	792 240
Produtos farmacêuticos e outros cuidados	68 849	159 568	313 891	649 421	1 278 460
Custos salariais	6 885	16 116	33 969	70 862	137 651
Custos não salariais	61 964	143 451	279 922	578 559	1 140 809
Despesa total	344 249	784 306	1 578 676	3 235 367	6 247 657
Estimativa das remunerações sujeitas ao seguro					
Salário médio mensal	1 973	3 192	4 731	6 995	9 745
Remunerações sujeitas a seguro totais (em milhares de UM)	4 017 947	7 348 768	12 119 301	19 917 027	30 477 680
Taxa de contribuição no sistema de repartição (%)	8,57	10,67	13,03	16,24	20,50
Despesa em % do PIB	1,4	1,8	2,1	2,6	3,3
Cálculos das poupanças do governo					
Despesa <i>per capita</i>	384	612	996	1 646	2 622
Poupanças totais	260 421	469 336	850 030	1 562 315	2 733 753
em % do PIB	1,1	1,1	1,1	1,3	1,5

É óbvio que o novo regime poderá acabar por poupar cerca de 50% da actual despesa de saúde líquida do governo. Tal não acontecerá, no entanto, se os custos do sector da saúde registarem aumentos substanciais, que terão de ser financiados pelo rápido crescimento das taxas de contribuição para o novo ramo do seguro de saúde. A taxa de contribuição excederá largamente o critério dos 5% definido pelo Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. O principal problema estrutural reside no facto de as medidas de contenção de custos, aplicadas com tanto rigor no actual regime de saúde da função pública, não terem previsivelmente o mesmo nível de eficácia no regime de segurança social.

Recomendações

Tendo em vista a evolução esperada dos custos e os necessários níveis elevados das taxas de contribuição, que poderão ter efeitos negativos, desencorajando o cumprimento de outras obrigações fiscais e contributivas, recomenda-se que sejam consideradas duas outras políticas opcionais:

- substituir o modelo de seguro por uma taxa de saúde específica de, por exemplo, 5% sobre todos os rendimentos, que será utilizada para aumentar o orçamento do Ministério da Saúde, ou
- reduzir a abordagem da segurança social a uma cobertura de seguro para doenças catastróficas, que podem limitar o custo real a menos de metade dos níveis esperados na abordagem do seguro social.

Esta última abordagem ainda pode encerrar incertezas significativas sobre os custos a médio e longo prazo, em particular por causa da epidemia do VIH/SIDA. Poderá ser preferível manter um controlo apertado sobre a despesa da saúde até a epidemia passar.

TAREFA N.º 7 UM PLANO/CARTEIRA DE INVESTIMENTOS PARA O REGIME DE PENSÕES NA DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 6)

O actuário acabou de apresentar uma projecção de longo prazo para o regime de pensões existente (ver ficheiro sobre a evolução financeira de longo prazo na base de dados da Demolândia). O Ministro de Finanças quer que você elabore:

- (a) orientações de investimento para o regime (ou seja, uma Declaração de Política de Investimentos); e
- (b) um plano de investimentos a longo prazo, que indique a atribuição das reservas apresentadas nas projecções aos diferentes tipos de investimentos, designadamente acções e obrigações (no país e no estrangeiro), depósitos monetários de curto prazo, bem como investimentos directos em empresas.

Terá de elaborar pressupostos sobre a natureza dos investimentos disponíveis no país.

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ
Para: Ministro das Finanças
Assunto: Plano/carteira de investimentos para o regime de pensões da Demolândia

Antecedentes

A Demolândia opera um regime de pensões para o sector público, que cobre as seguintes prestações:

- pensão de velhice;
- pensão de sobrevivência; e
- pensão de invalidez.

O regime acumulou reservas de 1,5 mil milhões de UM até 31 de Dezembro de 2000. De acordo com o disposto no regulamento do regime, o Ministro das Finanças decide todos os anos se o superávit anual é transferido para a reserva

ou absorvido no orçamento em curso. Esta última opção justifica-se, porque o Ministro aceitou a obrigação de cobrir potenciais défices futuros. Até agora, o ministro tem optado por transferências para a reserva. No entanto, os sindicatos alegam que as verbas acumuladas estão destinadas especificamente às pensões e gostariam de ver a reserva gerida como nos outros regimes de segurança social.

Por enquanto, o regime de pensões da Demolândia não dispõe de uma Declaração de Política de Investimentos que oriente o investimento das reservas. As secções seguintes são propostas como projecto de uma declaração dessa natureza.

Sugestão de projecto de Declaração da Política de Investimentos

1. *Estrutura de gestão*

Os investimentos das reservas do regime de pensões são orientados por um comité de investimento. O Comité de Investimento será composto por um:

- presidente
- director-geral – membro *ex officio*
- representante dos trabalhadores – membro da direcção do regime
- representante dos entidades patronais – membro da direcção do regime
- membro cooptado – versado em banca de investimento.

O Comité de Investimento será nomeado pela direcção do regime, sujeito a confirmação do ministro das Finanças. A direcção fornecerá ao comité de investimento projecções regulares sobre:

- a provável evolução a longo prazo da reserva e
- o provável fluxo de caixa necessário por parte da reserva para cobrir a despesa corrente por um período de cinco anos a contar da data das projecções.

Estas projecções serão fornecidas no contexto das avaliações actuariais do regime.

2. *Declaração de objectivos*

O Comité de Investimentos aplicará as melhores práticas profissionais nas suas actividades de investimento para garantir o crescimento real da reserva que lhe foi confiada pelo regime de pensões. O principal objectivo da reserva é alcançar rendimentos de longo prazo que possam ajudar a conter as contribuições para o regime em níveis aceitáveis. Neste processo, o Comité respeitará os princípios de segurança, rentabilidade, liquidez e utilidade social e económica, e garantirá que é dada prioridade máxima aos interesses dos actuais e futuros beneficiários.

Neste contexto, taxas de crescimento económicas estáveis no longo prazo, promovidas por investimento em indústrias com crescimento duradouro e perspectivas de emprego estáveis, são preferíveis a elevadas taxas de retorno reais de curto prazo obtidas por transacções de curto prazo no mercado de capitais.

3. Objectivos do investimento

- (1) Obter uma taxa de retorno real não inferior a 1,5% ou, no mínimo, igual à taxa lombarda real do Banco da África do Sul.
- (2) Investir não menos de 70% das reservas do fundo no mercado local.
- (3) Manter um investimento de 10% em activos líquidos para cobrir despesas correntes imprevistas.
- (4) Obter um retorno ajustado ao risco em todos os investimentos em capital accionista.

4. Composição da carteira

A carteira deve ter a seguinte composição:

Acções	10%
Activos recomendados	40%
Mercado monetário	10%
Sector imobiliário	20%
Investimento social	10%
Capital externo	10%

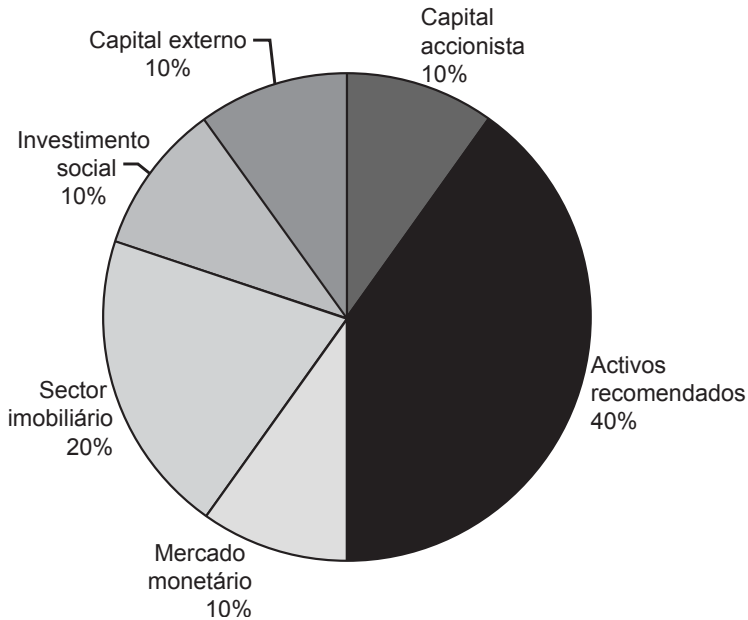
Acções: O mercado accionista na Demolândia é muito pequeno, pelo que não pode absorver uma percentagem mais elevada da reserva. Esta percentagem deve ser reapreciada todos os triénios, com vista a ajustá-la ao crescimento do volume de negócios do mercado accionista.

Activos recomendados: São obrigações do governo, bilhetes do tesouro e bilhetes municipais emitidos no mercado de capitais local. Os lucros são utilizados para o desenvolvimento de infra-estruturas, como a construção de estradas, pontes ou infra-estruturas de comunicação. Devido à pequena dimensão da economia da Demolândia, decide-se investir uma percentagem relativamente elevada em instrumentos do Estado, designadamente, 40% dos fundos totais.

Mercado monetário: para cumprir o requisito de liquidez, 10% de todos os fundos são colocados no mercado monetário:

Sector imobiliário: como se trata de um mercado relativamente estável e seguro, 20% da reserva do fundo são colocados em bens imóveis. Parte da alocação imobiliária é investida no mercado imobiliário sul-africano.

Figura Q7.1 Composição sugerida para a carteira de investimentos do regime de pensões da Demolândia



Investimento social: reconhecendo o valor de um investimento social eficiente para o crescimento duradouro da economia, 10% do investimento são colocados em áreas como a habitação, a construção de clínicas ou o melhoramento do sistema de esgotos públicos em áreas municipais.

Capital externo: A Lei da Segurança Social da Demolândia permite investimento externo até um máximo de 30% da reserva do fundo. No entanto, perante a necessidade de desenvolver a infra-estrutura do país e o actual abrandamento do investimento directo estrangeiro, que se prevê venha a manter-se no futuro próximo, a percentagem de capital externo é limitada, por enquanto, a 10% da reserva do fundo de pensões.

5. Regras de investimento

- (1) A regra dos 10%: o fundo não investirá mais de 10% dos seus activos numa só sociedade anónima ou empresa.
- (2) A regra do não controlo: o fundo não deterá participações maioritárias em qualquer empresa privada.
- (3) A regra da unidade monetária: os activos denominados em rands sul-africanos e os denominados em USD não poderão exceder 15% e 5%, respectivamente.

- (4) Investimento externo: a quota-parte de reservas do fundo detidas no exterior da Demolândia não pode exceder 30% (ver, contudo, a actual limitação temporária acima definida).
- (5) Segurança: a administração garantirá a segurança dos fundos nas suas actividades de investimento, ou seja, o valor nominal do capital investido deverá ser sempre recuperado e garantir o pagamento regular de juros.
- (6) Rentabilidade: como a segurança e a liquidez do investimento das reservas do fundo são prioritárias, os investimentos especulativos estão estritamente proibidos. Quando o investimento é feito em acções, deverá obter-se um rendimento ajustado ao risco.
- (7) Liquidez: nunca menos de 10% dos activos do fundo serão mantidos em activos monetários de curto prazo facilmente liquidáveis (*near cash*).
- (8) Utilidade económica e social: a administração pode considerar investimentos em áreas que contribuem para melhorar a saúde, a educação e o nível geral de vida das pessoas seguras. Para o efeito, deverá tomar devidamente em conta a necessidade de manter um adequado nível de diversificação do fundo, sem entrar em conflito com os outros princípios por que se rege o fundo.

Recomendação

Nós *recomendamos* que a Declaração de Política de Investimentos seja formalmente incorporada nos regulamentos do regime por decreto ministerial. Sugere-se que um compromisso geral do ministro das Finanças de aumentar as reservas seja compensado pela obrigação de cobrir todos os potenciais défices futuros. Esta medida retiraria *de facto*, do orçamento geral, o financiamento do regime de pensões do sector público.

TAREFA N.º 8 SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DA DEMOLÂNDIA

(Com base nas questões abordadas no Capítulo 7)

Na sequência de fortes críticas da oposição à eficácia e eficiência do sistema nacional de protecção social, o ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais decidiu passar à ofensiva. Vai produzir um relatório de monitorização da protecção social, que será publicado de dois em dois anos (na esperança de que, após deixar o cargo, o relatório passe a ter o seu nome). O relatório será elaborado pelos seus consultores em matéria de políticas. Você é o seu analista financeiro. Foi incumbido de elaborar um conjunto de dez indicadores quantitativos para medir a eficácia e a eficiência globais do sistema. Escreva uma breve nota dirigida ao Ministro, sob a forma de um memorando técnico, sugerindo os dez indicadores. Explique que elementos medem, e calcule um ou dois a título de exemplo.

MODELO DE SOLUÇÃO

MEMORANDO

De: VOCÊ

Para: Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais:

Assunto: Sistema de avaliação do sistema de protecção social da Demolândia

Antecedentes

Os indicadores de desempenho permitem-nos identificar lacunas nas disposições legais dos regimes de protecção social e deficiências de desempenho relativamente aos seus mandatos legais ou objectivos mais gerais das políticas de protecção social. As avaliações de desempenho regulares têm por principais objectivos promover a boa governação e garantir que os programas continuam a responder às necessidades em mutação da sociedade.

Para avaliar o desempenho do sistema de protecção social na Demolândia, são utilizadas medições em três dimensões políticas: indicadores legais, indicadores de governação e indicadores financeiros.

Pressupostos

- Os indicadores de desempenho utilizados aqui são definidos e analisados apenas no regime de pensões; podem ser desenvolvidos indicadores de desempenho semelhantes para outros regimes;
- o sistema de pensões só cobre os funcionários públicos;
- o sistema de pensões ainda está em fase de maturação (um facto que se reflecte nos resultados dos indicadores);
- os cálculos do modelo são fornecidos apenas para indicadores em que existem dados constantes de uma base de dados em funcionamento; nos casos em que a base de dados ainda não foi desenvolvida, a razão de ser do indicador é explicado sem cálculos de amostra;
- todos os cálculos referem-se ao ano 2000.

Conjunto de indicadores proposto

Parte A: indicadores legais do desempenho do regime

Indicador 1: taxa de cobertura legal das pessoas seguras

Este indicador reflecte a percentagem de pessoas legalmente cobertas do total da população activa (isto é, aquelas que deveriam ser cobertas ao abrigo da actual legislação).

Exemplo 1

População activa (15-60 anos): 675 464

Pessoas legalmente cobertas (funcionários públicos): 90 603

Taxa de cobertura legal: 13,4 %

Isto significa que, de acordo com a legislação em vigor, o regime deveria cobrir 13,4% da população activa.

Indicador 2: Rácio de substituição legal médio relativo das prestações em pagamento

Este indicador (rácio de substituição médio) é calculado relacionando os direitos médios a uma pensão com a remuneração média/mensal individual de um contribuinte-padrão pleno. O indicador permite aos analistas avaliar a adequação dos níveis de prestações por oposição aos de outros regimes nacionais ou de regimes de outros países.

Exemplo 2

A fórmula das pensões prevê uma taxa de acumulação de 2% sobre a remuneração média reavaliada de toda carreira. Para um beneficiário ao fim de 35 anos de serviço (considerados uma carreira completa no funcionalismo público), resultaria numa pensão de 70% das remunerações médias de toda a carreira, o que pode ser elevado segundo padrões internacionais.

Parte B: Indicadores de governação

Indicador 3: Taxa de cumprimento das pessoas legalmente cobertas

Este indicador diz respeito à taxa de cobertura legal e reflecte a participação de quem é teoricamente elegível para cobertura ao abrigo do regime. O indicador é o resultado do número de pessoas que actualmente contribuem para o regime, dividido pelo número de pessoas legalmente cobertas.

Exemplo 3

Número de contribuintes: 75 164

Número de pessoas legalmente cobertas 90 603

Taxa de registo das pessoas legalmente cobertas: 83 %

A taxa inferior a 100% pode ser atribuída à existência de entidades patronais públicas que não registam todos os seus trabalhadores. Em qualquer dos casos, este número deveria motivar novas pesquisas.

Indicador 4: Rácio médio de substituição real das prestações em pagamento

Este indicador (rácio de substituição médio) é calculado pela divisão da prestação média anual/mensal individual em pagamento pela remuneração média/mensal individual dos contribuintes plenos. O indicador permite ao analista avaliar a adequação dos níveis das prestações. A monitorização por um período alargado deverá permitir retirar conclusões sobre a evolução relativa do rendimento dos pensionistas versus contribuintes activos.

Exemplo 4

Regresse ao exemplo 2: A taxa de substituição estatística média para a Demolândia é apenas de cerca de 42%. No entanto, se puder ser definido que a remuneração média final é geralmente duas vezes a média da carreira, a taxa de substituição real dos beneficiários baixaria de uma taxa legal de 70% para

algo como 35%. Embora pareça um número baixo, poderá explicar em larga medida a média global de 42%.

Indicador 5: O rácio de custos administrativos

Este indicador é calculado dividindo o montante total da despesa administrativa pelo montante total da despesa com as prestações ou das remunerações totais sujeitas a seguro. Pode servir como indicador de eficiência administrativa. Para o utilizar de forma eficaz, temos de obter o mesmo indicador de outros regimes nacionais e estrangeiros, por um processo de análise comparativa.

Exemplo 5

Custo administrativo do regime de pensões

da Demolândia em 2000: 5,5 milhões de UM

Despesa total com as prestações: 203 milhões de UM

Rácio do custo administrativo (1): 2,7 %

Esta taxa pode ser enganadora, porque existe a probabilidade de dar uma imagem injusta de regimes jovens com baixa despesa e pesados encargos administrativos atribuíveis à cobrança de novas contribuições. Consequentemente, o seguinte indicador poderia ser considerado uma alternativa:

Total das remunerações sujeitas a seguro (tomado em consideração o rácio de cumprimento): 1 318 milhões de UM

Rácio de custos administrativos (2): 0,4 %.

Numa comparação internacional, ambos os indicadores estão numa ordem de grandeza razoável e não oferecem a priori razões para aprofundar a investigação.

Indicador 6: Idade média das pessoas seguras ou índice demográfico

Esta variável reflecte o envelhecimento demográfico do regime. Pode servir como um indicador de alerta precoce para necessários ajustamentos futuros das políticas. O processo de envelhecimento deveria ser monitorizado ao longo dos anos, para que estratégias de ajustamento do regime possam ser introduzidas numa fase precoce. No entanto, os dados sobre a Demolândia não fornecem informações sobre a idade média das pessoas seguras.

Em alternativa pode ser calculado o **índice (de dependência) demográfico** (ou seja, o número de beneficiários dividido pelo número de contribuintes activos). Este índice também reflecte a maturidade e a carga demográfica do regime.

Exemplo 6

Número médio de beneficiários do regime de pensões da Demolândia em 2000: 26 575

Número médio de contribuintes activos: 75 164

Índice demográfico: 35,4%

O índice demográfico revela que, comparado com outros regimes na região, ou o regime está a aproximar-se da maturidade ou os regulamentos são demasiado permissivos quanto à reforma antecipada ou o acesso a pensões de invalidez pode ser demasiado fácil.

Indicador 7: Taxa de reclamações

Este indicador mede o número de reclamações quanto ao regime entre a população segura. É, por conseguinte, o indicador de satisfação com o desempenho do regime. A Demolândia, porém, não dispõe de dados de avaliação. São necessárias análises comparativas internacionais ou nacionais e observações a longo prazo para que o indicador seja válido.

Parte C: Indicadores de financiamento e de despesa

Indicador 8: Rácio despesa/PIB

Este indicador reflecte a dimensão do regime. É calculado dividindo a despesa total com as pensões pelo PIB. Permite avaliar a adequação da despesa nacional com as prestações de velhice para a função pública, em comparação com a de outros países.

Exemplo 7

Despesa com o regime de pensões da Demolândia em 2000 (em milhões de UM): 210,8

PIB (em milhões de UM): 24 145

Rácio de despesa face ao PIB: 0,9 %.

Indicador 9: Taxa de custo do sistema de repartição

Este indicador reflecte a taxa de contribuição que o regime teria de aplicar, se a totalidade da despesa para um determinado ano fosse financiada com as contribuições desse ano. Em termos matemáticos, é sensivelmente o produto da taxa de substituição média pelo índice demográfico. O indicador revela os encargos anuais totais com o financiamento do regime. Em muitos regimes maduros, este

indicador flutua entre 20 e 25%. Quando usamos este indicador para avaliar o desempenho de um regime concebido para funcionários públicos, devemos ter em consideração que ele é sensível à política de emprego do governo e à contratação e ao despedimento de trabalhadores.

Exemplo 8

Despesa com o regime de pensões da Demolândia em 2000 (em milhões de UM): 210,8

Remunerações sujeita a seguro (em milhões de UM): 1 318

Taxa de custo do sistema de repartição: 16,0 %

Indicador 10: Rácio de inactividade

É o rácio entre o número médio de anos em que se beneficiou de uma pensão de velhice e o número médio de anos em que os reformados contribuíram para o regime. Se o rácio for superior a, por exemplo, 50%, indica que o regime é imaturo ou que as pessoas ingressam demasiado tarde no regime ou abandonam a actividade demasiado cedo. É semelhante ao índice demográfico, mas proporciona uma forma mais fácil de explicar os encargos reais ao público.

Não existem dados disponíveis.

Recomendação

Recomendamos veementemente que se contrarie as críticas públicas ao sistema de protecção social através do desenvolvimento de um conjunto de indicadores em linha com o exposto, para todos os regimes.

Grupos de trabalho *ad hoc* deveriam ser criados para os principais regimes e instruídos no sentido de produzir resultados no prazo de três meses. Deveria contratar-se ajuda internacional para desenvolver análises comparativas internacionais adequadas.

Recomendamos ainda com igual veemência o desenvolvimento de um indicador global que reflecta o desempenho global do regime. Esse indicador poderia ser um cálculo da percentagem do diferencial de pobreza suprido pelas transferências do sistema de protecção social. Seria provavelmente destacado pelos meios de comunicação social todos os anos. Se for positivo, podemos congratularmo-nos; se for negativo, podemos utilizá-lo para solicitar mais recursos ao Ministério das Finanças.

GLOSSÁRIO

Activo sem risco Em teoria, um activo que tem garantida uma taxa de retorno. Na prática, as obrigações do governo, de curto prazo, são frequentemente consideradas sem risco.

Activos financeiros Os activos financeiros são meios de pagamento e direitos financeiros, incluindo activos económicos com natureza semelhante a direitos financeiros. Incluem todas as rubricas abertas à negociação nos mercados financeiros, em especial, ouro monetário, direitos especiais de saque, moeda, acções, obrigações e outros instrumentos financeiros.

Activos fixos Ver *Activos produzidos e activos não produzidos*

Activos não produzidos Activos não financeiros, que abrangem os activos tangíveis não produzidos (terreno por debaixo de edifícios e estruturas, terreno por debaixo de culturas, terrenos recreativos e outros e águas superficiais associadas, carvão, petróleo e gás natural e reservas minerais e não minerais, recursos biológicos e hídricos), e activos intangíveis não produzidos (patentes, leasings e outros contratos transferíveis, valor empresarial adquirido e outros activos intangíveis). Ver *Activos produzidos*.

Activos produzidos Activos não financeiros que abrangem activos fixos tangíveis (residências, edifícios não residenciais e outras estruturas, equipamento de transporte e outra maquinaria, gado, vinhas, pomares e outras plantações de árvores), activos fixos intangíveis (exploração mineira, *software* informático, entretenimento, originais literários ou artísticos e outros bens intangíveis), inventários (materiais e existências, trabalhos em curso, produtos acabados e bens de revenda) e objectos de valor (pedras e metais preciosos, antiguidades e outros objectos de arte e de valor). Ver *Activos não produzidos*.

Activos tangíveis Ver *Activos produzidos e activos não produzidos*.

Anuidade/prestação mensal Rendimento concedido por um número de anos específico ou até ao fim da vida de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, retirado de uma quantia fixa acumulada. A quantia fixa é dividida pelo valor actual de uma pensão no montante de 1 Unidade Monetária, a ser paga durante o resto da vida ou por um período definido.

Avaliação do capital constituinte Sistema financeiro aplicado a prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, no qual o custo anual do regime é determinado como o valor actual de todos os pagamentos futuros relativos a pensões concedidas du-

rante esse ano. Esse sistema permite manter continuamente uma reserva igual ao actual valor das pensões em pagamento.

Bolha do preço de activos Descreve uma situação em que o nível de um índice de mercado é demasiado elevado em comparação com o valor das sociedades incluídas no índice, obtido por outros métodos de avaliação. Uma bolha de preço de activos é habitualmente o resultado de especulação em grande escala e termina com a implosão da bolha.

Bolsa de valores Mercado financeiro formal que negocia principalmente em capital accionista (acções) e outros instrumentos financeiros emitidos pelas empresas.

Caixa de Previdência Um regime de contribuição definida, totalmente financiado, em que os fundos são geridos por uma entidade pública.

Capital accionista Participação numa sociedade. Quase sempre utilizado como sinónimo de acções ordinárias de uma empresa negociada em bolsa.

Capitalização do mercado Preço do capital de uma sociedade multiplicado pelo número de acções em circulação.

Capital nacional O capital de todos os activos produzidos e não produzidos de uma economia. Na teoria económica, é um dos dois factores de produção tradicionais. Ver *Trabalho*.

Carga excedentária de um imposto A diferença entre o custo total directo e indirecto de um imposto aplicado sobre o contribuinte e uma quantia fixa fictícia que produza a mesma receita.

Carteira Composição de um cabaz de activos financeiros.

Cláusula do avô Uma disposição que isenta pessoas ou outras entidades já envolvidas numa actividade de novas regras ou legislação que afectam essa actividade, ou que concede privilégios especiais quando inclui esses grupos em novas disposições legislativas. Um exemplo típico são os créditos especiais (número de anos de contribuição fictício) concedidos a trabalhadores mais velhos quando um novo sistema de prestações é introduzido para os ajudar a cumprir as condições das prestações.

Coeficiente de Gini É uma medida da desigualdade na distribuição do rendimento, exprime a dimensão da área entre uma curva de Lorenz teórica de igualdade perfeita (linha recta) e a curva de Lorenz real côncava de um país ou de uma outra entidade face à dimensão da área por debaixo da linha de igualdade.

Condições de elegibilidade O conjunto de condições legalmente definidas que estipulam se e quando uma pessoa tem o direito de reclamar uma prestação.

Contribuição definida (CD) A contribuição a ser paga num regime (de pensões) de contribuição definida. Ver *Regime de contribuição definida*.

Contribuinte que retoma o pagamento Uma pessoa que retoma o pagamento de contribuições para um regime após uma interrupção.

Créditos de seguro O número de contribuições ou períodos de serviço pagos em nome da pessoa segura ou creditados a essa pessoa desde a sua inscrição no regime.

Crescimento económico Mudança ao longo do tempo do rendimento produzido por uma economia. Aplicado normalmente ao PIB “real”, ou seja, ao PIB nominal em preços

constantes num ano-base. Pode ser linear, exponencial, logístico ou outro. O paradigma-padrão da política alega que o crescimento económico (exponencial) é necessário para reduzir a pobreza e resolver os problemas do mercado de trabalho nos planos nacional e mundial. Esta visão tem sido contestada por razões ambientais e outras.

Curva de Laffer (ou curva de Laffer modificada) Descreve a relação entre o montante de impostos cobrado e o rácio impostos/ PIB.

Curva de Lorenz Apresentação gráfica da desigualdade de rendimento entre um grupo de pessoas. Traça o rendimento acumulado de um grupo de pessoas, alinhado dos “mais pobres” para os “mais ricos”. Na prática, a aplicação da curva de Lorenz muitas vezes não produz bons resultados, porque rareiam os dados sobre a distribuição do rendimento.

Curva logística de maturação Curva inclinada em S, com uma assíntota horizontal seguindo uma fórmula logística que pode servir de modelo matemático para a maturação de um regime nacional de protecção social ou de um regime de segurança social.

Custo unitário O custo de uma unidade de serviço ou bem numa determinada categoria de serviços (por exemplo, o custo de um “dia de hospital” por doente).

Densidade das contribuições O rácio entre o número de contribuições realmente pagas durante um período e o número máximo potencial de contribuições que pode ser pago durante o mesmo período.

Desempregados Todas as pessoas acima de uma determinada idade que, durante um período de referência específico:

- estiveram sem trabalho (sem trabalho remunerado ou trabalho por conta própria);
- estiveram disponíveis para trabalhar (isto é, estiveram disponíveis para um emprego remunerado ou por conta própria); ou
- estiveram à procura de trabalho (ou seja, tinham tomado medidas específicas num período recente específico para procurar emprego remunerado ou por conta própria). As medidas específicas para procurar trabalho podem incluir registar-se numa bolsa de emprego pública ou privada; enviar candidaturas a entidades patronais; a presença em locais de trabalho, quintas, portões de fábricas, praças ou outros locais de reunião; colocar ou responder a anúncios de jornais; procurar ajuda de amigos e familiares; tentar obter máquinas ou equipamentos agrícolas ou de construção para criar a sua própria empresa; tentar obter recursos financeiros; candidatar-se a autorizações e licenças, etc.

Desincentivo Situação em que a evolução expansiva de uma esfera reduz as actividades de outra. O uso tradicional do termo em macroeconomia é a hipótese de que a despesa do Estado (défice) desencoraja (“desincentiva”) o investimento privado.

Despesa de protecção social e análise de desempenho (SPER) Relatório com informações pormenorizadas sobre o desempenho de um sistema nacional de protecção social, bem como sobre a dimensão de cobertura e exclusão da protecção social. De forma internacionalmente comparável, um SPER fornece informação sobre a estrutura e o nível da despesa social total e estabelece indicadores de desempenho do sistema em termos da sua eficácia, eficiência e adequação dos níveis das prestações.

Despesa social Transferências em numerário e em espécie pagas pelo estado ou por organismos públicos, ou acordadas por negociação colectiva por razões “sociais”. As transferências incluem prestações como as pensões, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações pecuniárias de curta duração (prestações de doença e de maternidade, prestações de desemprego), bem como prestações em espécie, como serviços de saúde e assistência social básica. As isenções fiscais por razões sociais são normalmente consideradas parte da despesa social; é, no entanto, difícil calcular o valor dos impostos que deixam de ser cobrados.

Diferencial de desigualdade O diferencial entre a linha de igualdade recta e as “linhas de desigualdade” num diagrama da curva de Lorenz.

Diferencial de pobreza Uma medida da “profundidade” ou da “intensidade” da pobreza, definida como a diferença média entre o rendimento dos pobres e a linha de pobreza (ver adiante). O *diferencial de pobreza agregado* é a soma de todas estas diferenças num país. Esse montante é geralmente relacionado com o PIB (*diferencial de pobreza agregado relativo*).

Distorção de preços O resultado de qualquer interferência exógena no funcionamento dos mercados (por exemplo, mercados de bens e serviços, mercados de trabalho, mercados financeiros) que se traduz por um desvio significativo não temporário do preço de liquidação do mercado (ou seja, do preço que existiria sem essa intervenção).

Efeito de filtração O efeito indirecto das transferências sobre o rendimento, quando outras pessoas que não o destinatário formal de uma transferência beneficiam de uma transferência social (por exemplo, quando os avós recebem uma pensão para financiar a escolaridade dos seus netos).

Encargos excessivos Ver *Carga excedentária de um imposto*.

Equidade intergeracional Exige de forma não específica uma distribuição “equitativa” de “encargos” entre gerações. Um exemplo é a exigência de que membros das gerações seguintes paguem a mesma percentagem do seu rendimento disponível durante a sua vida activa, para adquirir direitos de prestações iguais (em termos de taxas de substituição). Normalmente considerado um elemento de equidade na concepção (legal) de regimes de pensões e de regimes de cuidados prolongados.

Equilíbrio actuarial O nível mínimo de financiamento de um regime de segurança social que deve ser mantido durante um período definido em cada momento. O equilíbrio actuarial é um conceito discricionário. Tecnicamente, é apresentado em regra sob a forma de uma disposição da lei da segurança social que obriga o regime a manter um determinado nível de financiamento de k vezes a despesa anual (o rácio de financiamento) durante um determinado número de anos x (o período de equilíbrio).

Equilíbrio financeiro Um regime está em equilíbrio financeiro se o valor actual da totalidade da despesa futura for igual ao valor actual da totalidade do futuro rendimento do regime, acrescido da reserva inicial, num determinado momento.

Equivalência financeira (colectiva) Exige que, em determinado momento, o valor actual da totalidade da futura despesa esperada com o regime de protecção social seja igual ao valor actual da totalidade do rendimento futuro do regime (acrescido da reserva inicial no respectivo momento, se aplicável).

Equivalência financeira colectiva Uma regra de financiamento que exige que, em determinado ponto, o valor total actual da totalidade da despesa futura esperada seja igual à totalidade dos rendimentos futuros de um regime.

Equivalência individual Regra financeira segundo a qual o valor actual das contribuições de cada contribuinte individual para um regime deve ser igual ao valor actual de todas as prestações esperadas (acrescido dos custos administrativos e outros relacionados com o pagamento das prestações).

Escala salarial Quadro de factores que apresentam a evolução do salário segundo a idade de uma pessoa ao longo da sua carreira.

Factor de produção Na teoria económica, um factor que produz (em combinação com outros) um produto de uma entidade económica. Num país, o factor de produção pode ser a população activa ou o capital (de *activos produzidos e não produzidos*) que, combinados com uma função de produção, produzem rendimento interno (por exemplo, PIB). Para explicar padrões de crescimento de longo prazo, a teoria económica distingue outros factores de produção, de que se destacam o “progresso tecnológico” endógeno e exógeno.

Financiamento completo Sistema financeiro em que é pago um prémio igual ao actual valor de uma pensão na data em que a pensão tem início. O prémio é guardado como reserva para garantir os futuros pagamentos das prestações.

Financiamento pleno Sistema financeiro que tem por objectivo angariar reservas de montante igual ao valor dos passivos do regime ou da despesa anual com as prestações.

Frequência de utilização O número de casos de tratamento ou de unidades de cuidado por pessoa protegida numa determinada categoria de serviços sociais.

Governança O conjunto de todos os processos consultivos e decisórios, sistemas institucionais e acções de gestão e de administração que permitem conceber, acordar, implementar e supervisionar as políticas de protecção social. A definição abrange os primeiros projectos de um sistema de protecção social a nível do governo ou de outras instituições, o processo de consulta nacional, a decisão legal e, finalmente, a implementação ao nível da gestão e da administração, bem como a supervisão, nacional e a níveis inferiores, do desempenho dos regimes individuais de protecção social.

Grupo Um grupo de indivíduos com (um conjunto de) características idênticas, por exemplo, todas as pessoas nascidas no mesmo ano.

Horizonte temporal Com início nos últimos valores estatísticos observados (período-base), o número máximo de períodos em que os resultados de uma projecção permitem uma interpretação correcta. O horizonte temporal varia com o(s) tipo(s) de regime(s) e/ou com a economia observada.

Imposto sobre as máquinas Proposta de substituir a habitual base de avaliação das contribuições das entidades patronais para a segurança social (salários brutos) por uma base de avaliação explicitamente representando o rendimento alocado ao factor de produção capital (“máquinas”).

Indicadores de desempenho Tentativa de medir o desempenho da administração, concessão de prestações ou desempenho financeiro de um regime ou sistema de transferên-

cias sociais em termos quantitativos, quer em termos absolutos, quer por análises comparativas com referências definidas.

Índice de deflação Na contabilidade nacional é o rácio entre uma variável “nominal” e uma variável “real” (ou seja, o consumo privado a preços correntes versus os preços constantes num ano-base). Mede a inflação de uma variável nominal. A formação do cabaz de bens e serviços subjacente a um índice de deflação é um dos problemas teóricos centrais da medição do “crescimento real” de uma economia, porque a composição do cabaz depende ela própria da evolução dos preços. Ver *Índice de preços*.

Índice demográfico O índice demográfico é um indicador estatístico utilizado em análises demográficas:

$$pop = popY + popA + popR$$

é suposto ser uma desagregação da população pop nos subgrupos juventude ($popY$), população activa ($popA$) e população reformada ($popR$), indicando $pop_{x,t}$ o número de pessoas com idade x ($x = 0, 1, 2, \dots$) no período t ; nesse caso, a juventude pode ser calculada como:

$$(a) \quad popY_t = \sum_{x=0}^{x_1} pop_{x,t}, \quad x_1 \leq \text{cerca de 15 a 20}$$

a população activa, como:

$$(b) \quad popA_t = \sum_{x=x_1+1}^{x_2} pop_{x,t}, \quad x_2 \leq \text{cerca de 60 a 65}$$

a população reformada, como:

$$(c) \quad popR_t = \sum_{x=x_2+1}^{x_3} pop_{x,t}, \quad x_3 \text{ normalmente} = 100 \text{ ("e mais")}$$

Esta subdivisão permite definir três índices demográficos amplamente utilizados:

$$(d) \quad \text{Rácio de juventude} \quad drY_t = \frac{popY_t}{popA_t}$$

$$(e) \quad \text{Rácio de velhice} \quad drR_t = \frac{popR_t}{popA_t}$$

$$(f) \quad \text{Rácio total} \quad drT_t = \frac{popY_t + popR_t}{popA_t}$$

Quando multiplicado por 100, (d) pode ser interpretado como o número de jovens por cada 100 pessoas activas, (e) como o número de idosos por 100 pessoas activas e (f) como

o número total de dependentes por cada 100 pessoas activas. Ver *Rácio de dependência de transferências*.

Índice de dependência da velhice Ver *Índice demográfico*.

Índice de dependência demográfica combinado Ver *Índice demográfico*.

Índice de dependência do sistema Rácio entre o número de beneficiários e o número de contribuintes empregados num determinado sistema. Nos regimes de pensões, em especial, este índice não pode ser confundido com o índice de dependência da velhice, que é calculado com base na evolução geral da população (Ver *Índice demográfico*). Os índices de dependência do sistema e os índices de dependência com base na população podem divergir significativamente.

Índice de mercado Medida estatística elaborada por forma a reflectir a evolução ao longo do tempo do valor de um cabaz de acções ou de outros instrumentos financeiros. Os índices mais conhecidos são os mantidos pelas principais bolsas de valores (Nova Iorque, Tóquio, Frankfurt). O valor de uma empresa aumenta se as suas acções forem incluídas num índice de mercado como, por exemplo, o Dow Jones. As instituições financeiras (por exemplo, bancárias), porém, mantêm muitos outros índices por forma a responder às preferências de investimento financeiro específicas dos seus clientes.

Índice de preços Um índice de preços é uma média das alterações proporcionais nos preços de um conjunto de bens e serviços especificado entre dois pontos (períodos) no tempo, 0 e t . Os dois índices mais utilizados são os índices de Laspeyres e o Paasche. Ambos se definem como médias ponderadas de preços relativos, sendo os pesos os valores dos bens e serviços individuais no período “base” 0 (Laspeyres) ou no período “actual” t (Paasche) comparado. Um preço relativo é o rácio entre o preço de um bem ou serviço em t e o preço do mesmo bem ou serviço no período 0. Ver: *Índice de deflação*.

Instrumentos financeiros Expressão que reúne todas as categorias de activos financeiros negociadas nos mercados financeiros. É normal distinguir entre participações sociais, instrumentos de dívida, direitos, opções, futuros e outros instrumentos (diversos). Estas categorias ainda podem ser subdivididas em grupos (por exemplo, as “participações sociais” integram acções, acções preferenciais, outras) e atributos (por exemplo, o “capital accionista” pode ter os seguintes atributos: direito de voto, titularidade, restrições de transferência, outras).

Investimentos financeiros Os investimentos são actos que visam a negociação de instrumentos nos mercados financeiros, por exemplo, adquirir acções ou obrigações, colocar dinheiro numa conta-poupança ou deixar dinheiro numa conta à ordem standard.

Investimento socialmente responsável (SRI) Investimento financeiro em que considerandos de ordem social, ambiental e/ou ética são tidos em conta na selecção, retenção e realização do investimento, bem como a utilização responsável dos direitos (como os direitos de voto) aliados aos investimentos.

Investimentos tangíveis Investimentos no capital tangível de uma economia.

Linha de intervenção da assistência social (SAIL) Apresentação gráfica do rendimento mínimo garantido pelo Estado a cada cidadão através do regime de assistência social. É normalmente inferior à linha de pobreza.

Linha de pobreza O nível de rendimento que define a fronteira entre os grupos de “pobres” e de “não pobres” de uma sociedade. Se uma pessoa/família tem ao seu dispor um montante inferior, a pessoa/família é definida como sendo pobre. Há diferentes abordagens (absoluta, relativa e subjectiva) para o cálculo da linha de pobreza.

Mão-de-obra/população activa Ver *População economicamente activa*.

Maturidade Estado alcançado pelos regimes de protecção social quando são cumpridas duas condições: a primeira, quando emergem relações estáveis ou quase estáveis em termos de percentagem das pessoas cobertas face ao total da população activa e de percentagem dos beneficiários de prestações face ao total da população inactiva. Este estado é denominado *maturidade demográfica*. A segunda, quando uma estabilidade relativa emerge na relação entre o montante médio das prestações e o rendimento médio sujeito a contribuições. Este estado, alcançado ou aproximado quando todos os pensionistas tiveram toda a sua carreira no período médio de contribuição para o regime, é chamado *maturidade da prestação*.

Mercado de capitais Refere-se tradicionalmente ao mercado de direitos financeiros num horizonte temporal de longo prazo.

Mercado financeiro O ponto de encontro formal ou virtual entre unidades que gozam de superávit financeiro (“unidades de superávit”) e unidades que experimentam um défice financeiro (“unidades de défice”).

Mercado monetário Refere-se tradicionalmente aos mercados em numerário/moeda de curto prazo, incluindo os direitos financeiros caracterizados como “facilmente transaccionáveis” (“quase dinheiro”). Os participantes mais importantes são os bancos que procuram liquidez para cobrir problemas de liquidez de curto prazo.

Mercado primário Mercado financeiro em que os instrumentos financeiros são emitidos pela primeira vez. Tem por principal função angariar dinheiro para entidades deficitárias (empresas, Estado). Ver *Ofertas públicas iniciais*.

Mercado secundário Mercado em que os instrumentos financeiros são negociados após terem sido emitidos nos *mercados primários*. Em termos de volume de negócios/capitalização, o mercado secundário normalmente domina em larga medida o mercado primário.

Mercados emergentes Os mercados financeiros e de bens e serviços em países de transição que apresentam um ritmo de crescimento rápido, os quais incluem, designadamente, as bolsas de valores da América Latina, Sueste Asiático e Europa de Leste.

Negociação com informação privilegiada Transacções em mercados financeiros formais, em especial em bolsas de valores, motivadas por se dispor de informação potencial ou realmente vantajosa, acessível apenas aos agentes do mercado por causa do seu envolvimento profissional no funcionamento do mercado (“corretores da bolsa” e outros que executam as funções do mercado). Em geral é uma prática estritamente proibida, porque este tipo de negociação afecta o verdadeiro preço de mercado dos activos financeiros, coloca a negociação do público geral no mercado em desvantagem ou produz outras distorções que minam o negócio das empresas e a credibilidade do mercado.

Novo inscrito Pessoa inscrita pela primeira vez num regime como pessoa segura.

Obrigação Instrumento de dívida emitido por entidades de crédito (governo, sociedades) que promete ao seu titular pagamentos periódicos a uma taxa de juro fixa e o reembolso do valor nominal na data de maturidade.

Obrigação de reconhecimento Obrigação emitida por um governo, reconhecendo os direitos adquiridos por um contribuinte individual de um regime de segurança social que foi encerrado ou transformado. As obrigações de reconhecimento têm sido usadas para financiar os custos de transição de um regime de pensões da segurança social pelo sistema de prestação definida de repartição para um regime de capitalização de contribuição definida. O valor da obrigação depende do regulamento do regime fechado e da taxa de juro aplicada. Normalmente, a obrigação é liquidada na data de reforma.

Oferta Pública Inicial (OPI) Primeira emissão (emissão inicial) de um instrumento financeiro no mercado financeiro primário, por empresas (capital accionista, instrumentos de dívida) ou pelo Estado (instrumentos de dívida).

Países de transição Países que se deslocam de economias de planeamento central para economias de mercado.

Percentagem do rendimento do trabalho Rácio entre a remuneração total paga pelas entidades patronais aos empregados e o rendimento agregado total alocado aos factores de produção trabalho e capital. A remuneração inclui os salários brutos, todos os tipos de rendimentos dos empregados em espécie patrocinados pelas entidades patronais, bem como as contribuições das entidades patronais para a segurança social. Por definição, a soma da percentagem de rendimento do trabalho e da percentagem de rendimento do capital totaliza 1.

Percentagem salarial do PIB Rácio entre o montante total da “remuneração paga aos empregados por entidades patronais residentes” (definição SNA) num determinado ano e o montante total do PIB. A remuneração inclui os salários, todos os tipos de prestações pecuniárias não-salariais, bem como as contribuições para a segurança social.

Pessoa segura Uma pessoa inscrita num regime de segurança social.

Pessoa segura activa (ou contribuinte) Uma pessoa em cujo nome tenha sido efectuado, pelo menos, um pagamento de contribuição para um regime, durante um determinado período, por exemplo, um ano.

Pessoa segura inactiva Uma pessoa que está inscrita num regime mas não efectuou contribuições em determinado período.

População economicamente activa Abrange todas as pessoas de ambos os sexos que fornecem mão-de-obra para a produção de bens e serviços económicos na definição do Sistema das Contas Nacionais (SNA) das Nações Unidas.

Prémio médio geral (PMG) A taxa de contribuição constante, aplicável infinitamente, teoricamente garantindo que a despesa com o regime pode ser sempre coberta pelas contribuições cobradas e pelos fundos acumulados na reserva. É calculada dividindo o valor actual de todas as prestações futuras (deduzido da reserva existente na data de avaliação) pelo valor actual de todas as futuras remunerações contributivas.

Prestação definida (PD) A prestação paga num regime de prestação definida. Baseia-se normalmente numa fórmula que toma em consideração o número individual de anos de

seguro e o montante das remunerações no mesmo período. O nível da prestação definida pela fórmula é garantido a todas as pessoas que cumpram as condições de habilitação.

Prestações de segurança social Todas as transferências em numerário e em espécie de organismos estatais ou paraestatais ou acordadas através de processos de negociação colectiva. As prestações incluem transferências em numerário, como as pensões, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações pecuniárias de curta duração (prestações de doença e de maternidade, prestações de desemprego), bem como prestações em espécie, como serviços de saúde e assistência social básica.

Prestações universais (transferências) Prestações ou transferências financiadas por impostos, que são pagas a todos os cidadãos ou habitantes que se inserem em determinada categoria da população (por exemplo, famílias com filhos ou pessoas com idade superior a um determinado número de anos).

Produtividade Produto produzido por unidade de factor-input. A teoria económica distingue entre produtividade do trabalho, produtividade do capital e produtividade total dos factores. Uma abordagem simples, amplamente utilizada para medir a produtividade do trabalho a nível macroeconómico, é dividir o PIB real pelo número total de trabalhadores. A medição da produtividade do capital é frequentemente dificultada pela inexistência de estatísticas sobre o capital (que exigem manter dados relacionados com o investimento e outros dados por períodos extremamente longos).

Produto Interno Bruto (PIB) Uma medida agregada da produção de bens e serviços dentro das fronteiras de um país. Em termos genéricos, o montante de rendimento bruto disponível para distribuição aos factores de produção trabalho e capital que, após a tributação, constitui a base para intervenções redistributivas do Estado.

“q” de Tobin O rácio entre o valor de mercado das empresas admitidas à bolsa e os seus custos de substituição. Alternativamente, o rácio entre a alteração do valor de uma empresa e o valor líquido subjacente. Mostra como uma unidade monetária adicional despendida em capital afecta o actual valor de todos os futuros lucros. Nesta perspectiva, q pode ser interpretado como o valor de mercado de uma unidade de capital; desse modo, sempre que $q > 1$ existe incentivo para investir ($q < 1$: para desinvestir). Assim denominada por causa de James Tobin, que alegava que, na realidade, o investimento deveria ser positivamente correlacionado com q . As provas empíricas não são conclusivas.

Rácio de captação O rácio entre o montante total das remunerações sujeitas ao pagamento de contribuições e o montante total de remunerações auferidas pelas pessoas seguras no âmbito de um emprego remunerado. Teoricamente, este rácio é igual a 1 quando todas as remunerações são sujeitas ao pagamento de contribuições; deverá ser menor que 1 no caso de ser estabelecido um tecto para as remunerações sujeitas a seguro ou de outras isenções do pagamento de contribuições.

Rácio de dependência de transferências O rácio entre as pessoas com rendimento principal insuficiente ou inexistente – crianças, desempregados, deficientes, trabalhadores a tempo parcial e trabalhadores ocasionais, bem como outras pessoas activas e inactivas em idade laboral ou que já não estão em idade laboral – e o número de pessoas que auferem rendimento principal. Ver *Índice demográfico*.

Rácio de despesa social (SER) Despesa social total de um país, expressa em percentagem do PIB.

Rácio de eficiência definido como meta no combate à desigualdade Um rácio que exprime o grau em que uma medida redistributiva reduz o diferencial de desigualdade.

Rácio de eficiência definido como meta no combate à pobreza Descreve que percentagem da despesa total de um determinado tipo de transferência reduz o diferencial de pobreza agregado.

Rácio de financiamento O rácio entre o montante das reservas e o montante do passivo actuarial no âmbito de um regime.

Rácio de liquidez Um indicador financeiro definido como o rácio entre o rendimento e a despesa. O rácio reflecte a situação financeira de um regime, que muda à medida que amadurece ou por razões económicas e do mercado de trabalho. Em regimes de capitalização, a evolução do rácio ao longo do tempo pode servir de indicador de “alerta precoce”, porque tem implicações na estrutura de uma carteira de investimentos, ao indicar quanto da carteira tem de ser mantido ou tornado líquido para poder manter o pagamento regular das prestações.

Rácio de recuperação A parte de uma prestação que é recuperada pelo orçamento público através da tributação da prestação.

Rácio de reserva Rácio entre a reserva numa determinada data e o montante da despesa de um regime durante o período prévio.

Rácio de utilização Rácio entre as pessoas que efectivamente recebem prestações e as pessoas que têm legalmente direito às prestações.

Rácio do beneficiário O rácio entre o número de beneficiários de um regime de segurança social em determinado momento e o número de contribuintes (ou pessoas seguras).

Rácio dos contribuintes O rácio entre o número real de contribuintes e o número total de pessoas seguras de um regime. Ver *Taxa de cumprimento*.

Rácio preço-lucro Rácio entre o preço do capital accionista e o seu lucro (dividendos) por acção.

Regime de contribuição definida Um regime em que as contribuições são pagas para uma conta individual de cada membro do regime. A prestação depende do saldo da conta na data do levantamento das prestações, ou seja, das quantias contribuídas, dos juros ganhos e acumulados na conta, bem como dos custos administrativos a deduzir.

Regime de pensões público Regime de pensões administrado por uma entidade pública.

Regime de prestação definida Um regime em que a prestação é uma quantia definida por uma fórmula. Ver *Prestação definida*.

Regime nacional de contribuição definida (NCD) Regime não financiado, que utiliza a fórmula de um regime de contribuição definida como fórmula de contribuição sem acumular o montante das reservas efectivamente necessárias para cobrir todos os títulos.

Regra da solidariedade financeira Exige que as contribuições ou os impostos para o financiamento das prestações sociais sejam cobrados com base na capacidade de paga-

mento dos membros, independentemente dos seus riscos ou circunstâncias (por exemplo, problemas de saúde ou dependentes elegíveis). Em regimes de segurança social, este princípio é geralmente corporizado em taxas de contribuição uniformes, que são cobradas como uma percentagem fixa das remunerações individuais sujeitas a seguro. No caso de prestações financiadas pelos impostos, a regra aplica-se enquanto o sistema de tributação dos rendimentos for progressivo.

Remunerações de referência Remunerações especificadas por definição e por montante, utilizadas em fórmulas de prestações. As remunerações de referência referem-se normalmente a remunerações médias ao longo de um período especificado que antecede o pagamento da prestação.

Remunerações sujeitas a seguro Salários recebidos por serviços prestados a uma entidade patronal e sujeitos ao pagamento de contribuições para um regime de segurança social. Podem incluir ou não componentes adicionais de rendimentos ocasionais auferidos por uma pessoa segura. Ver *Tecto contributivo*.

Rendimento básico (RB) ou rendimento do cidadão Um rendimento de transferência pago pelo Estado a todos os residentes ou cidadãos, independentemente da sua necessidade. O RB é frequentemente encarado como um substituto de prestações de assistência social ou de desemprego.

Rendimento interno Rendimento agregado produzido pelos habitantes de um país, dentro das suas fronteiras, por oposição a rendimento “nacional”, que é produzido pelos cidadãos de um país, independentemente de a produção ter lugar dentro ou fora das suas fronteiras. Por exemplo, o rendimento auferido por um belga a trabalhar no Luxemburgo aumenta o rendimento interno do Luxemburgo e o rendimento nacional da Bélgica. Ver *Rendimento nacional*.

Rendimento nacional Rendimento agregado produzido pelos habitantes de um país, independentemente de a produção ter lugar dentro ou fora das suas fronteiras, por oposição a rendimento “interno”, que é produzido pelos cidadãos de um país dentro das suas fronteiras. Por exemplo, o rendimento auferido por um belga a trabalhar no Luxemburgo aumenta o rendimento nacional da Bélgica e o rendimento interno do Luxemburgo. Ver *Rendimento interno*.

Reserva Resultado líquido, no âmbito de um regime, da acumulação de contribuições, acrescido de remunerações de investimento e de outras receitas, deduzido dos pagamentos de prestações, das despesas administrativas e das outras despesas.

Responsabilidade actuarial O actual valor dos direitos a prestações acumulados no âmbito de um regime pelas pessoas seguras e pelos beneficiários até um determinado momento no futuro.

Risco moral Risco de um seguro privado e social resultante de incerteza sobre a honestidade da pessoa segura, ou risco que um contrato/legislação modifique o comportamento de uma ou de todas as partes envolvidas.

Risco não financiado Risco actuarial deduzido do montante da reserva acumulada.

Salário de reserva O montante salarial mais baixo em que um beneficiário está disposto a prescindir da sua prestação e a regressar ao trabalho.

Saldo actuarial A diferença entre o actual valor da receita futura e a futura despesa de um regime durante um determinado período de projecção.

Sector formal Sector económico em que as actividades socioeconómicas dos habitantes são regulamentadas e protegidas por instituições societárias formais. No seu funcionamento, o sector formal costuma estar estreitamente interligado com o sector informal. A vasta maioria da população mundial está excluída do sector formal.

Sector informal Sector económico em que as actividades socioeconómicas dos habitantes não são regulamentadas e protegidas por instituições societárias formais. No seu funcionamento, o sector informal costuma estar estreitamente interligado com o sector formal. A vasta maioria da população mundial faz parte do sector informal.

Sistema de contabilidade social (SAS) Compilação, metodologicamente consistente, das receitas e despesas de um sistema de protecção social de um país. É utilizado na orçamentação social. Ver *ESSPROS*.

Sistema de financiamento Procedimentos sistémicos de angariação dos recursos necessários para cumprir as obrigações financeiras de um regime. Um sistema de financiamento é definido como um conjunto de disposições legais destinado a garantir em cada momento do ciclo de vida de um regime que o valor da despesa tem correspondência com recursos financeiros disponíveis de igual montante, por outras palavras, que o regime está em equilíbrio financeiro.

Sistema de prémio escalonado Sistema financeiro para pensões em que as taxas de contribuição são aumentadas ao longo do ciclo de vida de um regime de pensões numa base “passo a passo” (em que a duração do passo é designada período de equilíbrio). Na prática, a taxa de contribuição é calculada para um período definido de anos, frequentemente entre 10 e 25 anos, com o objectivo de equacionar, no fim do período, o rendimento das contribuições e do investimento por um lado, e a despesa com prestações e custos de administração, por outro lado.

Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social (ESSPROS) Um quadro harmonizado, desenvolvido para apresentar de forma comparável dados estatísticos nacionais sobre receitas e despesas da protecção social, tal como definido por critérios uniformes acordados em comum.

Taxa de cobertura O rácio entre o número total de pessoas seguras registadas (pessoas inscritas no seguro mas não necessariamente activas) e uma população de referência adequadamente seleccionada, por exemplo, a população activa.

Taxa de contribuição A percentagem sujeita a seguro das remunerações cobertas, que será cobrada para financiar o regime.

Taxa de cumprimento O rácio entre o número de pessoas de um regime, em cujo nome são realmente pagas contribuições, e o número de pessoas legalmente cobertas pelo regime, elegíveis para o pagamento de contribuições.

Taxa de custo (ou taxa de contribuição do sistema de repartição) O rácio entre a despesa total de um regime e as remunerações totais sujeitas a seguro.

Taxa de pobreza (ou índice de incidência da pobreza) A percentagem de pessoas de um grupo ou população com rendimento abaixo da linha de pobreza.

Taxa de poupança A percentagem de rendimento disponível, não despendida com consumo.

Taxa de reinvestimento A percentagem de lucros não pagos como dividendos e reinvestidos numa empresa.

Taxa de substituição Rácio entre o montante de uma prestação (média/individual) no período t e o montante (médio/individual) das remunerações sujeitas a seguro no mesmo período ou em qualquer período convenientemente seleccionado. A taxa pode ser calculada bruta ou líquida de impostos.

Taxa de substituição de prestações O rácio entre o valor de uma prestação individual (em geral mensal ou anual) e o valor do rendimento prévio, sujeito a contribuições, do indivíduo, ou o rácio entre a prestação média num determinado ano e o rendimento médio sujeito a contribuições no mesmo ano.

Taxa do sistema de repartição (PAYG) Rácio entre a despesa anual total de um regime e a soma anual de remunerações sujeitas a seguro que subjazem ao regime. Reflecte a taxa de contribuição a cobrar anualmente se um regime fosse financiado exclusivamente numa base de avaliação anual (PAYG).

Taxa Tobin Taxa proposta por James Tobin, que deveria ser cobrada em transacções cambiais de curto prazo, para conter a especulação com as taxas de câmbio que prejudica as economias (nacionais).

Tecto contributivo O montante mínimo e/ou máximo do salário individual sujeito a contribuições para um regime. O tecto máximo, normalmente, embora nem sempre, reflecte o montante máximo de remunerações utilizado para o cálculo das prestações.

Trabalhadores Todas as pessoas acima de uma determinada idade que, durante um período de referência específico, se inseriram nas seguintes categorias:

- tiveram um emprego remunerado
- estiveram a trabalhar (pessoas que, durante o período de referência, efectuaram trabalhos contra o pagamento de uma remuneração ou de um salário, em numerário ou em espécie); ou
- tinham emprego, mas estiveram sem trabalhar (pessoas que tendo trabalhado anteriormente no actual emprego, ficaram temporariamente sem trabalhar durante o período de referência, sem perder o vínculo formal ao seu emprego).

Trabalho Na teoria económica, é um dos dois factores de produção tradicionais. Em termos estatísticos, pode ser o número de membros da população activa ou o volume de horas de trabalho. Ver *Capital nacional*.

Valor intrínseco Valor actual de todos os futuros lucros líquidos de uma empresa, em que a taxa de desconto escolhida é a taxa de retorno exigida por um investidor.

BIBLIOGRAFIA

- Aaron, H.J. 1982. *Economic effects of social security. Studies of Government Finance* (Washington, DC, Brookings Institution Press).
- Aarts, L.J.M.; de Jong, P.H. 1992. *Economic aspects of disability behaviour* (Amsterdam, North Holland Publishing Cy).
- . 1997. “Privatization of social insurance and welfare state efficiency: Evidence from the Netherlands and the United States”, Paper prepared for the international conference on “Institutions, markets and (economic) performance”, Utrecht, 11–12 Dec.
- Adema, W. 1999. *Net social expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 39 (Paris, OECD).
- . 2001. *Net social expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 52 (Paris, OECD, 2nd ed.).
- Aghion, P.; Bolton, P. 1992. “Distribution and growth in models of imperfect capital markets”, in *European Economic Review*, Vol. 36, Issue 2–3, pp. 603–611.
- Aghion, P.; Tirole, J. 1997. “Formal and real authority in organizations”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 1, pp. 1–29.
- Akerlof, G.A. 1970. “The market for ‘lemons’: Qualitative uncertainty and the market mechanism”, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, pp. 488–500.
- Albert, M. 1993. *Capitalisme contre capitalisme* (Paris, Ed. Du Seuil).
- Alesina, A.; Perotti R. 1997. “The welfare state and competitiveness”, in *American Economic Review*, Vol. 87, No. 5, pp. 921–939.
- Alesina, A.; Rodrik D. 1994. “Distributive politics and economic growth”, in *Quarterly Journal of Economics*, May 1994, Vol. 109, No. 2, pp. 465–489.
- Allen, R.; Tommasi, D. (eds.). 2001. *Managing public expenditure: A reference book for transition countries* (Paris, OECD).
- Antolin, P.; Scarpetta, S. 1998. *Microeconomic analysis of the retirement decision: Germany*, Economics Department Working Papers No. 204 (Paris, OECD).
- Arenas de Mesa, A.; Benavides Salazar, P. 2003. *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990–2000* (Santiago, ILO).
- Arents, M; Cluitman, M.M.; van der Ende, M.A. 2000. *Benefit dependency ratios: An analysis of nine European countries, Japan and the US: final report* (Rotterdam, Netherlands Economic Institute).

Assemblée Nationale française. 2000. *Projet de loi de finances pour 2001* (Paris).

Atkinson, A.B. 1995a. “The welfare state and economic performance”, in *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 2, pp. 171–198.

—. 1995b. “Is the welfare state necessarily an obstacle to economic growth?” in *European Economic Review*, Vol. 39, Issue 3–4, pp. 723–730.

—. 1995c. *Public economics in action: The basic income/flat tax proposal*, The Lindahl Lectures (Oxford, Clarendon Press).

—. 1995d. *The economics of inequality* (Oxford, Clarendon Press, 2nd ed.).

—. 1997. “Does social protection jeopardize European competitiveness?”, in *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales*, pp. 19–28.

Atkinson, A.B.; Micklewright, J. 1991. “Unemployment compensation and labour market transitions: A critical review”, in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, No. 4, pp. 1679–1727.

Atkinson, A.B.; Rainwater, L.; Smeeding, T.M. 1995. *Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg Income Study*, Social Policy Studies, No. 18 (Paris, OECD).

Atkinson, A.B.; Stiglitz, J.E. 1980. *Lectures on public economics* (New York, McGraw-Hill).

Attac (Association for the taxation of financial transactions for the aid of citizens) website: www.attac.org.

Auer, P. 2000. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO).

Auerbach, A.J.; Kotlikoff, L.J.; Leibfritz, W. (eds.). 1999. *Generational accounting around the world*, A National Bureau of Economic Research Project Report (Chicago, The University of Chicago Press).

Aylward, A.; Glen, J.D. 1999. *Primary securities markets: Cross country findings*, IFC International Finance Corporation Discussion Paper No. 39 (Washington, DC, World Bank).

Bailey, C. 1997a. *Coverage under social security pension schemes* (Geneva, ILO).

—. 1997b. *Governance issues, An operational framework for pension reform* (Geneva, ILO).

Baker, D.; Kar, D. 2002. *Defined contributions from workers, Guaranteed benefits for bankers: The World Bank's approach to social security reform*, CEPR Briefing Paper, July 2002 (Washington, DC, Centre for Economic Research and Policy).

Barr, N. 1989. “Social insurance as an efficiency device”, in *Journal of Public Policy* 9, pp. 59–82.

—. 1992. “Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation”, in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, No. 2, pp. 741–803.

—. 1993. *The economics of the welfare state* (London, Weidenfeld and Nicolson, 2nd ed.).

—. 2000. *Reforming pensions: Myths, truths and policy choices*, Working Paper of the International Monetary Fund WP/00/139 (Washington, DC, IMF).

Barrientos, A.; Lloyd-Sherlock, P. 2002. “Non-contributory pensions and social protection”, in *ILO: A Global Social Trust network: Investing in the world's social future, Report and documentation*

- of a feasibility study* (Geneva); and in *ILO: Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 12* (Geneva, ILO).
- Barro, R.J.; Sala-i-Martin, X. 1995. *Economic growth* (New York, McGraw-Hill).
- Baumol, W.J. 1967. "Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis", in *American Economic Review*, Vol. LVII, No. 3, pp. 415–26.
- Beattie, R.; McGillivray, W. 1995. "A risky strategy: Reflections on the World Bank report *Averting the old age crisis*", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 48, No. 3–4, pp. 5–22.
- Bénabou, R. 1996. *Inequality and growth*, Luxembourg Income Study Working Papers, No. 142 (Luxembourg).
- Bennett, S.; Creese, A.; Monasch, R. 1998. *Health insurance schemes for people outside formal sector employment*, Current concerns, ARA Paper No. 16, WHO/ARA/CC/98.1 (Geneva, WHO).
- Besharov, D.J. 1998. "Social welfare's twin dilemmas: Universalism versus targeting and support versus dependency", in ISSA, *International Research Conference on social security, Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security*, Conference volume (Jerusalem), January.
- Blank, R.M. 1999. *When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services*, NBER Working Paper No. 7099 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research) and in *Economic Journal* (2000), Vol. 110, Issue 462, pp. 34–49.
- Blöndal, S.; Scarpetta, S. 1998. *The retirement decision in OECD countries*, Economics Department Working Papers No. 202 (Paris, OECD).
- Blundell, R.W. 1995. *The impact of taxation on labour force participation and labour supply*, The OECD Jobs Study Working Papers Series, No. 8 (Paris, OECD).
- Bodie, Z.; Kane A.; Marcus, A.J. 1996. *Investments* (Boston, MA, Irwin McGraw-Hill, 3rd ed.).
- Bonnel, R. 2000. *HIV/AIDS: Does it increase or decrease growth in Africa?, preliminary version* (Washington, DC, World Bank).
- Bonilla Garcia, A.; Gruat, J.-V. 2003. *Social protection: A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and development*, draft (Geneva, ILO).
- Borjas, G.J. 1995. "Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities", in *American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 365–390.
- Bovenberg, A.L. 2000. "On the cutting edge between policy and academia: Challenges for public economists", in *De Economist*, Vol. 148, No. 3, pp. 295–329.
- Bovenberg, A.L.; ter Rele, H. 1999. "Generational accounts for the Netherlands: An update", in *CPB Report 1999/3* (The Hague), pp. 19–25.
- Bovenberg, A.L.; Teulings, C.N. 1999. "Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke en private verantwoordelijkheden tussen contract en eigendomsrecht", in: W. Derksen *et al.* (eds.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR (Scientific Council for Government Policy) Voorstudies en Achtergronden, V105 (The Hague, Sdu publishers).

- Bovenberg, A.L.; van Dalen, H.P.; Teulings, C.N. 2003. *De Calculus van het Publieke Belang* (the Calculus of Public Interest), unpublished report commissioned by the Dutch Ministries of Economic Affairs and Finance (The Hague).
- Brandolini, A.; Rossi, N. 1996. *Income distribution and sustainable growth in Industrial Countries*, Luxembourg Income Study Working Papers, No. 130 (Luxembourg).
- Brown, R.L. 2002. *Security for social security: Is pre-funding the answer?*, mimeo (University of Waterloo).
- Brücker, H. 2002. "Can international migration solve the problems of European labour markets?" in UNECE (2002): *Economic Survey of Europe*, No. 2 (Geneva).
- Burroughs, E.B. 2001. *Investment policy guidebook for trustees*, International Foundation of Employee Benefit Plans (Brookfield, WI, 4th ed.).
- Burtless, G. 2000. "How would financial risk affect retirement income under individual accounts?", in *Issue in brief*, No. 5, Oct. (Boston, MA, Center for Retirement Research).
- Calmfors, L. 1993. *Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance: A survey*, OECD Economic Studies, No. 21 (OECD, Paris), pp. 161–191.
- Calmfors, L.; Driffill, J. 1988. "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", in *Economic Policy*, 6 (Apr. 1988), pp. 13–61.
- Carey, D.; Tchilinguirian, H. 2000. *Average effective tax rates on capital, labour and consumption*, Economics Department Working Papers No. 258 (Paris, OECD).
- Carling, K.; Edin, P.A.; Harkman, A.; Holmlund B. 1996. "Unemployment duration, unemployment benefits and labor market programs in Sweden", in *Journal of Public Economics*, Vol. 59, Issue 3, pp. 313–334.
- Catalan, M.; Impavido G.; Musalem, A.R. 2000. *Contractual savings or stock markets development: Which leads?* The World Bank, Financial Sector Development Department (Washington, DC, World Bank).
- Central Plan Bureau (CPB). 1991. *Scanning the future*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (The Hague, Sdu publishers)
- Chlon, A.; Gora, M.; Rutkowski, M. 1999. *Shaping pension reform in Poland: Security through diversity*, Social Protection Discussion Papers Series No. 9923 (Washington, DC, World Bank).
- Cichon, M. 1996. "The ageing debate in social security: Barking up the wrong tree?" in *Protecting retirement incomes: Options for reform*, Studies and Research No. 37 (Geneva, ISSA), pp. 83–99.
- . 1997a. "Can Europe afford the future financing of the welfare states?" in A. Bosco and M. Hutsebaut (eds.), *Social Protection in Europe: Facing up to changes and challenges*, ETUC-ETUI Conference, Brussels 7–8 November 1996 (Brussels, ETUI), pp. 79–108.
- . 1997b. *Are there better ways to cut and share the cake? The European welfare states at the crossroads*, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 3 (Geneva, ILO).
- . 1999a. "Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 52, No. 4, pp. 87–105.

- . 1999b. *In the eye of the storm: The Russian social protection system amidst multiple crises*, mimeo (Geneva, ILO).
- Cichon, M.; Hagemeyer K. 1996. "Social protection expenditure: A review of macroeconomic issues", in W. van Ginneken (ed.): *Occasional Papers on Social Security, Finding the balance: Financing the coverage of social protection in Europe* (Geneva, ILO/ISSA).
- Cichon, M.; Pal, K. 1997. *Reflections on lessons learned: Financing old age, invalidity and survivors' benefits in Anglophone Africa* (Geneva, ILO).
- Cichon, M.; Plamondon, P. 2001. *Assessing the impact of AIDS on social security pension schemes in developing countries*, Paper presented at the 27th General Assembly of the International Social Security Association, Stockholm 9–15 Sep. 2001.
- Cichon, M.; Samuel, L. 1995. *Making social protection work. The challenge of tripartism in social governance for countries in transition* (Budapest, ILO; Nicosia, Ministry of Labour and Social Insurance).
- Cichon, M.; Newbrander, W.; Yamabana, H.; Weber, A.; Normand, C.; Dror, D.; Preker, A. 1999. *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, ILO/ISSA).
- Cichon, M.; Hagemeyer, K.; Scholz, W. 2001. "Social budgeting in transition economies", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 54, No. 2–3, pp. 191–215.
- Cichon, M.; Knop, R.; Léger, F. 2003a. *White or Prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?*, Paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security, "Social security in a long-life society", Antwerp, Belgium, May 2003.
- Cichon, M.; Normand, C.; Léger, F. 2003b. *Comments on the planned National Health Insurance system in Ghana*, Project discussion paper, mimeo (Geneva, ILO).
- Cichon, M.; Scholz, W.; Hagemeyer, K. 2003c. *Remaining in doubt: The long-term financial and fiscal stability of fully funded pension schemes in ageing societies*, Paper first presented at a workshop in Geneva, October 2003.
- Citro, C.F.; Michael, R.T. (eds.). 1995. *Measuring poverty: A new approach* (Washington, DC, National Academy of Sciences).
- Claessens, S.; Djankov, S.; Klingebiel, D. 2000. *Stock markets in transition economies*, Financial Sector Discussion Paper No. 5 (Washington, DC, World Bank).
- Coase, R.H. 1937. "The Nature of the Firm", in *Economica*, No. 4, pp. 386–405.
- . 1960. "The Problem of Social Cost", in *Journal of Law and Economics*, Volume 3, No. 1, pp. 1–44.
- Commission of the European Communities; International Monetary Fund; Organisation for Economic Co-operation and Development; United Nations; World Bank. 1993. *System of National Accounts 1993* (Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC). Disponível em UN Statistics Division website: <http://unstats.un.org/unsd/sna1993>.
- Council of Economic Advisers. 1999. *Economic report of the President* (Washington, DC, US Government Printing Office).

- Council of Europe. 2001. MISSCEO 2000. *Comparative tables of social protection systems in 18 member states of the Council of Europe, Australia and Canada (situation on 1 July 2000)* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 10th ed.).
- Council of the European Union. 2003. *Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*, 7165/03 (Brussels).
- Cox, D.; Jakubson, G. 1995. "The connection between public transfers and private interfamily transfers", in *Journal of Public Economics*, Vol. 57, Issue 1, pp. 129–167.
- Cox, D.; Eser, Z.; Jimenez E. 1996. *Motives for private transfers over the life cycle – An analytical framework and evidence for Peru*, Boston College Working Papers in Economics No. 327 (Chestnut Hill, MA, Boston College).
- Cuddington, J.T. 1993. "Modeling the macroeconomic effects of AIDS with an application to Tanzania", in *World Bank Economic Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 173–189.
- Cuddington, J.T.; Hancock, J.D. 1994. "Assessing the impact of AIDS on the growth path of the Malawian economy", in *Journal of Development Economics* Vol. 43, No. 2, pp. 363–368.
- . 1995. "The macroeconomic impact of AIDS in Malawi: A dualistic, labour surplus economy", in *Journal of African Economies*, Vol. 4, No. 1, pp. 1–28.
- Cummins, B. 2001. *Socially Responsible Investing and the Robeco Group*, Robeco Institutional Asset Management: handout to the ILO Workshop on Social Budgeting, Feldafing, Germany, 19–23 Feb. 2001.
- Cutler, D.M.; Glaeser, E.L. 1997. "Are ghettos good or bad?", in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 3, pp. 827–872.
- Day, J.G.; Jamieson, A.T. 1980. *General introduction to investment* (London, Institute of Actuaries and the Faculty of Actuaries).
- Daykin, C. 1995. "Financial management and control of supplementary pension schemes", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 48, Part 3/4, pp. 75–89.
- Del Valle Borraez, C.; Batlay M.; Togo E. 1998. *Overview of fixed-income securities markets in emerging economies*, Paper presented at the OECD/World Bank Workshop on the development of fixed-income securities markets in emerging market economies, Paris, 14–16 Dec.
- Demarco, G.; Rofman, R. 1998. *Supervising mandatory pension funds: Issues and challenges*, Social Protection Discussion Paper Series No. 9817 (Washington, DC, World Bank).
- Den Otter, M. 1999. *Investmentfonds: Grundlagen, risiken, chancen* (Zurich/Munich, Verlag Neue Zürcher Zeitung/Carl Hanser Verlag).
- Diamond, P.A. 1999. "What stock market returns to expect for the future?" in *Issue in brief*, No. 2, Sep. (Boston, MA, Center for Retirement Research).
- Doudeijns, M.; Einerhand, M.; van de Meerendonk, A. 1999. "Work incentives for low-income families with children", in *European Commission InforMISEP Policies Edition*, No. 66, pp. 30–35.
- . 2000. "Financial incentives to take up low-paid work: An international comparison of the role of tax and benefit systems", in W. Salverda, B. Nolan and C. Lucifora (eds.), *Policy Measures*

- for Low-Wage Employment in Europe* (Cheltenham, UK, and Northampton, MA, Edward Elgar Publishers).
- Dror, D.; Jacquier, C. 1999. "Micro-insurance: Extending health insurance to the excluded", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 52, No. 1, pp. 71–97.
- Dror, D.; Preker, A. (eds.). 2002. *Social Re-Insurance: A new approach to sustainable community health financing* (Geneva, Washington, DC, ILO/World Bank).
- Eichengreen, B. 1994. *Institutions and economic growth: Europe after World War II*, Centre of Economic Policy Research Discussion Paper Series, No. 973 (London, CEPR).
- Elmeskov, J.; Martin J.P.; Scarpetta, S. 1998. "Key Lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experiences", in *Swedish Economic Policy Review* 5, pp. 205–252.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three worlds of welfare capitalism* (Oxford, Polity Press).
- European Commission. 1999. MISSOC 1998. *Social protection in the EU Member States and the European Economic Area, Situation on 1 January 1998 and evolution* (Luxembourg).
- EUROSTAT. 1996. *ESSPROS Manual 1996* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).
- . 1999. *Development of the labour market policy module, Document PS/99/7 for the Working Group on Social Protection* (Luxembourg).
- . 2000. *European Social Statistics – Social Protection – Expenditure and receipts 1980–1998* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).
- . 2001. *The social situation in the European Union* (Luxembourg).
- . 2003. *European Social Statistics – Social Protection – Expenditure and receipts 1991–2000* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).
- Fabozzi, F.J.; Modigliani, F. 1992. *Capital markets: institutions and instruments* (Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall).
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 1994. *Social Security in Germany: Expenditure and Revenue 1960–1993* (Bonn).
- . 2001. *Statistics on Labour and Social Security* (Bonn).
- Feldstein, M. 1976. "Temporary layoffs in the theory of unemployment", in *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 5, pp. 937–957.
- . 1996. "The missing piece in policy analysis: Social security reform", in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 1–14.
- . 1997. "How big should government be?", in *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 2, pp. 197–213.
- Förster M.F.; Pellizzari, M. 2000. *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42 (Paris, OECD).
- Frankel J. 1996. "How well do markets work? Might a Tobin tax help?", in M. ul Haq, I. Kaul and I. Grunberg (eds.), *The Tobin tax. Coping with financial volatility* (Oxford and New York, Oxford University Press).

- Franzmeyer, F.; Lindlar L.; Trabold, H. 1996. *Employment and social policies under international constraints*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (The Hague, Vugapublishers).
- Freeman, R. 1995. "Are your wages set in Beijing?" in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3, pp. 15–32.
- . 1996. "Why do so many young American men commit crimes and what might we do about it?" in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1, pp. 25–42.
- Galor, O.; Zeira J. 1993. "Income distribution and macroeconomics", in *Review of Economic Studies*, Vol. 60, No. 202, pp. 35–52.
- Gillion C. 1996. *The impact of demographic changes on the provision of retirement income in ASEAN countries*, mimeo (Geneva, ILO).
- Gillion C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.). 2000. *Social security pensions: Development and reform* (Geneva, ILO).
- Gottschalk, P.; Smeeding, T.M. 1997. "Cross-national comparisons of earnings and income inequality", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 2, pp. 633–687.
- Groupe de réflexion d'Attac-Liège (2000). *Taxe Tobin, spéculation et pauvreté*, Document Attac (Liège).
- Gruber, J. 1997. "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", in *American Economic Review*, Vol. 87, No. 1, pp. 192–205.
- Gruber, J.; Wise, D. 1997. *Social security programs and retirement around the world*, NBER Working Paper No. 6134 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Hagemejer, K. 2000. *Social protection expenditure and performance reviews: Methodological note on definitions, classifications and performance indicators* (Geneva, ILO), disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/sper/spersmet.pdf>.
- Hagemejer, K.; Liwinski, J.; Woycicka, I. (forthcoming). *Social Protection Expenditure and Performance Review, Poland: Social protection in transition* (Geneva, ILO).
- Hart, O.; Moore, J. 1990. "Property Rights and the Nature of the Firm", in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 6, pp. 1119–1158.
- Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny R.W. 1996. *The proper scope of government: Theory and an application to prisons*, NBER Working Paper No. 5744 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Hartog, J. 1999. "Whither Dutch corporatism? Two decades of employment policies and welfare reforms", in *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 46, Issue 4, pp. 458–487.
- Hehn, E. (ed.). 1998. *Asset management: Finanzdienst-leistungen von und für-Versicherungen* (Stuttgart, Schäfer-Poeschel Verlag).
- Heller, P.S. 1998. *Rethinking public pension reform initiatives*, Working Paper of the International Monetary Fund WP/98/61 (Washington, DC, IMF).
- Holmlund, B. 1997. *Unemployment insurance in theory and practice*, Paper prepared for the Scandinavian Journal of Economics 100th anniversary symposium on Public Policy and Economic Theory, Oslo.

- Holmstrom, B.; Milgrom, P. 1991. "Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership and job design", in *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, pp. 24–52.
- Holzmann, R. 1997. *A World Bank perspective on pension reform*, Paper for the Joint ILO-OECD Workshop: Development and Reform of Pension Systems, Paris.
- 1999. *Comments on the Stiglitz paper* (Washington, DC, World Bank).
- Hoskins, D. 2002. *ISSA Initiative findings and opinions No. 5, Concluding remarks: Conference on the ISSA initiative* (Geneva, ISSA).
- Hurst, J.; Jee-Hughes, M. 2001. *Performance measurement and performance management in OECD health systems*, Labour Market Policy Occasional Papers No. 47 (Paris, OECD).
- IDS Pensions Service Bulletin, Nov. 2001, Vol. 150 (London).
- International Finance Corporation. 1999. *The IFC indexes. Methodology, definitions and practices* (Washington, DC).
- International Labour Office (ILO). 1957. Resolution concerning the development of social security statistics adopted by the Ninth International Conference of Labour Statisticians (Apr.–May 1957), The Ninth International Conference of Labour Statisticians (Geneva), disponível em <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/socsec.pdf>.
- 1958. *Social security: A workers' education manual* (Geneva).
- 1984. *Introduction to social security* (Geneva, 3rd ed.).
- 1989. *From pyramid to pillar: Population change and social security in Europe* (Geneva).
- 1993. *Health care under social security in Africa: Taking stock of experience and potential, Working Paper* (Geneva).
- 1995. *The Ukrainian challenge: Reforming labour market and social policy* (Budapest, Central European University Press and ILO-CEET).
- 1996. *World employment 1996/97: National policies in a global context* (Geneva).
- 1997. *Economically Active Population 1950–2010*, STAT Working Papers (Geneva).
- 1998. *Thailand: Assessment of the feasibility of introducing an Unemployment Insurance Scheme in Thailand: Report to the government*, by W. Scholz (Geneva).
- 1999a. *South Africa: Social protection in South Africa, A technical note*, mimeo, by M. Cichon and C. Gillion (Geneva).
- 1999b. *ILO action against HIV/AIDS – A draft framework for global and regional initiatives* (Geneva).
- 2000a. *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* (Geneva).
- 2000b. *Health micro-insurance – A compendium*, Working Paper Sep. 2000, Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty (Geneva).
- 2000c. *Performance indicators* (Geneva), disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/introtr.htm#perfind>.

Financiamento da protecção social

- . 2000d. *Republic of Cyprus: Report to the government – Actuarial valuation of the Social Insurance Scheme as of 1 July 1997 (Revised version)*, by P. Plamondon (Geneva).
- . 2000e. *Côte d'Ivoire: Evaluation actuarielle du régime des pensions obligatoires de la Caisse générale de retraite des agents de l'Etat au 31 décembre 1998*, by P. Plamondon (Geneva).
- . 2000f. *HIV/AIDS: A threat to decent work, productivity and development*, Document for discussion at the Special High-Level Meeting on HIV/AIDS and the World of Work, 8 June 2000 (Geneva).
- . 2001a. *Social security: A new consensus* (Geneva).
- . 2001b. *Bahamas: A report on the feasibility of a catastrophic health insurance fund for the Bahamas*, by M. Burns et al. (Geneva).
- . 2001c. *Luxembourg: Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg, Remis au Ministère de la sécurité sociale*, by R. Knop et al. (Geneva).
- . 2001d. *Social security data required for the valuation of a national social security system* (Geneva), disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/stat/tabeng.doc>.
- . 2001e. *ILO strategy and recommendations on statistics*, internal document (Geneva).
- . 2001f. *Federal Republic of Nigeria: Technical note for the National Social Insurance Trust Fund – Extension of social protection coverage in respect of short-term contingencies*, by C. Bailey and P. Plamondon (Geneva).
- . 2001g. *Montserrat: Fourth actuarial review of the Social Security Fund as of 31 December 1999*, by D. Osborne (Geneva).
- . 2001h. *Social security: Issues, challenges and prospects*, Report VI, International Labour Conference, 89th Session (Geneva).
- . 2002a. *An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge*, Paper contributed by the ILO to the Second World Assembly on Ageing (Geneva), disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/older/download/engage.pdf>.
- . 2002b. *Thailand: Technical note on the financing of the universal health coverage scheme* (Geneva).
- . 2002c. *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future*, Report and documentation of a feasibility study (Geneva).
- . 2002d. *Panama: Valuación financiera y actuarial de la Caja de Seguro Social* (Geneva).
- . forthcoming. *Thailand: Social Protection Expenditure and Performance Review* (Geneva).
- . *Yearbook of Labour Statistics*, annual publication (Geneva).
- . *The Cost of Social Security, Basic and comparative tables*, various editions (Geneva).
- . *The Cost of Social Security 1990–1996*, disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/css/cssindex.htm>.

- ILO/EU Commission. 1994. *Social expenditure in Slovakia: Results of a quantitative analysis*, Report to the Government of Slovakia, draft (Geneva).
- ILO-CEET/EU Commission. 1994. *The Bulgarian challenge: Reforming labour market and social policy* (Geneva and Brussels).
- ILO/International Social Security Association (ISSA). 1997. *Training manual: Social security financing* (Turin, International Training Centre).
- International Monetary Fund (IMF). 1997a. *Government Finance Statistics Yearbook, 1997* (Washington, DC).
- . 1997b. *International Statistical Yearbook 1997* (Washington, DC).
- . 2001a. *Government Finance Statistics Manual 2001* (Washington, DC), em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/synopsis.htm>.
- . 2001b. *Bulgaria: Selected issues and statistical appendix*, IMF Country Report No. 01/ 54 (Washington, DC).
- Iyer, S. 1999. *Actuarial mathematics of social security pensions*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, ILO/ISSA).
- Jung, Y.-T.; Shin, D.-M. 2002. "Social protection in South Korea", in E. Adam *et al.* (eds.), *Social Protection in Southeast and East Asia* (Singapore, Friedrich Ebert Stiftung), pp. 269–312.
- Kapteyn, A.; de Vos, K. 1997. *Social security and retirement in the Netherlands*, NBER Working Paper No. 6135 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Kasa, K. 1999. "Time for a Tobin tax?" in *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter*, No. 99–12 (San Francisco, CA, Federal Reserve Bank of San Francisco).
- Katz, L.F.; Meyer, B.D. 1990. "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment", in *Journal of Public Economics*, Vol. 41, No. 1, pp. 45–72.
- Keynes, J.M. 1936. *The general theory of employment, interest and money. The collected writings of John Maynard Keynes, Volume VII* (Cambridge, UK, Cambridge University Press).
- Kiander, J. 2001. *The future of the Nordic welfare model*, mimeo (Geneva, ILO).
- Knack, S.; Keefer, P. 1997. "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1251–1288.
- Kohl, R.; O'Brien, P. 1998. *The macroeconomics of ageing, pensions and savings: A survey*, Economics Department Working Papers No. 200 (Paris, OECD).
- Koolwal, G.; Ray, R. 2002. *Estimating the endogenously determined intra household balance of power and its impact on expenditure pattern: Evidence from Nepal*, Working Paper No. 2814 (Washington, DC, World Bank).
- Korpi, W. 1985. "Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?", in *European Sociological Review*, Vol. 1, pp. 97–118.
- Kotlikoff, L.J. 1996. "Privatizing social security at home and abroad", in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 368–372.
- Kotlikoff, L.J.; Leibfritz, W. 1999. "An international comparison of generational accounts", in A.J.

- Auerbach, L.J. Kotlikoff and W. Leibfritz (eds.), *Generational accounting around the world*, A National Bureau of Economic Research Project Report (Chicago, The University of Chicago Press).
- Krelle, W.; Elixmann, D.; Joerg, H.; Kreuer, H.; Sarrazin, H. 1985. *Der "Maschinenbeitrag" Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung* (Tübingen, Mohr Siebeck).
- Kurtz, L. 1999. *A review of studies of socially responsible investing*, disponível em: http://www.sristudies.org/Commentary/Markowitz_vs_Moskowitz/body_markowitz_vs_moskowitz.html.
- Laffont, J.J.; Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, (Cambridge, MA, MIT Press).
- Lampman, R.; Smeeding, T.M. 1983. "Interfamily transfers as alternatives to government transfers to persons", in *The review of income and wealth*, Series 29, pp. 45–66.
- Lapin, L. 1975. *Statistics: Meaning and method* (New York, Harcourt Brace Jovanovich).
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A.; Vishny, R. 2000. *Investor protection: Origins, consequences, reform*. The World Bank, Financial Sector, disponível em: <http://www1.worldbank.org/finance/html/investorprotection.html>.
- Latulippe, D. 1996. *Effective retirement age and duration of retirement in the industrial countries between 1950 and 1990*, Issues in Social Protection, Discussion Paper 2 (Geneva, ILO).
- . 1997. *Projecting social expenditure in OECD and Central and Eastern European countries, A preliminary technical note*, Nov. 1997 (Geneva, ILO).
- Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R. 1991. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market* (Oxford, Oxford University Press).
- Lindbeck, A. 1994. "Overshooting, reform and retreat of the welfare state", in *De Economist*, Vol. 142, No. 1, pp. 1–19.
- . 1995. "Hazardous welfare-state dynamics", in *American Economic Review*, Vol. 85, No. 2, pp. 9–15.
- . 1997a. "The Swedish experiment", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 3, pp. 1273–1319.
- . 1997b. "Welfare state dynamics", in *European Economy*, pp. 61–77.
- Lindbeck, A.; Snower, D.J. 2001. "Insiders versus outsiders", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 1, pp. 165–188.
- Lindeboom, M. 1998. *Microeconometric analysis of the retirement decision: The Netherlands*, Economics Department Working Papers No. 207 (Paris, OECD).
- Ljungqvist, L.; Sargent, T.J. 1998. "The European unemployment dilemma", in *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 3, pp. 514–550.
- Lucas, R.E. 1988. "On the mechanics of economic development", in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, Issue 1, pp. 3–42.

- Lundsgaard, J. 2002. *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Economics Department Working Papers No. 331 (Paris, OECD).
- Malcolmson, J.M. 1997. "Contracts, hold-up, and labor markets", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 4, pp. 1916–1957.
- Manning, A. 1995. "How do we know that real wages are too high?" in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4, pp. 1111–1125.
- Mansley, M. 2001. *Socially responsible investment: A guide for pension funds and institutional investors* (Monitor Press), quoted in: *Just pensions – Socially responsible investment and international development. A guide for trustees and fund managers*, May 2001, p. 2 (London, Just Pensions), disponível em: <http://www.justpensions.org>.
- Mathieson, D.J.; Schinasi, G.J. et al. 2001. *International capital markets: Developments, prospects, and key policy issues*, Chapter III: "Emerging market financing" (Washington, DC, IMF), Aug., disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/icm/2001/01/eng/>.
- McFate K.; Smeeding, T.; Rainwater, L. 1995. "Markets and states: Poverty trends and transfer system effectiveness in the 1980s", in K. McFate; R. Lawson; W.J. Wilson (eds.), *Poverty, inequality and the future of social policy: Western states and the new world order* (New York, Russell Sage Foundation).
- Merrill Lynch: *Emerging Markets Debt Biweekly*, New York (April 2001), quoted in Mathieson, Schinasi et al., op. cit., p. 69.
- Moffit, R. 1992. "Incentive effects of the U.S. welfare system: A review", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, No. 1, pp. 1–61.
- Müller, K. 1999. *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe*, Studies in Comparative Economic Systems (Cheltenham, UK, Edward Elgar).
- National Audit Office of the United Kingdom (NAO). 2002. *The history of the National Audit Office*, disponível em: <http://www.nao.gov.uk>.
- Nazli, H.; Hamid, S. 1999. *Concerns of food security, role of gender and intra-household dynamics in Pakistan*, mimeo (Islamabad, Pakistan Institute of Development Economics (PIDE)).
- Neubourg de, C. 1998. *Productivity below sea level: Economic leadership and market distortion-led productivity growth, 1974–94*, Paper presented at the 25th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cambridge, UK, Aug. 1998.
- Nickell, S. 1997. "Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, pp. 55–74.
- Nickell, S.; Bell, B. 1996. "Changes in the distribution of wages and unemployment in OECD countries", in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 302–308.
- North, D.C. 1991. "Institutions", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97–112.
- Normand C.; Weber, A. 1994. *Social health insurance – A guidebook for planning* (Geneva, World Health Organization/ILO).
- Okun, A.M. 1975. *Equality and efficiency: The big trade off* (Washington, DC, Brookings Institution Press).

- Olson, M., Jr. 1996. “Distinguished lecture on economics in Government: Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, pp. 3–24.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1985. *Social expenditures 1960–1990: Problems of growth and control* (Paris).
- . 1994. *The OECD Jobs Study: Evidence and explanation; Part II – The adjustment potential of the labour market* (Paris).
- . 1996a. *Social expenditure statistics of OECD member countries (provisional version)*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 17 (Paris).
- . 1996b. *National Accounts, Main aggregates, 1960–1994* (Paris).
- . 1996c. *OECD Employment Outlook July 1996* (Paris).
- . 1996d. *OECD Economic outlook 1996* (Paris).
- . 1997. *Principles of Health Accounting for International Data Collections*, discussed in the Working Party on Social policy, Second OECD Ad Hoc Meeting of Experts in Health Statistics (Paris).
- . 1998a. *OECD Employment Outlook June 1998* (Paris).
- . 1998b. *Maintaining prosperity in an ageing society* (Paris, Preliminary edition).
- . 1999a. *OECD Employment Outlook June 1999* (Paris).
- . 1999b. *OECD Economic surveys: United States* (Paris).
- . 2001a. *OECD Economic outlook No. 69, June 2001* (Paris).
- . 2001b. *OECD Employment Outlook 2001* (Paris).
- . 2001c. *Society at a glance: OECD social indicators*, Social Issues (Paris).
- . 2001d. *Basic Principles for the regulation of private occupational pension schemes*, mimeo, disponível em: <http://www.inprs.org/data/publications/files/fifteenprinciples.pdf>.
- OECD; European Union (EU). 2003. Fotakis, C. and G. Coomans: “Equilibrium in the labour market and social security systems: Demographic trends and the contribution of immigrants (Part I)”, in *The economic and social aspects of migration*, Conference jointly organized by the European Commission and the OECD (Brussels).
- Orsmond, D.W.H. 1996. *Ukraine: Agenda for fiscal reform over the medium term*, Paper prepared for joint Fund/Bank seminar on accelerating Ukraine’s transition to a market economy: Credible macro-economic adjustment and systematic reforms (Washington, DC).
- Orszag, P.R.; Stiglitz, J.E. 1999. *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, Paper presented at the conference “New ideas about old age security” (Washington, DC, World Bank).
- Persson, T.; Tabellini, G. 1994. “Is inequality harmful for growth?”, in *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 600–621.
- Phillips and Drew. 2000. *Pension fund indicators – A long-term perspective on pension fund investment 2000*.

- Pierson, P. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge studies in comparative politics (Cambridge, Cambridge University Press).
- Pissarides, C.A. 1998. "The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure", in *European Economic Review*, Vol. 42, Issue 1, pp. 155–183.
- Plamondon, P.; Drouin, A.; Binet, G.; Cichon, M.; McGillivray, W.R.; Be«dard, M.; Perez-Montas, H. 2002. *Actuarial practice in social security*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, ILO/ISSA).
- Popper, K.R. 1963. *Conjectures and refutations: The growth of scientific knowledge* (London, Routledge & Kegan Paul).
- Porter, M.E. 1990. *The competitive advantage of nations* (New York, Free Press).
- Putterman, L.; Roemer, J.E.; Silvestre, J. 1998. "Does egalitarianism have a future?", in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, No. 2, pp. 861–902.
- Rodrik, D. 1998. "Why do more open economies have bigger governments?", in *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 997–1032.
- Romer, P.M. 1986. "Increasing returns and long-run growth", in *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002–1037.
- . 1990. "Endogenous technological change", in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, pp. S71–102.
- Ross, S. 1996. "Overview of social security and taxation systems interactions", in *Symposium on Interactions of Social Security and Tax Systems*.
- Ruigrok, W.; van Tulder, R. 1995. *The logic of international restructuring* (London, Routledge).
- Rust, J.; Phelan, C. 1997. "How social security and Medicare affect retirement behavior in a world of incomplete markets", in *Econometrica*, Vol. 65, No. 4, pp. 781–831.
- Sachs, J. 1995. "Postcommunist parties and the politics of entitlements", in *World Bank: Transition, The newsletter about reforming economies*, Vol. 6, No. 3, March 1995, disponível em: <http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/Archives/1995.htm>.
- Sachs, J.D.; Shatz, H.J. 1994. "Trade and jobs in U.S. manufacturing" in W.C. Brainard; G.L. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity 1994:1*, Macroeconomics (Washington, DC, Brookings Institution Press).
- Sala-I-Martin, X. 1994. *A positive theory of social security*, Discussion paper No. 1025 (London, Centre for Economic Policy Research).
- Samuelson, P.A. 1958. "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money", in *Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 4, pp. 467–482.
- Sappington, D.E.; Stiglitz, J.E. 1987. "Privatization, information and incentives", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, pp. 567–582.
- Sauerborn, R.; Berman, P.; Nougara, A. 1996. "Age bias, but no gender bias, in the intra-household resource allocation for health care in rural Burkina Faso", in *Health Transition Review*, Vol. 6, No. 2, pp. 131–145.

- Schmähl, W.; Henke K.D.; Schellhaass, H.M. 1984. *Aenderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung* (Baden-Baden, Nomos Verlag).
- Schneider, M.; Biene-Dietrich, P.; Gabanyi, M.; Huber, M.; Köse, A.; Scholtes, L.; Sommer, J. 1993. *Gesundheitssysteme im Internationalen Vergleich* (Augsburg, BASYS GmbH).
- Scholz, J.K. 1999. *Not perfect but still pretty good: The EITC and other policies to support the US low-wage labour market*, Paper for the OECD Workshop on making work pay (Paris).
- Scholz, W. 2001. *Financial markets and social policy advice in transition economies. An ILO position*, Paper presented at the Freie Universität Berlin, 18 Jan. 2001, mimeo (Geneva).
- Scholz, W.; Cichon, M.; Hagemejer, K. 2000. *Social budgeting*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, ILO/ISSA).
- Schumpeter, J.A. 1911. *Theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle* (New Brunswick, NJ, Transaction Books).
- Sehgal, J.M. 1999. *The labour implications of HIV/AIDS: An exploratory note*, Discussion paper on HIV/AIDS and the world of work (Geneva, ILO).
- Shleifer, A. 1998. *State versus private ownership*, NBER Working Paper No. 6665 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Shleifer, A.; Vishny, R.W. 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures* (Cambridge, MA, Harvard University Press).
- Simister, J.; Piesse, J. 2002. *Household consumption decisions and nutrition in South Africa*, mimeo, Centre for the Study of African Economies Conference, (Oxford, St. Catherine's College).
- Sinn, H.W. 1995. *A theory of the welfare state*, Discussion paper No. 1278 (London, Centre for Economic Policy Research).
- Slemrod, J. 1998. "How costly is a large, redistributive public sector?", in *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 87–105.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). 2000. *De maat van de verzorgingsstaat: Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen* (The Hague).
- Social Investment Forum. 2001. *2001 Report on socially responsible investing. Trends in the United States*, Nov. 2001, disponível em: <http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/2001-Trends.htm>.
- Social Security Administration (SSA). 1997. *Social security programs in the United States*, SSA Publication No. 13–11758 (Washington, DC).
- . 1999. *Social security programs throughout the world – 1999*, SSA Publication No. 13–11805 (Washington, DC).
- . 2002. *The 2001 Annual Report*, The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (Washington, DC).
- Social Security Advisory Committee (SSAC). 2002. *About SSAC*, disponível em: www.ssac.org.uk
- Standing, G. 1990. "The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?", in *International Labour Review*, Vol. 129, No. 6, pp. 677–691.

- . 1994. *Minimum wage, workfare and citizen's income: Instruments for redistributive justice*, Working Paper presented at the BIEN Congress.
- . 2002. *Beyond the new paternalism: Basic security as equality* (Geneva, ILO).
- Statistikos Departamentas (Statistics Lithuania). 2000. *Social protection in Lithuania 1998. Statistical abstract* (Vilnius).
- Stiglitz, J.E. 1986. *Economics of the public sector* (New York, W.W. Norton & Company, 1st ed.).
- . 2002. "Information and the Change in the Paradigm in Economics", in *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 3, pp. 460–501.
- Stover, J. 1993. *The impact of HIV/AIDS on population growth in Africa*, Options project, African Population Advisory Committee Series (Washington, DC, The Futures Group International).
- Stover, J.; Bollinger, L. 1999. *The Economic Impact of AIDS in Angola*, The Policy Project (Washington, DC, The Futures Group International).
- Streeck, W. 1995. *German capitalism: Does it exist? Can it survive?*, MPIFG Discussion paper 95/5 (Cologne, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).
- Summers, L.; Gruber, J.; Vergara, R. 1993. "Taxation and the structure of labour markets: The case of corporatism", in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 2, pp. 385–412.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1998. *El sistema Chileno de pensiones* (Santiago de Chile, 4th ed.).
- SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid–Dutch Ministry of Social Affairs and Employment). 1996. *The Dutch welfare state in an international and economic perspective*, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague, Sdu-pubishers).
- . 2000. *The Dutch welfare state: Social policy and economic performance in an international perspective*, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague, Sdu-pubishers).
- Tamburi, G.; Mouton, P. 1976. "Social Security Indicators", in *International Labour Review* Vol. 114, No. 2, pp. 155–167.
- Tanzi, V. 1996. "The fiscal dimensions of public pension systems", in *Protecting Retirement Incomes: options for reform*, ISSA Studies and Research, No. 37 (Geneva, ISSA), pp. 27–38.
- Teulings, C.N., van der Veen, R.; Trommel, W. 1997. *Dilemma's van Sociale Zekerheid: Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid* (Amsterdam, VUGA).
- The Economist*. 1998. A survey of social insurance, 24 Oct. 1998. —. 2001. *A survey of globalisation*, 29 Sep. 2001.
- Thompson, L. 1998. *Older & wiser: The economics of public pensions* (Washington, DC, Urban Institute Press).
- Titmuss, R.M. 1958. *Essays on the welfare state* (London, Allen & Unwin).
- Tobin, J. 1978. "A proposal for international monetary reform", in *Eastern Economic Journal*, Vol. 4, No. 3–4, pp. 153–159.
- Tsuru, K. 2000. *Finance and growth. Some theoretical considerations, and a review of empirical literature*, Economics Department Working Papers No. 228 (Paris, OECD).

- Ulgenerk, E.; Zlaoui, L. 2000. *From transition to accession: Developing stable and competitive financial markets in Bulgaria* (Washington, DC, World Bank).
- United Nations (UN). 1968. *A System of National Accounts* (New York).
- . 1993. *World Population Prospects, The 1992 Revision* (New York).
- . 1995. *World Population Prospects, The 1994 Revision* (New York).
- . 1998. *World Population Prospects, The 1996 Revision* (New York).
- . 1999. *World Population Prospects, The 1998 revision* (New York).
- . 2001a. *World Population Prospects, The 2000 Revision* (New York).
- . 2001b. *World Population Prospects, The 2000 Revision, vol. II: The sex and age distribution of the world population* (New York).
- . 2001c. *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* Population Division, Department of Economic and Social Affairs (New York).
- . 2001d. *Report of the High-level Panel on Financing for Development (the Zedillo Report)*, A/55/1000 (New York).
- UNAIDS. 2000. *Guidelines for studies of the social and economic impact of HIV/AIDS*, UNAIDS Best Practice Collection (Geneva).
- United Nations International Children's Fund (UNICEF). 1994. *Central and Eastern Europe in transition: Crisis in mortality, health and nutrition*, Regional Monitoring Report, No. 2 (Florence).
- United Nations International Children's Fund (UNICEF) and United Nations Development Programme (UNDP). 1998. *Country experiences in assessing the adequacy, equity and efficiency of public spending on basic social services*, Paper prepared for the Hanoi Meeting on the 20/20 Initiative, 27–29 Oct.
- USAID. 2001. *The Bulgarian pension model: One year after the start* (Sofia).
- Useem, M.; Mitchell, O.S. 2000. *Holders of the purse strings: Governance and performance of public retirement systems*, Pension Research Council Working Paper 2000–3 (Philadelphia, PA, Pension Research Council).
- Uvalic, M.; Vaughan-Whitehead, D. 1997. "Introduction: Creating employee capitalism in Central and Eastern Europe", in M. Uvalic and D. Vaughan-Whitehead (eds.), *Privatization surprises in transition economies: employee-ownership in Central and Eastern Europe* (Lyne, NH, Edward Elgar).
- van de Meerendonk, A. 1998. "Benchmarking the German and Dutch welfare states", in L. Delsen and E. de Jong (eds.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* (Heidelberg, Physica Verlag).
- . 1999. *Pension systems in advanced industrial countries*, Working document, Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague).
- . 2000. *Pension systems in industrialised countries*, performance and affordability in an ageing society, Ministry of Social Affairs and Employment Working Paper No. 152 (The Hague).
- . 2003. "Maak reïntegratie lonend", in *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 88, No. 4403, pp. 230–232.

- van den Noord, P.; Heady, C. 2001. *Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in economic surveys*, Economics Department Working Paper No. 303 (Paris, OECD).
- van Waarden, F. 1997. Institutions of socio-economic coordination?, Study for and lecture at EU Conference on Social Policy and Economic Performance, Amsterdam, Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague).
- Vittas, D. 1998. *Institutional investors and securities markets: Which comes first?*, Policy Research Working Paper No. WPS 2032 (Washington, DC, World Bank).
- von Hagen, J.; von Stein J.H. (eds.). 2000. *Obst/Hintner – Geld-, Bank- und Börsenwesen* (Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 40th ed.).
- Williamson, O.E. 1998. “Transaction cost economics: How it works; where it is headed”, in *De Economist*, Vol. 146, No. 1, pp. 23–58.
- Wood, A. 1995. “How trade hurt unskilled workers”, in *Journal of economic perspectives*, Vol. 9, Issue 3, pp. 57–80.
- World Bank. 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (New York, Oxford University Press).
- . 1996. *World Development Report 1996: From plan to market* (New York, Oxford University Press).
- . 1997. *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic* (New York, Oxford University Press).
- . 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (New York, Oxford University Press/World Bank).
- . 2001a. *Social Protection Sector Strategy: From safety net to springboard* (Washington, DC).
- . 2001b. *Bulgaria: The dual challenge of transition and accession*, A World Bank country study (Washington, DC).
- World Health Organization (WHO). 2000. *The World Health Report 2000: Health systems: Improving performance* (Geneva).
- World Health Organization (WHO); UNAIDS. 2000a. *AIDS epidemic update: December 2000* (Geneva).
- . 2000b. Côte d’Ivoire: *Epidemiological fact sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections* (Geneva).

ÍNDICE REMISSIVO

Nota: Os números de página a **negrito** referem-se a secções de texto principais, os em *italico* a quadros, figuras e caixas. Os números subscritos apensos a números de página indicam notas finais, e a letra *g* uma entrada do glossário.

- Aaron, H.J. 125, 196₇
Aarts, L.J.M. 124, 154
accionistas minoritários
 regulamentações para proteger 467
acções
 avaliação **402–7**, 401, 444₄₇
 indicadores de desempenho **400–4**, 411–13
 mercados 615
activo sem risco 697g
activos financeiros 667g
activos fixos 373–4, 442₁₆
 ver; também, activos não produzidos; activos produzidos
activos intangíveis 373–4, 442₁₆
activos não produzidos 667g
activos produzidos 744
activos tangíveis 373–4, 342₁₆
 ver; também, activos não produzidos; activos produzidos
Adema, W. 126, 155–6, 197₂₂
África
 despesa social **72–3**, **111**₅
 informação sobre a gestão das consequências financeiras da pandemia HIV/SIDA **545–574**
 modelo de projecção demonstrando a evolução dos custos de um jovem regime de pensões **361–5**
 Pandemia VIH/SIDA 97
África do Sul
 conceito de rendimento básico 341
 pensão básica universal 19, 94
agências de notação 386, 444₃₇
 activos de mercados emergentes 422, 445₆₇
Aghion, P. 131, 171
agricultores
 regimes de segurança social 61
agricultura
 subsídios 61
AIMR (Association for Investment Management and Research) (Associação para a Gestão e Investigação de Investimentos)
 normas de desempenho 400, 444₄₂
Akerlof, A.K. 167, 168, 196₁₁
Albert, M. 134
Alemanha
 desempenho económico 134–7
 desemprego 137, 139
 fluxo de fundos no NSPS em 1998 25, 27
 idade da reforma 153
 interacção entre o estado-providência e o nível de salário mínimo 129
 prestações de protecção social 81
Alesina, A. 128, 132
alimentação
 prestações de alimentação em países em desenvolvimento 61
 consumo e equidade distributiva 19
Allen, R. 517₁₀
América do Norte
 idade da reforma 99
 projecções da despesa social 94, 95
 ver; também, Estados Unidos
América Latina
 pensões 75, 300, 464
 regimes de segurança social 75
 regulamentação da protecção social 455, 462, 464
 regulamentação de sistemas de pensões privados obrigatórios 456–9
Antolin, P. 197₁₉
apoio ao rendimento
 teste de meios 335

- aquisições
 - governo 179, 197^{25,26}
- Arábia Saudita
 - despesa social 73
- Argentina
 - regime de prestação definida 75
- Ásia
 - despesa social **73-4**
 - prestações de desemprego 73
- assistência social
 - apoio ao rendimento 335
 - com meios testados 335-6
 - definição de metas por categorias 337, 339
 - Demolândia, exercício **621-66**
 - financiamento **334-40**, 340, 343
 - impacto do VIH/SIDA 563
 - relação com sistemas de prestações com base em direitos 339
 - rendimento mínimo básico universal **341-5**, 343, 344-5, 346-7
 - rendimento mínimo garantido 335-6, 337
- Association for Investment Management and Research (Associação para a gestão e investigação de investimentos)
 - normas de desempenho 400, 444₄₂
- atenuação do risco 2, 3
- Atkinson, A.B. 58₇, 122, 138, 163, 164, 165, 173, 174, 196₈, 197₂₄
- auditorias
 - mercados financeiros 464
 - sistemas de protecção operados pelo estado 453
 - United Kingdom National Audit Office (NAO) (Gabinete nacional de auditoria do Reino Unido) 454
- Auer, P. 189, 196₉
- Auerbach, A.J. 183
- Austrália
 - projecções da despesa social 86, 87
- avaliação
 - equidade **402-7**, **406**, 444₄₇
 - fluxos de caixa futuros 403-7
 - activos de fundos de pensões 458
- avaliação actuarial
 - como instrumento de planeamento **478-9**, 479-83
 - Panamá 482-3
- avaliação comparativa 179-80
 - desempenho dos investimentos 397-9, 398
 - indicadores de desempenho 490-1, 518₁₃
 - tipos de 491
- avaliação de acções
 - balanço 402-3, 402
 - rácio preços-remunerações 403-7, 406
- avaliação do capital constituinte 667g
- Aylward, A. 423, 424, 443₂₂, 445_{64,70}
- Baamas
 - sistema de resseguro social para o sistema de seguro de saúde privado 293-4
- Bahreïn
 - despesa social 73
- Bailey, C. 74, 517₆
- Baker, D. 293
- balanço
 - quadro para um regime nacional de segurança social 471-2
 - avaliação do capital 401-2, 402
- balanços
 - fórmulas para o cálculo de 604
- Banco Mundial
 - comparação internacional de desenvolvimentos no mercado financeiro primário 421
 - gestão do risco social 2, 3
- Bangladesh
 - disposições em matéria de segurança social 73-4
- Barrientos, A. 19
- Barr, Nicholas 22, 58_{7,8}, 122, 130, 323
- Baumol, W.J. 129
- Bell, B. 129
- Bénabou, R. 132
- benefícios de curto prazo 348
 - impacto do VIH/SIDA 563
- benefícios fiscais 63
 - Crédito fiscal por rendimento auferido nos Estados Unidos 146, 147, 147, 149-50, 156, 197₂₂
 - transferências sociais 41, 156
- Benim
 - prestações familiares e de pensões 72
 - despesa social 72-3
- Bertranou, Fabio xxv
- Besharov, D.J. 222
- Blank, R.M. 172
- Blöndal, S. 139, 152-4

Financiamento da protecção social

- Bodie, Z. 395, 397, 407, 413, 441^{47,51,52,53,54}
bolha de preços de activos 668g
Bolívia
 contribuições para a segurança social 300
 sistemas de segurança social 75
bolsa de valores 668g
 lista mundial 613–5
 mercados 611–12
Bolton, P. 120
Bonilla Garcia, A. 2, 4
Borjas, G.J. 132
Botsuana
 pensão básica universal 94
Bovenberg, A.L. 171, 172, 174, 175, 177, 185,
Braithwaite, J. 338
Brandolini, A. 131
Brasil
 contribuições para a segurança social 302
 pensão básica universal 19, 94
Brown, R.L. 323
Bulgária
 pensão do segundo pilar totalmente finan-
 ciada 429–30
 contribuições para a segurança social 300
Bureau Internacional do Trabalho *ver* OIT
Burkina Faso
 consumo e equidade distributiva 19
Burtless, G. 394

Calmfors, L. 128, 129
capital 373–4, 442₂₀, 668g
 avaliação 402–7, 406, 445₄₇
 indicadores de desempenho 400–4, 411–3
 rácio preços-remunerações 405–6, 406,
 445₅₃
 valor intrínseco 402–4
capital accionista 668g
 avaliação 402–7, 406, 444₄₇
 indicadores de desempenho 400–4, 411–13
 mercados 615
capital accionista intergeracional 670g
capitalização do mercado 430–31, 445₇₁, 668g
carga excedentária de um imposto 126–27, 127,
 668g
Carling, K. 196₆
Catalan, M. 446₇₆
carteira 668g

Chile
 contribuições para a segurança social 300,
 301, 302
 regime de contribuição definida, conversão
 para um 209, 210–11
 regime de prestação definida 75
 regulamentação da segurança social 455
 sistemas de segurança social 75
China
 financiamento dos cuidados de saúde 288–
 9, 289–91
 reforma da segurança social 73
 sistema de cuidados de saúde comparado
 com os Estados Unidos 288–91
Chipre
 ligação entre o orçamento de estado e o
 regime de segurança social 206–7
Cichon, Michael xxi, xxii, xxiii, 52, 70, 89,
 104, 105, 143–4, 271, 273, 275, 288,
 448, 469, 470, 487
Citro, C.F. 58₈
Claessens, S. 441
Classificação internacional tipo, por indústria,
 de todos os ramos de actividade econó-
 mica (ISIC) 400, 445₅₇
cláusula do avô 668g
Coase, R.H. 167, 170, 171
coeficiente de Gini 33–5, 668g
colapso da Enron 386, 444₃₇, 456
Colômbia
 contribuições para um regime de contribui-
 ção definida 312–13
 sistemas de segurança social 75
comércio
 internacionalização, desafio da 187–8
companhias de seguro de vida
 venda de seguros 461
 limites do investimento 460–1
 políticas e cláusulas do modelo 461
 preços 461
 regulamentação 459–61
 solvência 460
 garantias do estado 461–2
 supervisão 462–3
 bases técnicas 460
concorrência
 apresentação de propostas no âmbito de
 concursos 178–9
 prestação de protecção social pública *versus*

- privada 178–9
- concorrência fiscal
 - internacionalização, desafio da 188–89, 190, 191, 197²⁷
- condições de elegibilidade 668g
- conflitos de interesse
 - regulamentação financeira 456–59, 464
- consumo
 - alimentos 19
 - nível adequado 46
 - nível mínimo 12, 15, 335
- contabilidade das pensões
 - contas nacionais e do governo 199–200
- contabilidade social
 - contas nacionais e do governo **198–20**, 469
 - de contas institucionais 31–32
 - definição de um sistema de contabilidade social (SAS) 473–4
 - efeito do financiamento da protecção social sobre os défices públicos e as dívidas **214–20**, 219, 220, 242¹⁴
 - ligações financeiras entre os regimes de protecção social e as contas do governo 202–14, 204–5, 206–7, 209, 210–11, 242^{9,10,11,12}
 - quadro para um regime nacional de segurança social **469–78**, 470–2, 424–5, 476
 - sistema de contabilidade social (SAS) 28, 473–4, 679g
 - subsídios governamentais indirectos e riscos de contingência 212–14
- contas geracionais 182–6, 184
- contas governamentais
 - efeito do financiamento da protecção social sobre os défices públicos e as dívidas **214–20**, 219, 220, 242¹⁴
 - fluxos e ligações a regimes de protecção social 207–8, 210–11, 242¹⁰
 - fluxos financeiros de regimes de segurança social 203, 206, 206–7
 - ligações financeiras a regimes de protecção social **203–11**, 204–5, 206–7, 209, 210–11, 242^{9,10,11,12}
 - protecção social **199–201**, 469
 - subsídios indirectos e riscos de contingência 212–14
- contas nacionais
 - protecção social **198–201**, 469
- contingências
 - definição 3
- contribuição definida 668g
- contribuições para a segurança social 300
 - base contributiva 302–5
 - Contribuição de Valor Acrescentado (CVA) 305–9
 - determinação do nível 314, 315–23
 - fórmula, 312, 313, 313
 - fórmula de financiamento pleno 312, 313, 313
 - fórmula de financiamento terminal 312, 313, 313
 - fórmulas actuariais para sistemas principais 311–12
 - incidência 300–2, 360¹¹
 - investimento socialmente responsável 417–8, 446⁶²
 - prémio médio geral (PMG)
 - regimes de prémio escalonado 311–12, 313, 313, 332–4
 - regimes pelo sistema de repartição (PAYG) 311, 313, 313
 - tipos 305, 309, 310, 313–4
 - trabalhadores por conta própria 301–2
- contribuinte que retoma o pagamento 668g
- Coreia (República da)
 - despesa social 73–4
 - sistema de protecção social 244
- corrupção
 - investimento socialmente responsável 415, 445⁶⁰
- Cox, D. 20
- créditos de seguro 668g
- crescimento económico 668g
- cuidados de saúde *ver* serviços de saúde
- cuidados prolongados
 - financiamento de prestações 349
 - seguro 335, 350
- Cummins, B. 419
- curva de Laffer 227–30, 669g
- curva de Lorenz 29, 34, 38, 669g
- curva de maturação logística 669g
- custos administrativos
 - estado-providência 122
 - regimes nacionais de pensões ou caixas de previdência 493–5, 493
- custos de cumprimento
 - estado-providência **123–24**

- custos de transacção
quadro institucional 170
- Day, J.G. 382
- DDM *ver* modelos de desconto dos dividendos
- de Jong, P.H. 124, 154
- de Neubourg, C. 7, 136
- de Vos, K. 153
- Declaração Universal dos Direitos do Homem
das Nações Unidas de 1984 416
- deficiências de informação 130, 167–8, 173–4
ver; também, informação assimétrica
- Del Valle Borraez, C. 445₆₉
- Demarco, G. 462
- demografia
população em envelhecimento 576–8
desafio ao estado-providência 182–6, 184
despesa social, impacto na 90–8, 91, 92–3,
95, 96, 97, 245–7, 246
- Demolândia 618–666
debate sobre o estado-providência 629–34
financiamento de um regime de assistência
social 639–42
plano/carteira de investimentos 656–660
projectão da despesa social 643–50
seguro de saúde social 651–5
sistema de avaliação do desempenho 661–6
regime de assistência social 635–8
regime de pensões universal 643–50
densidade das contribuições 669g
desafio demográfico 182–6, 184
desempregados 669g
desemprego
Alemanha 137, 139
efeitos de prestações mais elevadas sobre o
125
estado-providência, efeito sobre o 137
Estados Unidos 137
impacto do VIH/SIDA 553, 562, 562, 569₂,
571
números do desemprego, factores determi-
nantes que afectam os 91
Países Baixos 137
por habilitações escolares 140, 140
projectões 105
regulamentação da protecção do emprego,
efeito da 128
Reino Unido 137, 139
Suécia 137
teoria "dentro-fora" 128
- desigualdade de rendimentos
aumento durante a década de 80 do séc. XX
43
medição 29, 33–5, 34
medição da eficiência das transferências
para reduzir 38–41, 40
mobilidade salarial 141–2, 141
tendências 139
- desigualdade de rendimentos das famílias
157–8
- desigualdade salarial *ver* desigualdade de ren-
dimentos
- desincentivo 669g
- Despesa de protecção social e análises de de-
sempenho (SPER) 61, 500, 670g
- despesa social 670g
África 72–3, 111₅
ambiente demográfico, impacto do 91–7,
91, 92–3, 95, 96, 97, 245–6, 246
América Latina 75
Ásia 73–4
contributo, medida de 155–7
economia, impacto da 91, 105–8, 106, 111₁₆,
245–6, 246
em percentagem do PIB 117, 155–7, 155–6
Estados Árabes 73, 111₆
Europa 68–71, 70–1, 77, 79, 80, 88
Demolândia, exercício 621–8
governança, impacto da 83, 98–105, 99,
100, 101–3, 108, 109, 245–6, 246
Hong Kong (China) 73–4
Índia 73–4
Lituânia em 1998 29, 30
maturação 76–77, 78–9, 108
países da OCDE 69–71, 70–1, 77
países em desenvolvimento 72–5
pensões 72, 79
por função principal internacionalmente
112–14
prestações de desemprego 85
projectões 65–8, 80–90, 110₂
regiões 69–77, 69–71, 111₄
resultado, medida do 155–7
serviços de saúde 80, 85
Singapura 73–4
- tendências e padrões 68–77, 69, 70, 71, 77,
111₄
- Diamond, P.A. 438

- diferença de género
 - reforma 99
- diferenciais salariais 137–8, 196₁₄
- diferencial de desigualdade 670g
- diferencial de pobreza 35, 36–7, 37, 150, 337, 339, 670g
 - medição da eficiência das transferências para suprir 35–8, 37
- Dinamarca
 - gestão de fundos de pensões 411–13
 - prestações de protecção social 81
- direitos de propriedade
 - fundo de providência 72, 73–4
 - quadro institucional 170–1
- direitos humanos
 - investimento socialmente responsável 416
- direitos sobre o capital accionista
 - exemplos 608
- discriminação de género
 - Paquistão 19
- dispersões salariais 137–9, 139, 197₁₄
- distorção de preços 670g
- distribuição de rendimento
 - efeito de regimes de protecção social 15, 28–46, 31, 37, 40, 41, 42, 43
- dívida pública
 - efeito do financiamento da protecção social 216–220, 219, 220, 242₁₄
 - dívida explícita 215–6
 - dívida implícita 216–20, 219, 220, 242_{13,14}
- dividendos
 - avaliação de futuros 403–5
- Domínica
 - indicadores de desempenho para o fundo de segurança social 487–8, 489
- Doudeijns, M. 165, 196₁₃
- Driffill, J. 128
- Dror, D. 279, 360,
- economia
 - A Alemanha e a interacção com o estado-providência 134–6
 - A Suécia e a interacção com o estado-providência 134–6
 - despesa social, impacto na 83, 105–7, 106, 111₁₆, 245–6, 245
 - interacção com o NSPS 115–97, 116, 196₁
 - Os Países Baixos e a interacção com o estado-providência 134–6
 - economia da informação 167–9
 - economia informal
 - os cuidados de saúde não conseguem atingir 276
 - problema para o Estado 276, 278
 - regimes com base na comunidade 278, 282–8, 359_{6,7}
 - educação
 - desemprego por habilitações escolares 140, 140
 - expansão durante as décadas de 60 e de 70 do séc. XX 129–30
 - números de estudantes, factores determinantes que afectam os 91
 - o estado-providência permite acesso a 131
 - efeito de filtração 670g
 - eficiência da carteira 391–4, 392, 393, 444_{38,39,40}
 - Egipto
 - contribuições para a segurança social 300–02
 - Eichengreen, B. 118
 - Elmeskov, J. 191
 - El Salvador
 - contribuições para a segurança social 300
 - sistemas de segurança social 75
 - emprego
 - estado-providência, efeito do 124–5, 197_{6,7}
 - idade de ingresso no mercado de trabalho 98, 99–100
 - trabalho social 341, 360₁₅
 - empresários inovadores 376, 443_{23,24}
 - encargo com as reformas 182
 - encargos excessivos, *ver* carga excedentária de um imposto
 - Equador
 - contribuições para a segurança social 302
 - sistemas de segurança social 75
 - equilíbrio actuarial 253–8, 670g
 - equilíbrio financeiro 670g
 - equivalência financeira 670g
 - equivalência financeira colectiva 670g
 - equivalência individual 671g
 - escala salarial 671g
 - escassez de mão de obra
 - projecções 581
 - escolas
 - o estado-providência permite acesso a 131
 - ver, também*, educação
 - esperança de vida 99, 111₁₃

Financiamento da protecção social

- Esping-Anderson, G. 119–21
- ESSPROS *ver* Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social
- estado-providência 56
- Alemanha 134–6
- alívio da pobreza **130–2**
- carga excedentária da tributação 126–7, 127
- categorias de regimes 119–20
- crescimento da produtividade abrandado por 129–30
- cria confiança e impede tensões sociais 132
- custos administrativos excessivos como argumento contra 123
- custos de cumprimento como argumento contra **122–3**
- definição 20
- Demolândia, exercício **629–634**
- desemprego, efeito sobre o 137
- económico **122–30**
- efeitos negativos sobre o desempenho
- efeitos positivos sobre o desempenho económico **130–2**
- eficiente na concessão de seguro 130
- facilita a reestruturação económica 131–2
- internacionalização, desafio da **187–92**
- ligação com as distribuições de remunerações 138–9
- mercado laboral, efeito sobre o **137–42**
- modelos europeu e americano comparados 143–4
- oferta de mão-de-obra, efeito sobre a 124–5, 196_{6,7}
- Países Baixos 134–6
- permite aos sujeitos económicos correr riscos 131, 196₁₂
- permitem acesso a equipamentos escolares 131
- regime conservador 119–20
- regime corporativista 119–20
- regimes liberais 119–20
- regime social-democrata 119–20
- risco moral 124, 139, 131, 196₄
- reduções 121, 121
- resultados sociais de diferentes tipos **157–62**
- rigidezes causadas por, crítica a 127–8
- Suécia 134–6
- sustentabilidade financeira **55–6, 163–72**
- 182–92, 184, 190, 191**
- ver, também*, sistema nacional de protecção social (NSPS); protecção social
- Estados Árabes
- despesa social 73, 111₆
- pensões 73
- Estados Unidos
- Administração da Segurança Social (SSA) 452, 453
- auditoria e controlo do regime de protecção social 453
- Crédito fiscal por rendimento auferido (EITC) 146, 147, 148, 149–50, 156, 197₂₂
- desemprego 137
- estado-providência comparado com o modelo europeu 143–4
- idade da reforma 153
- Lei da segurança social de 1935 450
- rácio entre transferências privadas e públicas 1935–80 17, 18
- regimes de prestação definida 153
- seguro de saúde 153
- seguro de saúde Medicare 153
- sistema de cuidados de saúde comparado com a China 289–91
- ver, também*, América do Norte
- estatísticas
- EUROSTAT, indicadores sociais 60, 474
- indicadores da OIT 475, 477, 477
- indicadores sociais da OCDE 476, 476, 517₂
- protecção social **474–8**
- estudantes
- números, factores determinantes que afectam os 91
- Europa
- despesa social 68–71, 70–1, 77, 78, 80, 89
- estado-providência comparado com o modelo americano 143–4
- prestações sociais por função 80, 81
- Europa Central
- despesa social 70, 70–1
- projecções da despesa social **82–5, 84, 88, 89, 111₈**
- estado-providência comparado com o modelo americano 143–4
- Europa de Leste

- despesa social 70, 70-1
- projeções da despesa social **82-5**, 84, 88, **89**, 111₈
- evitar o risco 3
- evolução dos custos
 - modelo de projecção demonstrando um regime africano jovem 361-5
- exclusão social 60, 279
- Fabozzi, F.J. 369, 370, 431, 441₃
- factor de produção 671g
- famílias
 - transferências de rendimento intrafamiliares informais **18-20**
- Feldstein, M. 126, 165
- filhos
 - transferências de rendimento informais 18
 - transferências sociais formais 20
- finanças
 - estratégias de financiamento público e da protecção social **221-24**, 223, 242₁₅
 - fontes de regimes de protecção social 202-3, 226, 259-67, 259
 - regime de assistência social da Demolândia **639-42**
 - subsídios governamentais indirectos e riscos de contingência 212-4
- financiamento completo 671g
- financiamento de pensões
 - argumentos a favor de regimes de capitalização 315
 - argumentos contra regimes de capitalização 316-8
 - debate financiamento *versus* sistema de repartição 315-23, 324-9, 330-1, 360₁₂
 - definição da taxa em regimes de repartição ou de prémio escalonado 330-1
 - definição da taxa em regimes plenamente financiados 314, 330-1, 360₁₂
 - população em envelhecimento, efeitos da 585-91
- financiamento pleno 671g
- fórmulas 312
- financiamento público
 - estratégias para angariação de recursos **221-4**, 223, 242₁₅
 - mobilização de recursos **224-38**
 - problema da maximização dos impostos e das contribuições 227-300, 671g
- financiamento terminal 750
- fluxos de caixa, avaliação de futuros 403-7
- FMI (Fundo Monetário Internacional)
 - estatísticas financeiras 199, 200, 241₃, 469
- Fogel, R.W. 167
- formação de salários
 - rigidezes decorrentes da 1 27-8
- fórmula de Gordon 404, 445₅₁
- fórmulas
 - balanços 604
 - financiamento pleno 312
 - orçamentação 601-4
 - prémio escalonado 311-12
 - prémio médio geral (PMG) 312
 - reservas 605
 - sistema de repartição (PAYG) 311
 - taxas de contribuição 605
- Förster, M.F. 58₉
- França
 - financiamento da protecção social 264-7, 263
 - prestações de protecção social 81
- Franzmeyer, F. 140, 197₃₀
- Freeman, R. 132, 187
- frequência de utilização 671g
- Fundo Monetário Internacional (FMI)
 - estatísticas financeiras 199, 200, 241₃, 469
- Galar, O. 131
- Gana
 - propostas de seguro de saúde nacional 233-34, 235-38
- gestão de fundos de pensões 377-80, 379
 - A Bulgária estabelece uma pensão do segundo pilar plenamente financiada 429-30
- Dinamarca 411-3
 - investimento de reservas 377-80
 - investimento em mercados emergentes **421-5**, 445_{64,65,66}
 - pensões de capitalização em países de transição **425-30**, 427-8, 429-30, 445₇₁
- gestão do risco 2
 - investimento 350-5
- gestão do risco social 2, 3
- gestão financeira
 - serviços de saúde 275

Financiamento da protecção social

- Gillion, C. 126, 356, 363
Glenn, J.D. 423, 424, 443₂₂, 445_{64,70}
Gottschalk, P. 43, 138
governança 671g
 definição 448
 despesa social, impacto na 91, **98–105**, 99, 100, 101–3, 108–9, 111₁₆, 245–6, 246
 sector público **166–72**
 ver; também governança empresarial; governação financeira; governação social;
governança empresarial 455, 465–6
 bancos 465
governança financeira
 avaliação actuarial **478–9**, 479–83
 definição 448
 hierarquia de instrumentos de governação quantitativos 467–8, 468
 instrumentos analíticos e de monitorização do desempenho **484–515**
 instrumentos de planeamento **478–9**, 479–83
 instrumentos descritivos **469–78**, 470–472, 473–4, 476
 orçamento social **478–9**, 479–83
 quadro legal da protecção social **450–66**
 segurança social 455
 seguro privado obrigatório **445–63**
 sistemas de protecção operados pelo estado 452–54
 utilização de indicadores de desempenho 467
governança social
 utilização de indicadores de desempenho 68
Granada
 indicadores de desempenho para o regime nacional de segurança social 487
Gruat, J.-V. 2, 4
Gruber, J. 131, 152, 153, 154
grupo 671g
Guatemala
 contribuições para a segurança social 302
 sistemas de segurança social 75
Hagemejer, Krzysztof xxi–xxiv, 52, 53–4, 58₂, 70, 89
Haiti
 contribuições para a segurança social 300
Hamid, S. 19
Hart, O. 171
Hehn, E. 392, 399, 444₃₈
Heller, P.S. 213
Holmlund, B. 125
Holmstrom, B. 168, 169
Holzmann, R. 182
Hong Kong (China)
 despesa social 73–4
 prestações de desemprego 73–4
horizonte temporal 384–5, 671g
Hoskins, D. 342
Hurst, J. 517₁₀
idade activa
 transferências sociais formais 20
 transferências de rendimento informais 18
idade da reforma
 Alemanha 153
 América do Norte 99
 aumento de 100, 101–3, 109, 185, 220
 efectivo 98–9, 99
 Estados Unidos 153
 governança, impacto da 98, 111₁₁
 inferior 99
 Japão 99
 Países Baixos 153
 rácio de inactividade 99–100, 100, 111₁₄
 reforma antecipada
 ver; também, idade de inserção no mercado do trabalho;
idade de ingresso no mercado de trabalho
 governança, impacto da 90, **99–100**
 ver; também, idade da reforma
identificação do risco 2
imposto internacional sobre o carbono, proposta de 352
imposto sobre as máquinas 671g
incentivos ao trabalho
 prestações com rendimento testado, efeito das **145–52**, 145, 147, 151
 rendimento líquido retido 146–52, 147, 197₁₈
 tributação 166
incentivos à reforma antecipada 152
Índia
 contribuições para a segurança social 330
 despesa social 74
indicadores de desempenho 671g

- análise de desempenho do investimento 398
 características requeridas 490–6, 518₁₂
 cobertura 502–6, 504
 com base em regimes 487–95, 518₁₁
 consistência 495
 despesa 506–7
 eficácia 500–2
 eficiência 506–8
 equidade 400–4,
 exemplos com base em regimes 527–37
 fiabilidade quantitativa 495
 financiamento 506–7
 fundo de segurança social da Dominica 488–9, 489
 governação financeira 467
 grau de cobertura 494
 indicador agregado de eficiência da protecção social proposta 508–14, 511–14, 518_{15,16,17,18}
 indicadores comparativos inteligentes 490–1, 518₁₃
 indicadores das prestações 520–2
 indicadores de governação 523–5
 indicadores financeiros 525–6
 indicadores legais 519–20
 instrumentos de dívida 407
 protecção social 484–514, 516_{7,8}
 rácio de despesa social (SER) 66–7, 110₂
 regime de segurança nacional de Granada 489
 relevância 495–6
 União Europeia 496–7, 497–9
 índice DAX 400, 401, 414
 índice de deflação 672g
 Índice de dependência demográfica combinado *ver* índice de dependência demográfica
 índice de dependência de transferências 673g
 índice de dependência do sistema 673g
 índice de incidência da pobreza 35, 37, 672g
 índice demográfico 672g
 índice de pobreza de Sen 37, 58₉
 índice de preços 673g
 índice do mercado 673g
 índice FTSE 400, 401, 414
 Índice industrial do Dow Jones 400, 414, 438, 444₄₅
 índice Nikkei 400, 401
 índices Standard & Poor's 400
- indústrias
 Classificação internacional tipo, por indústria, de todos os ramos de actividade económica 411
 investimento em 410–413
 inflação
 risco para os pagamentos de pensões 395
 informação assimétrica 124, 130, 131, 167, 400, 414
 informação deficiente *ver* deficiências de informação
 informação privilegiada
 informação privilegiada 674g
 regulamentação financeira 456–9
 INPRS (Rede Internacional de Reguladores e Supervisores de Pensões)
 Quinze princípios para a regulamentação de regimes de pensões profissionais privados 456
 instituições
 definição 170
 economia dos custos de transacção 171
 gerindo a protecção social 22, 63
 nova economia institucional 167, 170–5
 instrumentos de dívida
 exemplos 554, 608
 indicadores de desempenho 407
 instrumentos do mercado monetário 612, 616, 616
 instrumentos dos mercados de capitais 612, 616
 mercados primários 607–11
 instrumentos de dívida do governo 607, 608–9, 610, 612
 instrumentos financeiros 673g
 internacionalização, desafio da 187–92
 sistemas de financiamento 350–5, 351, 353–5
 investimento
 análise comparativa 397–9, 398
 apoio a planos de desenvolvimento nacional 432–35
 Demolândia, exercício 618–666
 eficiência da carteira 390–4, 392, 393, 444_{38,39,40}
 estratégias 410–35
 ferramentas analíticas 400–13, 445₄₃
 fundos de pensões 377–80
 indústria 411–13

- investimento socialmente responsável **415–7**
- liquidez 384
- maximização do retorno 386–8, 387
- mercado financeiro 414
- minimização do risco 388–95, 394–5
- optimização do horizonte temporal 395–7
- problemas em países com mercados financeiros subdesenvolvidos **410–35**
- regionais 414, 445₅₉
- rentabilidade 383
- reservas de contingência 380–2
- reservas de protecção social **366–446**
- riscos dos mercados financeiros que afectam os pagamentos de pensões 394–5
- segurança e controlo 382–3
- utilidade económica e social 384–5
- investimento ético **415–8**, 444_{60,61,62,63}
 - ver; também*, investimento socialmente responsável
- investimento institucional
 - estratégias **410–20**
 - fundos de pensões 377–80
 - procedimentos de selecção de uma carteira de investimentos socialmente responsáveis 419–20
 - reservas de protecção social **366–445**
 - investimento socialmente responsável **415–17**
- investimento regional 414, 444₅₉
- investimentos
 - segurança social, efeito da 126
- investimentos financeiros 673g
- investimento socialmente responsável (SRI) **416–8**, 445₆₀, 68, 69, 70
 - contribuições para a segurança social 417–8, 445₆₂
 - corrupção 416, 445₆₀
 - direitos humanos 316
 - normas laborais 416
 - procedimentos de selecção de uma carteira de investimentos 419–20
- Irão
 - prestações de desemprego 73–74
- Irlanda
 - prestações de protecção social 81
- ISIC (Classificação internacional tipo, por indústria, de todos os ramos de actividade económica) 414, 445₅₇
- Jacquier, C. 279
- Jakubson, G. 20
- Jamieson, A.T. 382
- Japão
 - contribuições para a segurança social 300, 301
 - idade da reforma 99
 - projeções da despesa social 86, 87
- Jee-Hughes, M. 517₁₀
- Jordânia
 - contribuições para a segurança social 300, 330
- Jung, Y.-T. 225
- Kapteyn, A. 153
- Kar, D. 325
- Katz, L.F. 165, 196₆
- Keefer, P. 132
- Keynes, J.M. 118, 196₁
- Knack, S. 132
- Kohl, R. 125
- Korpi, W. 121
- Kotlikoff, L.J. 184
- Kowait
 - despesa social 74
 - regime de pensões totalmente capitalizado, 314, 330
- Kurtz, L. 417
- Laffont, J.J. 197_{25,26}
- Lampman, R. 17, 18
- Lapin, L. 79
- La Porta, R. 370, 442₈
- Latulippe, Denis xxi, 58₁₀, 82, 99, 105, 242₁₄
- Layard, R. 125, 165
- lazer
 - efeito do estado-providência em crescente 124–25
- Léger, Florian 263
- lidar com o risco 2, 3
- Liebfritz, W. 184
- Lindbeck, A. 124, 134, 165, 196_{4,10}
- Lindeboom, M. 153
- linha de intervenção da assistência social (SAIL) 335–6, 337, 673g
- linha de pobreza 35–7, 335, 674g
- Lituânia

- despesa com a protecção social 198 29, 30
- Ljungqvist, L. 128
- Lloyd-Sherlock, P. 19
- Lucas, R.E. 130
- Lundsgaard, J. 179
- Malcolmson, J.M. 176
- Manning, A. 129
- Mansley, M. 415
- Mathiesen, D.J. 445₆₆
- maturidade 674g
- maturidade da prestação 78
- maturidade demográfica 76–77
- medição do desempenho
- análise comparativa 397-8, 398
 - protecção social **484–515**
- Medicare 153
- mercado de trabalho
- aumentos de impostos e de prestações, efeito dos 127-8
 - Convenção sobre Estatísticas do Trabalho, OIT, 1985 477, 517₃
 - estado-providência, efeito do **137-48**
 - grupo etário dos 55–65 anos **152–4**, 197₁₉
 - idade de ingresso no 98, **99–100**
 - níveis de prestações de desemprego generosos, efeito de 127-8
- mercado primário 607–11, 674g
- mercados de capitais 612, 616, 674g
- mercados emergentes 674g
- características 421, 425
 - emissões de capital accionista por tipo de economia 1990–95 424
 - emissões de dívida de longo prazo do sector privado 423
- investimento de fundos de pensões **421–5**, 446_{64,65,66}
- ver, também*, países em desenvolvimento
- mercados financeiros
- regulamentos da banca 465–66
 - mercados de capitais 612, 516
 - características dos mercados formais 370–2, 442_{6,7,8,9,10,11,12,13}
 - classificação 606, 607
 - mercados de dívida 612
 - definição 369, 674g
 - eficientes 370–2
 - mercados accionistas 615–6
 - características gerais 368–70, 441₂, 441_{3,4}
 - introdução de sistemas de pensões num ambiente de mercados subdesenvolvidos 435–8
 - investimento em 414
 - problemas de investimento em países com subdesenvolvido **420–35**
 - contexto de fluxo de fundos macroeconómico **372–6**, 373, 441₁₅
 - instrumentos principais **606–16**
 - mercados monetários 612, 615-6, 616
 - organização **606–16**
 - mercados primários 607–11
 - regulamentações **464–67**
 - mercados secundários 611–12
 - mercados monetários 602, 615, 616, 674g
 - mercados secundários 611–2, 674g
 - México
 - sistemas de segurança social 75
 - Meyer, B.D. 165, 196₆
 - Michael, R.T. 58₈
 - Micklewright, J. 165
 - migração
 - informação sobre sociedades em envelhecimento e financiamento da protecção social **555–601**
 - substituição 186–7
 - migrações de substituição 185–6
 - informação sobre sociedades em envelhecimento e financiamento da protecção social **586–601**
 - Milgrom, P. 168, 169
 - Mitchell, O.S. 456
 - mobilidade do capital
 - internacionalização, desafio da 187
 - mobilidade laboral
 - internacionalização, desafio da 183, 185
 - mobilidade salarial 141–2, 141
 - modelos de desconto dos dividendos (DDM) 404–5
 - Modigliani, F. 369, 370, 431, 441₃, 617₁
 - Moffit, R. 125
 - monopólios
 - fracasso do mercado, origem do 173
 - Moore, J. 171
 - Mouton, P. 517₈
 - mulheres
 - controlo do rendimento familiar 19
 - nível educativo 19, 58₁

Financiamento da protecção social

- Paquistão 19
ver; também, diferença de género
- Müller, K. 435
- Namíbia
pensão básica universal 19, 86
- Nazli, H. 19
- Neubourg de, C. 136
- Nickell, S. 127, 129
- Níger
prestações familiares e de pensões 72
- níveis do salário mínimo
efeito dos 129
Alemanha 129
rigidez decorrente de 127–8
- normas do trabalho
investimento socialmente responsável 415–6
- North, D.C. 167, 170
- Noruega
contribuições para a segurança social 300
regime nocional de contribuição definida (NCD) 677g
- nova economia institucional 167, **170–3**
abordagem dos direitos de propriedade 171–2
abordagem dos custos de transacção 171
- Nova Zelândia
projectões da despesa social 86, 87
- novo inscrito 674g
- NSPS *ver* sistema nacional de protecção social
- O'Brien, P. 125
- obrigação de reconhecimento 675g
- obrigações 675g
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)
Convenção Anti-Suborno 415, 445⁶⁰
indicadores sociais 475, 476, 517₂
Quinze princípios para a regulamentação de regimes de pensões profissionais privados 456
- oferta de trabalho
estado-providência, efeito do 129–30, 196^{6,7}
- ofertas públicas iniciais (IPOs) 609–15, 611, 675g
- OIT (*Bureau* Internacional do Trabalho)
Convenção relativa à norma mínima da Segurança Social 1952 60, 69, 111₃, 477, 518₁₃, 519
- Convenção relativa às Estatísticas do Trabalho de 1985 477 517₃
- Despesa de protecção social e análises de desempenho (SPER) 61, 500
- indicadores do Trabalho Digno 474, 477, 477
- indicadores estatísticos 475, 476, 477
- indicadores globais de desempenho 507–14, 511–14, 518^{15,16,17,18}
- iniciativa Transferências Sociais Globais 445₇₃
- normas laborais fundamentais 416
- projecto "Resseguro Social" 286, 360₉
- Okun, A.M. 121, 196₁₂
- OMS *ver* Organização Mundial de Saúde
- OPI (ofertas públicas iniciais) 609–10, 611, 675g
- orçamento
governo 178
impacto do VIH/SIDA 566–68
fórmulas orçamentais 602–4
- orçamento social 31–33, 201–2, 241^{5,6,7}, 469, 473–4
- como instrumento de planeamento **478–79**, 479–83
- impacto do VIH/SIDA 564–6
- modelos 80
- Panamá 479–83
- Tailândia 230–3, 230
- organização do departamento de investimento 382, 382
- Organização Mundial de Saúde (OMS) esperança de vida ajustada à invalidez indicador (DALE) 507, 508, 518₁₄
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico *ver* OCDE
- pagamentos de cupões 407–10, 409–10, 445^{54,55,56}
- Países Baixos
desemprego 137
idade da reforma 153
interacção entre o estado-providência e o desempenho económico 134–6
- prestações de desemprego 151
- prestações de protecção social 81
- reforma antecipada 153

- países em desenvolvimento
 - despesa social 72–5
 - funções que devem ser incluídas em sistemas de protecção social 60–1
 - prestações de alimentação e nutrição 61
 - prestações na área da educação 61
 - projeções da despesa social 91–2
 - ver, também*, mercados emergentes; países em transição
- países em transição 675g
 - financiamento de pensões **425–30**, 427–8, 429–30, 445₇₁
- países OCDE
 - dependência demográfica versus dependência do sistema em regimes de pensões 91–4, 92–3
 - interacção entre o estado-providência e o desempenho económico 137
 - despesa social 68–71, 70–1, 72
 - projeções da despesa social **82–5**, 84, 87, 111₈
- países socialistas
 - despesa social com pensões 72
 - despesa social implícita 70, 72
 - prestações de desemprego 72
- Panamá
 - avaliação actuarial e projeções do orçamento social 479–83
 - contribuições para a segurança social de trabalhadores por conta própria 300
- Paquistão
 - consumo de alimentos e equidade distributiva 19
- PAYG *ver* sistema de repartição
- Pellizzari, M. 43, 58₉
- pensões
 - adequação **159–61**, 160, 161, 197₂₃
 - África 72
 - América Latina 75, 300, 464
 - base contributiva 302–5, 307–9
 - básico 19, 43–44
 - Contribuição de Valor Acrescentado (CVA) 305–9
 - despesa social 72, 79
 - dívida implícita 216–20, 219, 220, 242_{13,14}
 - Estados Árabes 73
 - financiamento de pensões da segurança social **292–334**, 295, 361–5
 - financiamento por impostos *versus* por contribuições 264–7
 - Hong Kong (China) 73–4
 - impacto do VIH/SIDA 555–61
 - incidência das contribuições 300–2, 360₁₁
 - países socialistas 72
 - subcontratação 300
 - sustentabilidade 184
 - tipos de contribuições 305, 309, 310, 313–4
 - universal 19, 43–4, 94
- percentagem salarial do PIB 675g
- Perotti, R. 128
- Persson, T. 132
- Peru
 - contribuições para a segurança social 300
 - sistemas de segurança social 75
- pessoa segura 675g
- pessoa segura activa 675g
- pessoa segura inactiva 675g
- Phelan, C. 197₂₁
- PIB (Produto Interno Bruto) 373–4 442₁₇, 676g
- Pierson, P. 121
- Pissarides, C.A. 165
- Plamondon, Pierre xxv, 80, 1101, 349, 390, 469, 478
- planos de desenvolvimento nacional
 - apoio ao investimento **432–5**
- pobreza 157–9
 - absoluta 34–6
 - economia informal 279
 - Federação Russa no fim dos anos 1990 338–9
 - grupos em risco 157–8
 - medição 35–6, 37
 - medição da desigualdade de rendimentos 26, 33–5, 34
 - relativa 35–7, 58₈
- políticas de seguro
 - cláusulas do modelo 461
 - preços 461
 - vendendo 461
- Popper, K.R. 136
- população
 - efeito das transferências sociais 16
- população economicamente activa 672g
- população em envelhecimento 91–2, 95–6, 95, 96, 97
- crise de envelhecimento, debate sobre a 100–4, 100, 101–3

Financiamento da protecção social

- financiamento das pensões, efeitos sobre o 585–92
- informação sobre migrações e maior participação da população activa como factores sobre o financiamento da protecção social **575–601**
- sustentabilidade das pensões 185–6
- população rural
 - Federação Russa pobreza no final da década de 1990 338–9
 - subsídios 61
- poupanças 442₁₉
 - definição 374
 - planos de pensões privados, efeito negativo dos 126
 - regimes de sistema de repartição, efeito dos 126
 - segurança social, efeito da 126
- preços
 - salários, efeito dos 128
- Preker, A. 360₉
- prémio médio geral (PMG) 312, 675g
- prestação definida 675g
- prestação mensal/anuidade 667g
 - anuidade/ prestação mensal 667g
 - regulamentação das bases técnicas 460
- prestações
 - prestações com meios testados e sem meios testados 63, 150, 151–2, 166
 - prestações com rendimento testado, efeito sobre os incentivos ao trabalho **144–52**, 147, 149, 151
 - prestações condicionais e incondicionais 63–4
 - trabalho mal remunerado e regimes fiscais/ sistemas de prestações **142–52**, 145, 147, 149–50, 151
 - ver; também*, prestações em espécie; prestações pecuniárias; transferências de rendimento
- prestações com meios testados 62, 142, 150–1, 166
- prestações de acidentes de trabalho, doenças profissionais
 - sistemas de financiamento 349
- prestações em espécie 12, 16
 - distintas de prestações pecuniárias 63
- prestações de desemprego
 - África 72
 - armadilha do desemprego 142, 145, 150, 166
 - Ásia 73–74
 - custo unitário 669g
 - projeções de despesa 85
 - financiamento 348–50
 - Hong Kong (China) 73–74
 - impacto do VIH/SIDA 562–3
 - Irão 73
 - níveis generosos, efeito de 128
 - Países Baixos 151
 - países socialistas 72
 - risco não financiado 678g
 - seguro de desemprego 164
- prestações familiares
 - África 72
- prestações na área da educação
 - países em desenvolvimento 61
- prestações pecuniárias 12–13, 15
 - distintas das prestações em espécie 63–4
 - de curto prazo 348
- prestações sujeitas a seguro
 - como transferências de rendimento 12, 13
- prestações universais 676g
 - pensões 19, 43–4, 94
 - regime de pensões da Demolândia **643–50**
 - rendimento básico 341–5, 343, 344–5, 346–7
- prevenção do risco 2, 3
- privatização 170–2, 195, 197_{25,26}
 - argumentos contra 171–2
- processo de Maastricht 191, 197₂₉
- produtividade 676g
- Produto Interno Bruto (PIB) 373–4, 443₁₇, 676g
- providência (assistência social com meios testados) 334–40
- "q" de Tobin 676g
- quadro de contabilidade de receitas e despesas para um regime nacional de segurança social 470–72
- quadro mandante-mandatário
 - informação assimétrica 168, 400, 413
 - polivalência 168–9
- rácio de captação 676g
- rácio de despesa social (SER) 66–7, 110₂, 677g
- rácio de eficiência definido como meta no combate à desigualdade 677g
- rácio de eficiência definido como meta no

- combate à pobreza 677g
- rácio de financiamento 677g
- rácio de liquidez 677g
- rácio de recuperação 677g
- rácio de reservas 677g
- rácio de utilização 677g
- rácio do beneficiário 677g
- rácio dos contribuintes 677g
- rácio preços-remunerações 404–6, 406, 445₅₃, 670g
- Rede Internacional de Reguladores e Supervisores de Pensões (INPRS)
 - Quinze princípios para a regulamentação de regimes de pensões profissionais privados* 456
- redução do risco 2, 3
- reforma antecipada 152–4, 197_{19,20,21}
 - debate financiamento *versus* sistema de repartição 325–9
 - idade em que a reforma é possível 152
 - influência na taxa de acumulação 152
 - Países Baixos 153
 - relações industriais, ligação com 153
- reformados
 - definição 98
 - duração da reforma 99, 111₁₂
 - esperança de vida 98, 111₁₃
 - números, determinantes que afectam os 91–2
 - ver; também*, velhice
- regimes de contribuição definida 332–3, 677g
- regimes de microseguro *ver* regimes sociais com base na comunidade
- regimes de pensões
 - dependência demográfica *versus* dependência do sistema em regimes de pensões 90–4, 92–3
 - regimes de reforma antecipada 152–4
 - debate financiamento *versus* não financiamento 15
 - regimes de sistema de repartição, efeito sobre as poupanças 125
 - regimes contratuais privados, efeito negativo sobre as poupanças 125
 - modelo de projecção demonstrando a evolução dos custos de um jovem regime de pensões africano 361–5
 - ciclo de vida de despesa triplo típico 292, 294–9, 297
 - ver; também*, regimes de prestação definida; regimes de contribuição definida;
- regime de pensões público 677g
- regimes de poupança-reforma obrigatória (PRO) 250, 288
- regimes de prestação definida 368, 441₁, 675g
 - América Latina 75
 - características dos 309
 - definição 254, 255–56
 - Estados Unidos 154
 - impacto do VIH/SIDA 555–68
- regimes de reforma
 - reforma antecipada 152–4
 - ver; também*, regimes pensões
- regimes sociais baseados na comunidade 226, 278–9
 - cobertura 247–8, 283
 - deficiências de gestão 283, 359₇
 - desequilíbrio financeiro sistémico 284, 284–6, 286–7, 360₈
 - diferencial de recuperação 286
 - dívidas incobráveis, problema das 282
 - "muro de pobreza" 283
 - para a economia informal 278–88, 359_{6,7}
 - prestação de cuidados de saúde 282–8, 359_{6,7}
- resseguro considerado 287
- regulações do mercado accionista 246, 494
- regulamentação da protecção do emprego
 - efeito sobre o desemprego 129
- regulamentos da banca 417–18
 - requisitos de capital 466
 - governança empresarial 466
- regulamentos de publicidade a pensões 459
- supervisão de pensões 462–3
- regulamentos publicitários
 - fundos de pensões 459
- Reino Unido
 - contribuições para a segurança social 300–1
 - Crédito Familiar 147
 - Departamento actuarial do governo (GAD) 452
 - Departamento de trabalho e pensões (Reino Unido) 452–3
 - desemprego 137, 140
 - Lei da segurança social de 1980 450
 - prestações de protecção social 81
 - United Kingdom National Audit Office

Financiamento da protecção social

- (NAO) (Gabinete nacional de auditoria do Reino Unido) 453
- relações profissionais
- reforma antecipada, ligação com 153
- Relatório Zedillo 352
- remunerações de referência 678g
- remunerações sujeitas a seguro 678g
- rendimento básico (BI) **341–45**, 343, 344–45, 346–47, 678g
- financiamento do 343
- prós e contras 344–45
- rendimento disponível
- definição 374
- rendimento do cidadão *ver* rendimento básico (RB)
- rendimento interno 678g
- rendimento nacional 374, 678g
- rentabilidade de obrigações 407–10, 409, 410, 445^{54,55,56}
- indicadores de desempenho dos instrumentos de dívida 407
- reporte financeiro
- quadro para um regime nacional de segurança social **469–78**, 470–2, 473–4, 476
- requisito do endividamento do sector público 199
- reserva 678g
- ver*; *também*, reservas da segurança social
- reservas da protecção social
- análises comparativas da taxa de retorno 398
- ferramentas analíticas de investimento **400–12**, 444⁴³
- fundos de longo prazo *versus* reservas transitórias 377– reservas de contingência 332, 359¹³, 380–1, 81
- fundos de pensões 378–80, 379
- gestão **376–82**
- reservas de protecção social de contingência 332, 360¹³, 380–1
- reservas da segurança social
- critérios de gestão de activos na prática **385–99**
- estratégias de investimento **410–20**
- fórmulas para o cálculo de 604
- investimento em **366–446**
- organização institucional 381–2, 382
- princípios de investimento básicos **382–5**
- regime pelo sistema de repartição 332, 360¹³
- resseguro
- regime sociais baseados na comunidade 288
- sistema de seguro de saúde privado das Baamas 315–26
- risco
- definição 3
- investimento 388–94, 394–5
- risco actuarial 679g
- risco de gestão
- sistemas de protecção social operados pelo estado 453–54
- risco moral 678g
- estado-providência 124, 130, 131, 196⁴
- risco sujeito a seguro 3
- Rodrik, D. 132
- Rofman, R. 462
- Romer, P.M. 130
- Rossi, N. 131
- Ruigrok, W. 187
- Rust, J. 197²¹
- Rutkowski, M. 338
- Sachs, J.D. 187
- SAIL (linha de intervenção de assistência social) 335–6, 337, 673g
- Sala-i-Martin, X. 143
- salário de reserva 126, 127, 196⁵, 678g
- salários
- preços, efeitos sobre os 127
- saldo actuarial 679
- Samuel, L. 448
- Samuelson, P.A. 315
- Sargent, T.J. 128
- SAS *ver* sistema de contabilidade social
- Sauerborn, R. 19
- Scarpetta, S. 152, 154, 197¹⁹
- Schinasi, G.J. 445⁶⁶
- Schleifer, A. 172
- Scholz, Wolfgang xxii 28, 58⁶, 80, 110¹, 275, 473, 478
- Schumpeter, Joseph A. 443²⁴
- sector formal 679g
- sector informal 679g
- sector público
- abordagem dos custos de transacção 170
- governacção **166–9**

- subcontratação de actividades junto do sector privado 170–1, 175, 197^{25,26}
- segurança social
 - âmbito da maturidade 20–21
 - classificação das funções 62–3
 - cobertura 230–9, 231
 - contabilidade *ver* contabilidade social
 - definição 1–2, 11, **20–22, 60–4**
 - Demolândia, exercício **629–34**
 - direitos, independentemente da necessidade 43–44
 - efeito sobre a distribuição do rendimento 15, **28–46, 34, 37, 40, 41, 42, 43**
 - elementos que compõem 21–2
 - estado quase maduro 78, 80, 107
 - estatísticas **474–8**
 - estimativa de níveis mínimos de protecção social **52, 53–5**
 - falhas do governo **175–81, 197**^{25,26}
 - falhas do mercado **173–5**
 - falhas redistributivas 175–7, 197^{25,26}
 - financiamento em França 260–3, 260
 - fontes de financiamento 202–3, 226, 258–67, 259
 - governança eficiente do sector público **166–72**
 - impacto do VIH/SIDA 555–63
 - indicadores de desempenho **484–514, 442**^{7,8}
 - instituições que gerem 21, 63
 - instrumentos internacionais globais **350–5, 351, 353–5**
 - internacionalização, desafio da **182–6**
 - lista mínima de necessidades e funções 60–1
 - maturação da despesa social 77–78, 78–9, 107
 - maturidade da prestação 78
 - maturidade demográfica 76–7
 - métodos de concessão 202
 - necessidade de um 130
 - prestações por função 80, 81
 - prestação pública *versus* privada **172–81**
 - quadro de contabilidade para um regime nacional de **469–78, 470–2, 473–4, 476**
 - quadro e instrumentos legais **450–69**
 - quadro regulamentar 455
 - resíduos 166
 - serviços de saúde 43
 - sustentabilidade financeira **55–6, 182–92, 184, 190, 191**
- Tailândia 230–3, 231, 233
- ver; também*, sistema de protecção social nacional (NSPS); estado-providência
- segurança social 670g
- seguro de saúde
 - Estados Unidos 153
 - Medicare nos Estados Unidos 153
 - privado 288–9
 - seguro de saúde social da Demolândia exercício 651–5
 - sistema de resseguro das Baamas 293–4
 - Suíça 289
- seguro privado obrigatório
 - quadro regulamentar **455–63**
 - regimes de poupança-reforma obrigatória (PRO) 250, 288
 - regulamentação financeira 455–56
 - regulamentos publicitários 457
- selecção adversa 130, 167, 196¹¹
- SER (rácio de despesa social) **66–7, 110**^{2, 677g}
- serviços de saúde 43
 - África 72
 - características do mercado 271–2
 - China 288, 289–91
 - cobertura na Tailândia 230–3, 231
 - despesa em países seleccionados 507
 - despesa social 80, 85
 - economia informal não consegue receber 276
 - Estados Unidos e China comparados 289–91
 - expansão durante as décadas de 60 e de 70 do séc. XX 129–30
 - financiamento de prestações **267–88**
 - gestão financeira 276
 - impacto do VIH/SIDA 561–2
 - indicador (DALE) de esperança de vida ajustada à invalidez 507, 508, 518¹⁴
 - instrumentos utilizados para o financiamento 276, 277–8
 - métodos de pagamento 273–9
 - mix combinação público-privado de financiamento 275
 - projeções de despesa 85, 111,
 - propostas do Gana de um seguro de saúde nacional 233–34, 235–38
 - regimes com base na comunidade 282–88, 441^{7, 359}_{6, 360}⁷

Financiamento da protecção social

- seguro de saúde com base na comunidade
 - no Ugandan 279, 359₇
- seguro privado **286–7**
- sistemas nacionais de financiamento dos cuidados de saúde **273–9**, 275, 277–8, 280–1
- Shatz, H.J. 187
- Shin, D.-M. 225
- Shleifer, A 171
- SIDA *ver* pandemia VIH/SIDA
- sindicatos
 - efeito "dentro-fora", agravado pelo poder de 128, 196₁₀
 - poder de negociação 128–9
- Singapura
 - despesa social 73–74
- Sinn, H.W. 131
- Sistema das Contas Nacionais das Nações Unidas (SNA) 26
- prestações sociais públicas 198–9, 200, 241₂
- sistema de contabilização nacional (SAS) ligações com 474
- sistema de prémio escalonado 679g
- Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social (ESSPROS) 21, 60–2, 469, 679g
- sistema de repartição (PAYG) 213, 313
 - debate financiamento *versus* sistema de repartição 315–23
 - definição da taxa 332–4
 - efeitos dos regimes sobre as poupanças 125
 - fórmula 311
 - reservas de contingência 332, 360₁₃
 - taxa do sistema de repartição (PAYG) 680g
- sistemas de financiamento
 - aplicação de diferentes tipos 267, 268–9
 - com base na comunidade 279
 - considerações políticas 355–6, 358–9
 - cuidados prolongados 349–50
 - definição 244, 679g
 - dimensão do grupo coberto 247–50, 249–50
 - equilíbrio actuarial e o nível de financiamento 253–8
 - financiamento por impostos *versus* financiamento por contribuições de regimes de pensões obrigatórios 264–7
 - França 260–3, 260
 - instrumentos internacionais **350–5**, 351, 353–5
 - objectivo 244–5
 - pensões da segurança social **292–334**, 295, 361–5
 - prestações de acidentes de trabalho, doenças profissionais 349
 - prestações de cuidados de saúde **271–91**
 - prestações pecuniárias de curto prazo 348
 - regra da solidariedade financeira 251, 3595
 - regra da equidade intergeracional 252–3
 - regra de equivalência financeira colectiva 251
 - regras 250–3
- Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social (ESSPROS) 21, 60–2, 469, 679g
- sistemas de protecção operados pelo estado
 - auditorias e controlos 453
 - quadro regulamentar 452–4
 - ver, também*, sistema nacional de protecção social (NSPS)
 - regra da solidariedade financeira 677g
- sistema nacional de protecção social (NSPS) 20
 - quadro de contabilidade 473–4
 - definição 20
 - padrões de desenvolvimento **77–78**, 78–9
 - análises de despesa e desempenho 496–514
 - tendências de despesa **68–75**, 69, 70, 71, 77, 111₄
 - arquitectura financeira 24–8, 27
 - governança financeira 448
 - fluxo de fundos 24–5, 25, 27
 - funções 22, 23
 - Alemanha 24, 25
 - governança 448
 - efeitos sobre o rendimento **28–46**, 34, 37, 40, 41, 42, 43
 - interacção com a economia **115–97**, 116, 196₁
 - quadro e instrumentos legais **450–67**
 - origem do financiamento de recursos 24
 - indicadores de desempenho 68, 467
 - despesa com a protecção social na Lituânia em 1998 29, 30
 - padrões estruturais **78, 80**, 80
- ver, também*, sistemas de protecção operados pelo estado; estado-providência
- Slemrod, J. 126

- Smeeding, T.M. 17, 18, 43, 138
 Smith, Adam 173
 SNA *ver* Sistema das Contas Nacionais das Nações Unidas
 Snower, D.J. 196₁₀
 Spence, A.M. 167
 SPER (Despesa de protecção social e análises de desempenho) 61, 500, 669g
 SRI *ver* investimento socialmente responsável
 Standing, G. 343, 344–5, 359₁₅
 Stiglitz, J.E. 167, 170, 173, 196₈, 227–30
 Suécia
 desemprego 137
 interacção entre o estado-providência e o desempenho económico 134–6
 prestacões de protecção social 81
 Suíça
 prestacões de protecção social 81
 seguro de saúde 288
 Summers, L. 128
 sustentabilidade financeira do estado-providência 57–6, 182–93, 184, 190, 191

 Tabellini, G. 132
 Tailândia
 orçamento social 232–3, 233
 protecção social 230–3, 231, 233
 regime de cuidados de saúde 230–3, 231
 Tamburi, G. 517₈
 Tanzi, V. 242₁₆
 taxa de cobertura 679g
 taxa de contribuição 679g
 taxa de custo 679g
 taxa de eficiência definida como meta de combate à desigualdade 36–41, 41
 taxa de eficiência definida como meta do combate à pobreza 35–7, 37
 taxa de pobreza 679g
 taxa de poupança 680g
 taxa de reinvestimento 680g
 taxa de substituição 678g
 taxa de substituição de prestações 680g
 taxas de contribuição social, fórmulas para calcular as 605
 Taxa Tobin 352, 353–5, 680g
 tecto contributivo 680g
 tensões sociais
 o estado-providência impede as 132
 Ter Rele, H. 185

 teste de meios
 crítica de 337
 Teulings, C.N. 124, 172
 Thompson, L. 182
 Tirole, J. 172, 197_{25,26}
 Titmuss, Richard 22, 119
 Togo
 despesa social 72
 Tommasi, D. 517₁₀
 trabalhadores 680g
 trabalhadores mal pagos
 Crédito Familiar no Reino Unido 148
 Crédito fiscal por rendimento auferido nos Estados Unidos 146, 147, 140, 140–50, 156, 197₂₂
 mobilidade salarial 141–2, 141
 rendimento líquido retido 146–52, 147, 197₁₈
 regimes fiscais/sistemas de prestações, efeito das 142–52, 145, 147, 140–50, 151
 trabalhadores por conta própria
 contribuições para a segurança social 301–2
 contribuições para as pensões 300
 contribuições voluntárias 300, 301
 trabalho 680g
 trabalho social 341, 342, 360₁₅
 transferências de rendimento
 em espécie 12, 16
 em numerário 12, 15
 prestacões de seguro 12, 14
 rácio entre privado e público nos Estados Unidos 1935–80 17, 18
 tipos de 12
 tipos de sistemas informais 19–21
 transferências formais e informais 14–17, 16, 18, 21, 224–6
 transferências sociais 2–4
 com base na comunidade 226, 247
 direitos, independentemente da necessidade 43–44
 efeitos dos sistemas nacionais sobre o rendimento 15, 28–46, 34, 37, 40, 41, 42, 43
 efeito sobre a população 16
 eficiência 44–5, 55–6, 167–72
 estimativa do nível normal global 45, 47–50, 50–2, 58_{10–12}

Financiamento da protecção social

- estratégia de mobilização de recursos 230–39
- isenções fiscais e subsídios 41, 156
- falhas do mercado 172–5
- fontes de financiamento 202–3, 224, 258–67, 259
- medição da eficiência 29, 37–41, 40, 586
- mobilização de recursos 224–39
- níveis normais e o debate da sustentabilidade financeira 55–6
- serviços de saúde 43
- sustentabilidade financeira 55–6, 182–6, 184, 190, 191
- testemunhos factuais sobre os efeitos redistributivos 41–6, 42, 43, 224–6
- transferências de rendimento *ver* rendimento
- transferências formais e informais 15–17, 16, 18, 21,
- transferências ineficientes 44, 68, 166–7
- tributação
 - carga excedentária de um imposto 125–6, 127
 - efeito sobre o rendimento 124
 - incentivos ao trabalho 166
 - taxas médias de tributação efectiva (AETR) 188, 190, 191, 197²⁷
- trabalho mal pago e regimes fiscais /sistemas de prestações 142–51, 145, 147, 149–50, 151
- Tsuru, K. 464
- Turquia
 - contribuições para a segurança social 302
- Uganda
 - seguro de saúde com base na comunidade 282, 359⁷
- Ulgenerk, E. 429–30
- União Europeia
 - EUROSTAT, indicadores sociais 61, 469
 - indicadores de desempenho 496, 497–99
- Uruguai
 - sistemas de segurança social 75
- Useem, M. 456
- valor intrínseco 680g
- van de Meerendonk, Arthur xxiv, 175, 196¹³
- van Tulder, R. 187
- Van Waarden, F. 119–20
- velhice
 - índice de dependência da velhice *ver* índice demográfico
 - transferências sociais formais 21
 - transferências de rendimento informais 18
 - ver, também*, reformados
- VIH/SIDA, pandemia
 - impacto no regime nacional de protecção social 98
 - informação sobre como gerir as consequências financeiras 545–574
- Vishny, R.W. 172
- Vittas, D. 436, 446⁷⁴
- von Hagen, J. 443²¹
- von Steyn, J.H. 443²¹
- Williamson, O.E. 170
- Wise, D. 152, 154
- Wood, A. 187
- Zeira, J. 131
- Zlaoui, L. 429–30