

Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: Questões chave



Organização
Internacional
do Trabalho

Proteção Social para Todos – Nota informativa - dezembro de 2018

De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente os seus sistemas de pensões obrigatórios (figura 1). Catorze países são da América Latina: Chile (o primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros catorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polónia (1999), Letónia (2001), Bulgária, Estónia e Federação Russa (2002), Lituânia e Roménia (2004), Eslováquia (2005), Macedónia (2006), República Checa (2013) e Arménia (2014); E mais dois países de África - Nigéria (2004) e Gana (2010).

Até 2018, dezoito países fizeram uma re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estónia, Letónia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedónia (2011), Polónia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Checa (2016) e Roménia (2017) (Figura 1). A grande maioria dos países afastou-se da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada se tornaram evidentes e tiveram que ser corrigidas.

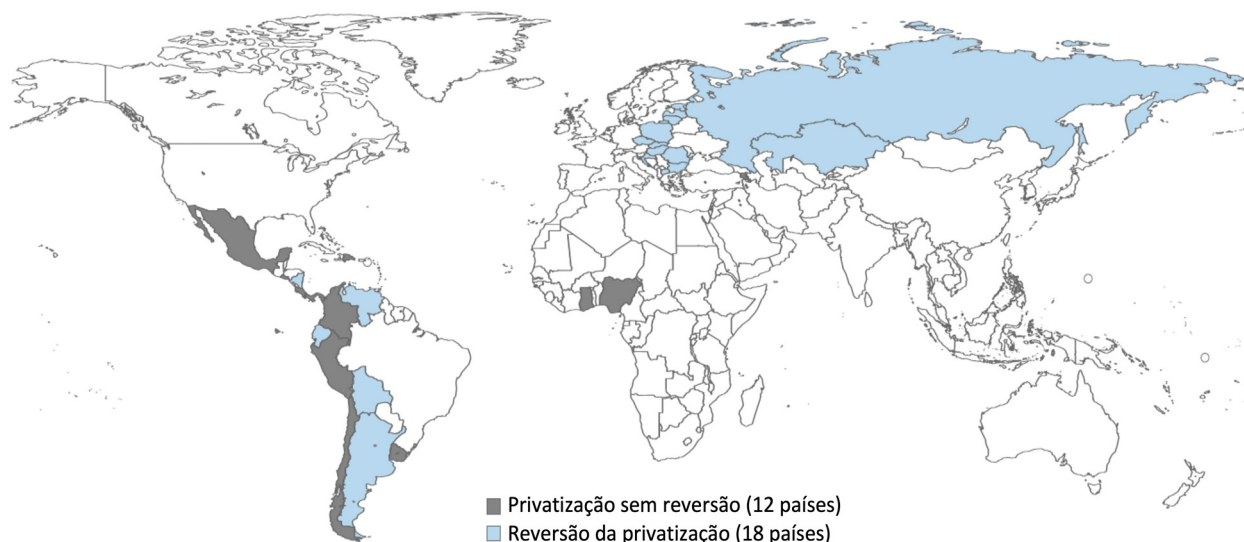
Tendo em vista a reversão da privatização pela maioria dos países e a acumulação de evidências sobre os impactos sociais e económicos negativos da privatização, pode-se afirmar que a experiência da privatização fracassou.

Lições Aprendidas ao Longo de Três Décadas de Privatização da Previdência

A privatização dos sistemas de reformas e pensões foi apresentada como uma solução concreta para enfrentar o envelhecimento da população e garantir a sustentabilidade dos sistemas de previdência. No entanto, a privatização da previdência não produziu os resultados esperados:

- (a) **As taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram:** os defensores da privatização argumentaram que as contas individuais obrigatórias teriam maior rentabilidade e, assim, melhoraria o cumprimento das obrigações e aumentaria a propensão a contribuir. Porém, a maioria dos países registou uma diminuição nas taxas de cobertura dos regimes contributivos. Na Argentina, as taxas de cobertura caíram mais de 20 por cento. O mesmo foi observado no Chile, Hungria, Cazaquistão e México; enquanto em outros países como Bolívia, Polónia e Uruguai, a cobertura estagnou.
- (b) **As prestações previdenciais deterioraram-se:** A mudança do tipo de plano de benefício definido para contribuição definida teve um sério impacto negativo ao nível das prestações, com taxas de substituição muito abaixo dos padrões da OIT, o que deu origem a sérios protestos sociais, demonstrando a impopularidade das privatizações. Na Bolívia, as pensões privadas correspondem em média a apenas 20 por cento do salário médio durante a vida ativa do trabalhador. No Chile, a média das taxas de substituição futuras é de 15 por cento e apenas 3,8 por cento para os trabalhadores de baixo rendimento. A deterioração do nível das prestações sociais resultou em aumentos da pobreza na velhice, comprometendo o objetivo

Figura 1. Países que privatizaram o sistema de pensões obrigatório e os que reverteram a privatização, 1981–2018



principal dos sistemas de previdência, que é a garantia de rendimento suficiente para a idade avançada, e exigindo, como consequência, um apoio público significativo.

- (c) **A desigualdade de gênero e de rendimento aumentou:** a privatização pôs em causa o contrato social consagrado na segurança social. Os programas de seguro social bem concebidos são redistributivos por duas razões principais: (i) por incluir uma transferência de rendimento dos empregadores para os trabalhadores e (ii) são destinados a redistribuir daqueles com maior rendimento para aqueles com menor rendimento ao longo da vida, e de pessoas saudáveis capazes de trabalhar para pessoas doentes, pessoas com deficiência ou incapacitadas de trabalhar, como as mulheres durante a maternidade. Os componentes redistributivos dos sistemas de previdência social foram suprimidos com a introdução de contas individuais. As contribuições do empregador foram eliminadas. Como a reforma privada é resultado de poupança pessoal, as pessoas com rendimento mais baixo ou que tiveram a sua vida profissional interrompida - por exemplo por causa da maternidade e de responsabilidades familiares - obtiveram poupanças muito reduzidas e, conseqüentemente, terminaram com reformas baixas, aumentando assim as desigualdades. Na Bolívia, por exemplo, a proporção de mulheres idosas que recebem uma reforma caiu de 23,7 por cento em 1995 para 12,8 por cento em 2007; na Polónia, a proporção das mulheres em risco da pobreza atingiu um recorde histórico de 22,5 por cento em 2014.
- (d) **Os altos custos de transição criaram pressões fiscais enormes:** os custos de transição dos sistemas públicos baseados na solidariedade para os sistemas privados de contas individuais não foram devidamente avaliados pelas instituições financeiras internacionais; na realidade, foram seriamente subestimados em todos os países que privatizaram a previdência social, criando assim novas pressões fiscais. Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes a projeção inicial. Da mesma forma, na Argentina, o custo foi inicialmente estimado em 0,2 por cento do PIB em 1994; no entanto, a estimativa foi posteriormente ajustada em 2001 e aumentou 18 vezes, para cerca de 3,6 por cento do PIB. Essa nova crise fiscal gerada foi inaceitável para muitos governos, particularmente porque as preocupações com as pressões fiscais e a sustentabilidade financeira da previdência social eram o motivo principal por trás das reformas de privatização em todos os países. A privatização tinha sido apresentada como o remédio para evitar uma "crise da segurança social e para assegurar um financiamento futuro mais sustentável aos sistemas de previdência social". Na Polónia, entre 1999 e 2012, os custos acumulados de transição da reforma foram estimados em 14,4 por cento do PIB. Em geral, os custos de transição foram muito altos em todos os países e essa constituiu, uma das principais razões para os governos reverterem a privatização das pensões e regressarem a um sistema público.
- (e) **Custos administrativos elevados:** os custos administrativos dos fundos de pensões privados eram muito elevados e, por consequência, geraram rendimentos e reformas mais baixas.

Os administradores de fundos privados precisam de cobrir diversos custos de gestão que não ocorrem nos sistemas públicos, tais como as taxas administrativas, taxas de gestão de investimentos, taxas de custódia, taxas de garantia, taxas de auditoria, taxas de publicidade e taxas jurídicas, entre outras, que - em conjunto - reduzem os ativos acumulados (e conseqüentemente as reformas) num período de 40 anos até 39 por cento na Letónia, 31 por cento na Estónia e 20 por cento na Bulgária.

Tabela 1. Custos administrativos antes e depois da privatização da previdência (como percentagem das contribuições)

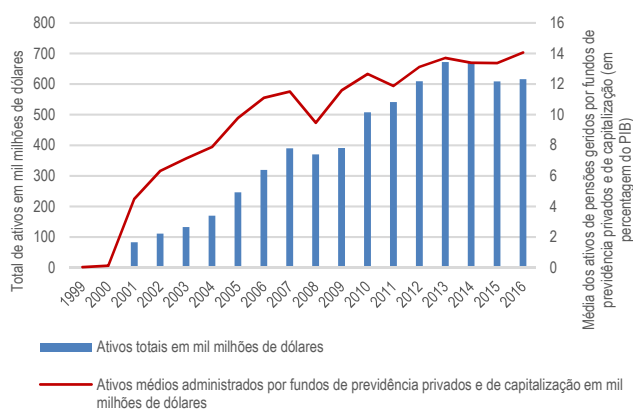
País	Antes da privatização	Após a privatização
Argentina	6,6 (1990)	50,8 (2002)
Bolívia, Estado Plurinacional de	8,6 (1992)	18,1 (2002)
Hungria	2,0 (1998)	14,5 (2007)
Colômbia	2,6 (1993)	25,9 (2002)
Chile	8,0 (1980)	19,5 (2002)
El Salvador	7,8 (1996)	21,3 (2002)
Peru	n.a.	30,5 (2002)
México	n.a.	40,3 (2002)
Uruguai	6,5 (1990)	18,2 (2002)

- (f) **Governança frágil - captura das funções de regulação e supervisão:** A captura do regulador é a situação em que uma agência reguladora, criada para defender o interesse público, age em benefício de determinados grupos de interesse económico do setor que devia ser objeto de regulação. Em geral, a gestão, supervisão e regulamentação dos fundos privados foram deficitárias; os laços estreitos entre os políticos e o setor financeiro, bem como a escassez de pessoal qualificado de alto nível na regulamentação dos mercados financeiros, contribuíram para a seleção de reguladores que já atuavam no setor, acomodando assim os interesses privados. Além disso, em muitos países, como o Estado Plurinacional da Bolívia e a Polónia, o envolvimento dos parceiros sociais na supervisão dos fundos de pensão privados foi excluído, prejudicando assim a supervisão.
- (g) **Concentração no setor de seguros privados:** os proponentes da privatização dos sistemas de pensões argumentaram também que a privatização iria gerar competição entre os muitos administradores privados e, assim, melhoraria a eficiência e a prestação de um serviço melhor. Porém, a concorrência entre os fundos de pensão foi limitada, com alguns países (por exemplo, Bolívia e El Salvador) tendo apenas dois grandes administradores de previdência, criando-se mercados oligopolistas e, assim, eliminando-se os benefícios decorrentes da concorrência. O número de administradores chilenos de fundos privados de previdência caiu de 21 em 1994 para 5 em 2008, com as três maiores empresas detendo 86 por cento dos ativos. Frequentemente, os grupos financeiros internacionais são os principais acionistas dos administradores dos

fundos de previdência privados nacionais ou estes são subsidiários daqueles.

- (h) **Quem beneficiou das poupanças de reforma das pessoas? - O setor financeiro.** E isso constitui uma questão séria para o desenvolvimento nacional. Em muitos países, tal como aconteceu na Europa, as reservas da previdência na fase acumulativa foram usadas para o desenvolvimento nacional. No entanto, o uso de fundos de previdência para investimento público nacional em geral perdeu-se nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram as poupanças individuais em mercados de capitais buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade. As experiências de privatização nos países em desenvolvimento mostram que o setor financeiro, os administradores privados e as empresas comerciais de seguros de vida são, aparentemente, quem mais beneficia da poupança previdencial das pessoas - muitas vezes são os grupos financeiros internacionais que detêm a maioria dos fundos investidos. De facto, na maioria dos países, os regulamentos nacionais de investimentos não incluem quaisquer restrições ao investimento dos fundos de previdência no exterior, mesmo em países com extrema necessidade de investimentos sociais e económicos como a Arménia, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Lituânia, Roménia e Eslováquia. Noutros casos, alguns limites são indicados: no Chile, os administradores de previdência privada podem investir até 80 por cento dos seus ativos - correspondendo a 56 por cento do PIB do Chile - em mercados externos.

Figura 2. Ativos em fundos de previdência privados e de capitalização em 25 países que privatizaram a previdência social (em mil milhões de dólares e em percentagem do PIB)



- i) **Efeito limitado nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento:** Nos países com mercados de capitais pouco desenvolvidos e pouco diversificados, os investimentos podem ser fortemente concentrados no estrangeiro ou focados em títulos da dívida pública. Os títulos da dívida pública eram frequentemente emitidos para financiar os elevados custos de transição da privatização da previdência, gerando um círculo vicioso e oneroso, no qual os administradores de fundos de previdência privados são os únicos beneficiários desse processo - por meio da cobrança dos custos administrativos pelas

transações financeiras. Na Hungria, El Salvador e no Estado Plurinacional da Bolívia, os títulos da dívida pública constituíam inicialmente cerca de 80 por cento de todos os ativos. Entretanto, no Chile e nas economias de rendimento elevado, há evidências sobre efeitos positivos em mercados de capitais.

- j) **Riscos demográficos e do mercado financeiro transferidos para os indivíduos:** Os sistemas privados de contas individuais transferiram o ónus dos riscos sistémicos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com os riscos de investimento, de longevidade e de inflação. No Chile, na crise de 2008, os fundos privados de previdência perderam 60 por cento de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. Na Argentina, a crise financeira doméstica de 2001-02 levou a uma diminuição de 44 por cento nos fundos de previdência privados. No Peru, os ativos dos fundos de reforma privados caíram 50 por cento durante a crise financeira de 2008, já que os gestores privados investiram os fundos em instrumentos de alto risco. Em alguns países, o Estado teve que intervir para compensar reformas que deveriam ter sido pagas pelo sistema privado. Por exemplo, em 2008, o governo chileno teve que pagar complementos de reforma. No mesmo ano, 77 por cento dos pagamentos de reformas foi feito pelo governo argentino, para cobrir integralmente 445.000 reformados do pilar privado, bem como parcialmente com pagamentos adicionais a 179.000 reformados para manter a garantia de reforma mínima.
- k) **Diálogo social deteriorado:** A maioria das reformas estruturais foi implementada com limitado diálogo social, o que mais tarde gerou questionamentos sobre a legitimidade das reformas. Houve fortes campanhas na mídia para promover a previdência privada, muitas vezes patrocinadas por fundos de pensão privados, para diminuir a oposição pública. A desconfiança nos sistemas privados de previdência aumentou rapidamente quando as taxas de substituição caíram drasticamente e o nível das reformas se tornou um problema grave, incapaz de proporcionar uma proteção suficiente na idade avançada. Antes das reformas, a maioria dos fundos de previdência social tinha alguma forma de governança tripartida com representantes de trabalhadores, empregadores e governo, de acordo com as normas da OIT. A privatização acabou com essa participação social no novo sistema, embora os trabalhadores fossem os únicos contribuintes e proprietários da sua conta individual.

Reconstruindo Sistemas de Previdência Social

Após algumas décadas de implementação problemática, muitos países começaram a reformar os seus sistemas de pensões. Porque a privatização de previdência não atendeu às expectativas, mas gerou frustrações. A crise financeira de 2008 teve um impacto sério nos mercados de capitais, reduzindo significativamente o valor real dos ativos das previdências privadas e, conseqüentemente, os resultados negativos do sistema privado causaram forte indignação popular. Muitos reformados tiveram de recorrer à solidariedade social porque a reforma caiu para níveis baixíssimos, muitas vezes inferiores à linha de pobreza. Além disso, para os países da zona do euro,

que lutavam para cumprir os critérios de Maastricht em matéria de dívida e défices fiscais, os custos da transição foram excessivos. Esses países que acabaram por transferir fundos públicos tão necessários para o setor financeiro para cobrir o custo de transição, retiraram o seu apoio às reformas. Assim, o apoio político que levou à privatização fez inversão de marcha para promover o retorno ao sistema público ou para minimizar o papel da previdência privada obrigatória.

Outros países já tinham questionado o modelo privado, como a República Bolivariana da Venezuela, Equador e Nicarágua. Nesses países houve fortes debates nacionais questionando o benefício público das previdências privadas, acabando-se por declarar inconstitucionais as privatizações e revogando as leis que as criaram. A experiência em matéria de previdência no mundo é semelhante à de outros setores, como o abastecimento de água, transporte, energia e serviços postais, que também reverteram privatizações anteriores e renacionalizaram ou re-municipalizaram serviços públicos nos últimos anos.

No total, dezoito países, treze na Europa do Leste e na ex-União Soviética e cinco na América Latina, reverteram as privatizações da previdência.

Embora todos os casos de países sejam casos específicos e precisem ser avaliados de acordo com seu contexto particular, é possível resumir alguns elementos comuns a seguir:

■ **O tempo para as re-reformas.** A questão de crítica importância para os atores políticos é: Quanto tempo demora para re-reformar um sistema de previdência? Em alguns casos, a reversão da privatização pôde ser realizada muito rapidamente em somente alguns meses. Na Hungria, a renacionalização das previdências foi implementada entre abril e dezembro de 2010; na Argentina, foi feita entre outubro e dezembro de 2008. No Cazaquistão, a re-reforma demorou aproximadamente um ano entre 2012 e 2013; na Polónia, por outro lado, a implementação foi feita em várias etapas desde 2010 e levou quase quatro anos para ser concluída.

■ **Leis promulgadas.** Alguns países primeiro tiveram que aprovar uma lei para reduzir o sistema privado, depois outra lei para a cancelar (Argentina, Hungria e Polónia), enquanto que em outros casos só foi necessária uma lei para reverter a privatização e introduzir o novo sistema público (Cazaquistão e Estado Plurinacional da Bolívia).

■ **Características básicas do novo modelo público.** Existem elementos comuns na configuração dos sistemas de previdência re-reformados. Podemos diferenciar entre as re-reformas que enfraqueceram as contas individuais de um sistema privado e as reformas que as encerraram (tabela 2).

Vários países retornaram a um sistema público de repartição como era antes da privatização, seguindo as normas internacionais de segurança social da OIT, com prestações definidas, como a Argentina,

Estado Plurinacional da Bolívia e Hungria; ou com contas nocionais de contribuição definida como a Polónia.

O novo modelo consiste num sistema de três pilares:

- *Pilar 0: Piso de Proteção Social.* Uma reforma solidária não contributiva (universal na Argentina, no Estado Plurinacional da Bolívia e no Cazaquistão; ou sujeita a condição de recursos e de outra reforma na Hungria e na Polónia).
- *Pilar 1: Seguro Social.* Um programa público obrigatório em regime de repartição e de prestações definidas.
- *Pilar 2: Pilar Complementar.* Nem todos os países precisam de ter este pilar contributivo (por exemplo, na Polónia e no Cazaquistão para profissões de alto risco).
- *Pilar 3: Programas voluntários.* Este pilar também é complementar e serve aos que podem ter poupanças pessoais adicionais, gerido por administradores de previdência privada sob regulamentação governamental.
- Solidariedade reforçada e responsabilidade compartilhada entre governo, empregadores e trabalhadores.

Novos direitos e prerrogativas. Com a reversão dos sistemas de previdência privada, os níveis de prestação melhoraram na maioria dos países. Houve um grande aumento nas taxas de substituição e introduziram-se pensões solidárias não contributivas na maioria dos países. O regime de repartição contributiva definido da Hungria, por exemplo, garante uma taxa de substituição de 74 por cento do salário médio após 35 anos de contribuições. A taxa de substituição na Argentina também melhorou e foi estimada em 71,6 por cento, presumindo 35 anos de contribuições. No Estado Plurinacional da Bolívia, a idade de reforma para o novo sistema de previdência pública de repartição de prestações definidas foi reduzida para 55 nos homens e 50 nas mulheres e uma taxa de substituição de 70 por cento é garantida para 30 anos ou mais de contribuições.

Restabelecendo ou criando um administrador público de previdência. Com o fim das contas individuais geridas de forma privada, onde vários administradores privados recolheram contribuições e geriram fundos menores, um administrador público centralizado e mais eficiente foi reinstalado. Em alguns casos, foi criada uma nova entidade para gerir as contas individuais (por exemplo, o Cazaquistão), enquanto noutros as contas foram transferidas para administradores públicos de previdência preexistentes (por exemplo, a Polónia). Isso levou ao aumento da eficiência administrativa, redução de custos administrativos, e conseqüentemente, melhoria dos níveis das prestações na maioria dos países. O número reduzido de fundos aumentou a transparência e permitiu uma melhor distribuição de riscos.

Tabela 2. Reversão das contas individuais e da privatização da previdência

Encerramento de Contas Individuais	Redução de Contas Individuais
<ul style="list-style-type: none"> ■ Venezuela, República Bolivariana de (2000), Equador (2002) e Nicarágua (2005). ■ Argentina, 2008 (o governo encerrou as contas individuais e transferiu os seus fundos para o sistema de repartição) ■ Hungria, 2010 (o governo transferiu as contas individuais para o sistema de repartição, fundindo-se com o orçamento do estado) ■ Bolívia (Estado Plurinacional da), 2009 (proibição constitucional da privatização da previdência social e encerramento do sistema de contas individuais para novos contribuintes). ■ Federação Russa, 2012 (contribuições para contas individuais são encaminhadas para o seguro social) ■ Polónia, 2011 (redução) e 2014 (transferência de todas as contas individuais de volta para o sistema de repartição da previdência social ZUS) ■ República Checa, 2016 (novo governo encerrou o sistema de contas individuais) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bulgária, 2007 (cancelou o aumento de contribuição no pilar da conta individual - atualmente congelado em 5 por cento) ■ Estónia, 2009 (o governo suspendeu a contribuição de 4 por cento para o segundo pilar) ■ Letónia, 2009 (contribuição da conta individual reduzida de 8 para 2 por cento) ■ Lituânia 2009 (contribuição da conta individual reduzida de 5,5 para 1,5 por cento) ■ Macedónia, 2011 (as contribuições para contas individuais obrigatórias foram reduzidas de 7,42 para 5,25 por cento) ■ Croácia, 2011 (contribuição obrigatória para a conta individual reduzida de 10 para 5 por cento). ■ Eslováquia, 2012 (contribuição para a conta individual reduzida de 9 para 4 por cento) ■ Cazaquistão, 2013 (transferência da administração para o governo) ■ Roménia, 2017 (o governo reduziu e congelou as taxas de contribuição para o segundo pilar de contas individuais)

Transferência de membros e fundos e reconhecimento dos direitos passados. Nos principais casos, a reversão dos sistemas de previdência privada significou a transferência da maioria dos membros e seus ativos acumulados para um fundo público coletivo. Os fundos transferidos melhoraram a posição fiscal dos governos, pondo fim às pressões criadas pelos custos de transição das privatizações, aliviando dívidas e défices públicos.

Na Argentina, todos os contribuintes e ativos dos fundos privados obrigatórios - cerca de 9,5 milhões de pessoas e 25,5 mil milhões de dólares - foram transferidos para o sistema público. No Estado Plurinacional de Bolívia, todas as contas individuais e ativos acumulados foram transferidos para o sistema público: cerca de 0,5 milhão de contribuintes e 5,4 mil milhões de dólares. Na Hungria, quase todos os contribuintes - 2,93 milhões dos 3 milhões - optaram por regressar ao sistema público de repartição com os seus ativos totalizando 11 mil milhões de dólares. No Cazaquistão, a gestão de todos os fundos privados de contas individuais e seus contribuintes foi transferida automaticamente para o Fundo Unificado de Previdência Pública. Na Polónia, nenhuma transferência de contribuintes foi necessária, pois os proprietários das contas individuais também estavam afiliados ao sistema público. Cerca de 33 mil milhões de dólares de ativos das contas individuais privadas foram transferidos para as contas individuais de contribuição nacional definida do programa público em 2014.

Financiamento: Novas taxas de contribuição, incluindo a reintrodução da contribuição dos empregadores. Em muitos dos casos de re-reforma, as contribuições dos empregadores foram reintroduzidas e os princípios de solidariedade e de participação de todos os atores sociais no financiamento das reformas foram fortalecidos (tabela 3). As reformas e pensões solidárias não contributivas ("piso") são financiadas pelo orçamento do Estado.

Tabela 3. Novas taxas de contribuição dos sistemas públicos de pensões (como percentagem do salário do trabalhador)

País	Trabalhadores	Empregadores
Argentina	11	10,17
Bolívia, Estado Plurinacional de	12,71	3
Hungria	10	24
Polónia	9,76	9,76

Cobrança de contribuições e gestão de fundos. Em todos os casos, os governos centralizaram a cobrança das contribuições através de um órgão público, quer seja a cargo da autoridade arrecadadora de impostos ou da entidade pública administradora das pensões, o que permitiu aumentar a eficiência e a eficácia. Na Argentina, a Administração Federal das Finanças Públicas, órgão central de arrecadação de impostos, é o responsável pela coleta das contribuições. Na Polónia, a instituição de segurança social pública ZUS continua encarregada de coletar contribuições, pagar prestações e administrar o investimento de fundos. Ao centralizar também a gestão dos investimentos numa entidade pública conseguiu-se uma diversificação da carteira de investimentos, como no Estado Plurinacional da Bolívia, e um novo foco em projetos de desenvolvimento, como na Argentina e no Cazaquistão.

Mudanças na supervisão e regulação do setor. Com a reversão das privatizações das pensões, a maioria das agências de supervisão e regulação foi abolida e substituída por entidades públicas recém-criadas ou reforçadas, muitas vezes parte de uma estrutura regulatória mais ampla. Isso melhora, ao mesmo tempo, a transparência, a prestação de contas e a governação do sistema previdencial, tornando-o menos propenso à captura do regulador. Por exemplo, a Argentina aboliu a Superintendência de Previdência e introduziu um comité no congresso que monitora o programa público de repartição.

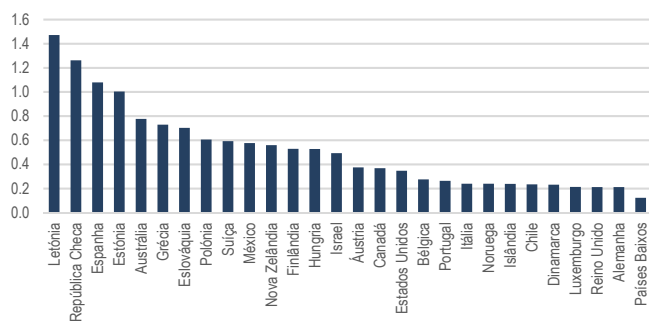
O Estado Plurinacional da Bolívia também aboliu a Superintendência; enquanto a Autoridade de Supervisão e Controlo de Pensões e Seguros tem o mandato de supervisionar tanto o sistema de pensões como os seguros. Na Hungria, as funções de supervisão e regulação estão agora sob o Ministério de Recursos Humanos e o Banco Nacional Húngaro.

Governança dos sistemas re-reformados. As re-reformas reforçaram o papel do governo na administração, regulação e supervisão dos sistemas de previdência em todos os países. Em alguns, como na Argentina, o novo sistema de governança inclui uma estrutura tripartida de acordo com as normas internacionais de segurança social da OIT. Na Hungria, um Conselho Económico e Social tripartido foi criado como órgão consultivo. No entanto, alguns países ainda não incluíram representação tripartida.

Diálogo Social no processo de re-reforma. O fraco desempenho global dos sistemas privados em termos de diminuição dos níveis de prestações - tornando-os muito impopulares -, bem como os elevados custos administrativos e de transição, motivaram os governos a empreender o processo de re-reforma com entusiasmo, tendo a população sido, em geral, favorável ao regresso das reformas aos sistemas públicos. Na maioria das reformas, a rapidez foi geralmente priorizada em vez do diálogo social.

Impactos positivos: Redução dos custos administrativos. Enquanto as reversões da privatização das reformas precisam de mais anos para amadurecer, melhorias claras e mensuráveis e impactos positivos já podem ser observados. Muitos países introduziram medidas para reduzir os custos administrativos para garantir que os novos sistemas de previdência sejam menos onerosos. Comissões e taxas foram efetivamente abolidas na Argentina, inclusive para o sistema público, como foi o caso dos fundos de contas individuais remanescentes na Hungria; as comissões e custos operacionais foram reduzidos pela metade no Cazaquistão e significativamente reduzidos na Polónia. Os países da OCDE com sistemas de contribuição definida e um grande número de pequenos fundos tiveram custos operacionais mais altos, incluindo custos administrativos e despesas de investimento, do que países com sistema público de repartição de prestações definidas.

Figura 3. Despesas operacionais em países selecionados da OCDE, 2016 (em percentagem do total de ativos)



Impactos sociais e económicos positivos. A reversão da privatização da previdência e a reintrodução de elementos de solidariedade melhoraram significativamente o nível das prestações. As taxas de substituição aumentaram substancialmente, conforme apresentado anteriormente. As prestações para as mulheres foram melhoradas

em países como a Argentina, o Estado Plurinacional da Bolívia e a Hungria. Além disso, a maioria das re-reformas também resultou em um aumento da cobertura, inclusive por meio da criação ou fortalecimento das pensões sociais. Com o aumento da cobertura, introdução ou extensão de prestações não contributivas e maiores taxas de substituição, o risco de pobreza dos idosos foi significativamente reduzido. O governo investiu uma parte dos fundos nacionalizados em projetos de investimento público (por exemplo, centrais nucleares, estradas, linhas ferroviárias, habitação pública, etc.) e prevê-se que isso venha a criar efeitos multiplicadores positivos.

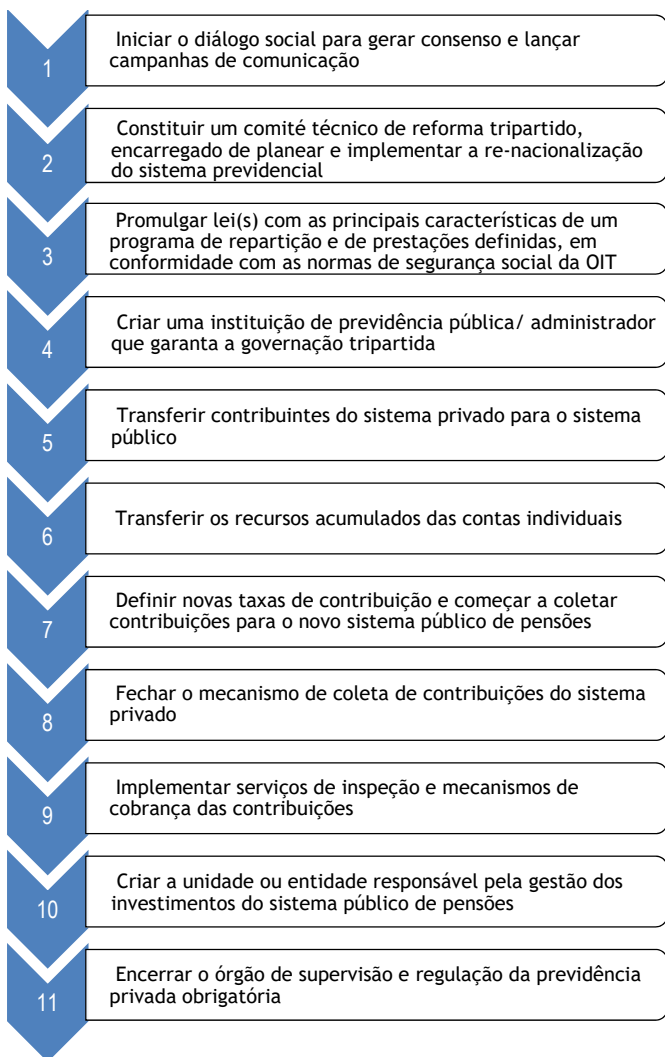
Impactos fiscais positivos. As finanças governamentais a curto prazo melhoraram significativamente como resultado das re-reformas. A transferência de ativos acumulados e das contribuições do regime privado para o sistema público naturalmente tiveram um impacto extremamente positivo, melhorando as finanças previdenciais e o equilíbrio fiscal. No entanto, as implicações de longo prazo dependerão da capacidade dos países de adaptar os seus sistemas de pensões às mudanças demográficas, económicas e do mercado de trabalho por meio de reformas paramétricas oportunas e adequadamente projetadas.

Tabela 4. Impactos positivos da mudança de sistemas de previdência privada para pública, 2009–14 (países selecionados)

Argentina	25,5 mil milhões de dólares foram transferidos de fundos privados para o fundo público, eliminando o défice do sistema público e reduzindo a dívida pública de 53 para 38 por cento entre 2009 e 2011.
Bolívia	5,4 mil milhões de dólares foram transferidos do sistema privado para o sistema público, reduzindo a dívida pública de 38,5 para 33,9 por cento do PIB entre 2010 e 2011.
Hungria	11 mil milhões de dólares dos fundos privados foram transferidos para o fundo público, reduzindo o défice orçamental de 5,8 por cento entre 2005-10 para 2,75 por cento em 2011 e a dívida pública de 81,8 para 79 por cento do PIB entre 2010 e 2012.
Polónia	33 mil milhões de dólares foram transferidos para o ZUS, reduzindo o défice orçamental de 4,78 por cento (entre 2006 e 2011) para 3,72 por cento (entre 2012 e 2017), e a dívida pública de 56,2 para 50,2 por cento do PIB entre 2011 e 2014.

Etapas políticas para reverter a privatização das pensões

Em alguns casos, a reversão da privatização pôde ser realizada muito rapidamente em somente alguns meses. Para os países que estejam a considerar a reformulação dos seus sistemas públicos de pensões, existem onze principais etapas políticas:



Conclusão

Este documento, baseado na publicação “Revertendo as Privatizações de Sistemas de Pensões - Reconstruindo os Sistemas Públicos na Europa de Leste e América Latina”, documenta o baixo desempenho da previdência privada obrigatória e apresenta as lições para governos que pretendam melhorar os seus sistemas nacionais de pensões. O reforço do seguro social público, associado a regimes solidários não contributivos, conforme recomendado pelas normas da OIT, melhorou a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões e o nível das prestações garantidas, permitindo às pessoas usufruir de uma vida melhor na idade de reforma. A responsabilidade dos Estados em garantir a segurança de rendimento dos idosos é melhor cumprida por meio do fortalecimento de sistemas públicos de pensões.

Esta nota informativa é baseada na publicação “*Reversing Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*”, de I. Ortiz, F. Duran-Valverde, S. Urban e V. Wodsak.

A editora desta série é Isabel Ortiz, Diretora do Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Para mais informações, entre em contacto com socpro@ilo.org.

Bureau Internacional do Trabalho, 4, route des Morillons, 1211 Genebra 22, Suíça

Visite as nossas páginas web: <http://www.social-protection.org>; <http://www.ilo.org>



Esta edição foi realizada no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal



MINISTÉRIO DO TRABALHO,
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA
SOCIAL