



Série especial sobre a COVID-19

As notas da série especial são produzidas por peritos do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos econômicos da COVID-19. As opiniões expressas nessas notas são as do(s) autor(es) e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

20 de julho de 2020

Regimes previdenciários na crise da COVID-19: impactos e considerações de política

Csaba Feher e Ignatius de Bidegain¹

A desaceleração econômica decorrente da pandemia do coronavírus está causando uma diminuição da demanda de trabalhadores que, não obstante os esforços dos governos no sentido de preservar empregos, está reduzindo não apenas as taxas de emprego, mas também de atividade. Em particular, é possível que os trabalhadores mais idosos – que são mais vulneráveis ao coronavírus, contam com direitos previdenciários razoavelmente mais volumosos e em geral têm menor probabilidade de voltar a achar emprego – tentem deixar a força de trabalho permanentemente e se aposentar. Além do influxo potencialmente maior de aposentados, os governos estão adotando flexibilizações tributárias que reduzem as arrecadações dos regimes previdenciários. Essas evoluções impactam igualmente a sustentabilidade e a suficiência das despesas previdenciárias públicas, o que pode intensificar, de modo geral, as pressões fiscais decorrentes da crise. Os regimes previdenciários capitalizados sofrem com a crise, pois a queda dos retornos reduz o valor dos seus ativos e, ao mesmo tempo, os baixos rendimentos dos instrumentos de dívida pública aumentam o valor presente dos passivos. Isso pode gerar tanto riscos fiscais explícitos – quando há garantias governamentais – como implícitos, com a redução de benefícios previdenciários privados ou a pressão financeira sobre as empresas patrocinadoras. Esta Nota concentra-se nos impactos da crise nos sistemas previdenciários e as suas implicações de política, limitando-se, em grande medida, a discutir regimes previdenciários públicos quase que exclusivamente da modalidade de benefício definido e financiados pelo regime de repartição².

¹ Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-spending@imf.org.

² Os regimes com subscrição privada – de ambas as modalidades de benefício definido e contribuição definida – são abordados apenas no que se refere ao seu potencial de gerar riscos fiscais e sociais.

I. IMPACTO DA CRISE SOBRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

A crise atual influencia os regimes previdenciários em várias frentes. As principais são: a) maior tendência de saída de indivíduos do mercado de trabalho com pedidos de benefícios previdenciários, b) efeitos no mercado de trabalho à medida que a contração do emprego e a estagnação ou queda dos salários reais possam causar uma redução da base de tributação de salários, c) choques nos preços dos ativos e seus impactos negativos nos balanços de regimes previdenciários capitalizados e d) capacidade de governos e empresas privadas, enquanto subscritores de obrigações previdenciárias, para preservar a solvência do regime previdenciário com benefício definido em condições adversas. Esta nota discute questões que os governos podem impactar diretamente com a sua política previdenciária³.

Os regimes previdenciários apresentarão diferentes capacidades para assimilar esses riscos e a partilha destes entre subscritores e participantes. A gravidade das consequências financeiras e sociais que afetam os subscritores e participantes dos regimes dependerá da sua posição financeira antes da crise e de suas características básicas, como: a relação entre os seus ativos e passivos (inclusive o seu potencial de divergência e produção de um déficit de financiamento), a capacidade de acesso a recursos adicionais e a partilha de riscos entre participantes e subscritores. Por exemplo, i) regimes com benefício definido, cujos passivos estejam vinculados menos diretamente aos ativos e às receitas, são mais vulneráveis do que regimes com contribuição definida, em que os passivos, por definição, equivalem ao valor dos ativos; ii) regimes previdenciários privados em geral encontrariam mais dificuldades para gerar ou acessar recursos adicionais do que regimes públicos, iii) nos regimes com benefício definido, o risco de os recursos (das contribuições ou da liquidação de reservas investidas) ficarem aquém das obrigações é assumido pelos subscritores (ou seja, as empresas patrocinadoras, empresas de serviços financeiros ou, no caso dos regimes públicos, o governo). Em contraste, em um regime com contribuição definida, o risco de os saldos de aposentadoria serem insuficientes recai sobre cada participante. Essas características determinam o impacto da crise nos regimes previdenciários e os tipos de respostas que os governos podem considerar.

Crisis econômicas podem causar uma aceleração dos pedidos de aposentadoria antecipada e benefícios por invalidez. A maioria dos regimes previdenciários públicos contributivos permite que os participantes se aposentem antes da idade mínima de aposentadoria, sujeito a certas condições. Os dois principais meios de recebimento de benefícios previdenciários antes da idade mínima de aposentadoria são a aposentadoria antecipada ou a comprovação de invalidez permanente ou de longo prazo.

- **Aposentadoria antecipada.** As aposentadorias por idade baseadas em contribuições estão condicionadas ao alcance da idade mínima de aposentadoria e à acumulação de um histórico de contribuição suficientemente extenso ("histórico de serviço"). Contudo, a maioria regimes previdenciários contributivos permite a aposentadoria antecipada com base em profissão, históricos prolongados de serviço ou opção individual (aposentadoria antecipada geral). As melhores práticas determinam que a aposentadoria antecipada seja vinculada a benefícios menores para equilibrar o valor presente dos benefícios previdenciários esperados em relação ao total das contribuições pagas. As regulamentações de previdência social que refletem ajustes atuarialmente neutros⁴ em geral impõem deduções de 0,3% a 0,6% por mês à aposentadoria antecipada, resultando em benefícios de 3,6% e 7,2% menores, em média, por

³ Os temas de mercado de trabalho, gestão de receitas da política tributária, mercado financeiro e outras consequências da crise são discutidos em outras publicações do FMI, disponíveis na [Central de Conhecimentos do FMI sobre a COVID-19](#).

⁴ A neutralidade atuarial é um conceito marginal (em contraste à justiça atuarial) que requer que o valor presente dos benefícios previdenciários acumulados com um ano adicional de trabalho seja igual ao do ano anterior, ou seja, os benefícios aumentam apenas segundo o direito adicional adquirido no ano ou diminuem de acordo com os direitos perdidos com a redução de um ano de contribuição.

ano de aposentadoria antecipada⁵. As aposentadorias menores podem aumentar a pobreza na terceira idade e a necessidade de transferências sociais, sobretudo porque os mais prejudicados tendem a ser trabalhadores com menos formação e salários mais baixos, cujas perspectivas no mercado de trabalho mais sofrem em uma crise prolongada.

Evidências de crises anteriores indicam que o impacto de crises econômicas nos padrões de aposentadoria depende de dois fatores: um declínio da riqueza na aposentadoria pode convencer as pessoas a estender as suas carreiras profissionais, mas quando as perspectivas no mercado de trabalho são desfavoráveis, quem tem a opção de aposentadoria antecipada é incentivado a sair do mercado de trabalho como alternativa ao desemprego. O impacto geral desses fatores depende da estrutura do sistema previdenciário, da facilidade de acesso a aposentadorias antecipadas, das perspectivas de emprego e da disponibilidade de transferências que possam ajudar os trabalhadores a se manterem até a crise passar. Portanto, as decisões de aposentadoria dos trabalhadores são influenciadas pela riqueza ou pelas perspectivas de emprego, que dependem da eficácia das iniciativas governamentais destinadas a ajudar as empresas a manter a demanda de trabalhadores, da importância relativa das poupanças de aposentadoria na renda esperada na terceira idade, das regulamentações que determinam o valor das poupanças de aposentadoria (ou seja, até que ponto as volatilidades dos preços dos ativos afetam diretamente o valor das contas individuais de aposentadoria) e da disponibilidade e generosidade de transferências sociais que possam incentivar os trabalhadores a continuar economicamente ativos mesmo em períodos de aumento do desemprego.

- **Benefícios por invalidez.** Os benefícios de aposentadoria pagos por motivos de invalidez são diferentes da aposentadoria antecipada, pois é difícil definir regras de qualificação claras e facilmente verificáveis, o que aumenta o papel da subjetividade tanto na autoavaliação da própria saúde como na decisão de pedir benefícios, assim como no processo administrativo de qualificação. Há muito se observa que os pedidos de benefícios por invalidez são contracíclicos⁶, elevando-se em momentos de crise econômica e aumento do desemprego⁷. Isso sugere que a condição de invalidez – e os respectivos benefícios – é possivelmente usada como opção de aposentadoria antecipada e alternativa ao desemprego. Essa abordagem é desvantajosa do ponto de vista macroeconômico e fiscal, pois: i) remove os trabalhadores da força de trabalho permanentemente e reduz os incentivos à procura de oportunidades de emprego compatíveis com a sua condição de saúde, ii) substitui uma despesa fiscal temporária (seguro-desemprego e eventual recapacitação e outros instrumentos ativos do mercado de trabalho) por um benefício permanente, o que aumenta o valor presente das transferências por pessoa, iii) causa uma redução permanente da base de imposto de renda e contribuições sociais e iv) desacelera a produção. Visto que ausências prolongadas do mercado de trabalho reduzem a probabilidade de reemprego, pode haver também uma consequência negativa para o bem-estar social do indivíduo ao destituir os trabalhadores de benefícios adicionais de aposentadoria decorrentes de aumentos futuros no salário real. Durante crises, a disposição dos governos para revisar regras de qualificação ou a sua aplicação pode reforçar essas respostas de comportamento e agravar as suas consequências econômicas.

Embora o impacto desses eventos nas despesas previdenciárias de referência possa ser baixo a longo prazo, o choque inicial nas despesas continua presente durante anos, intensificando as pressões fiscais de curto prazo decorrentes da crise. A elevação repentina das aposentadorias antecipadas é

⁵ Para examinar uma descrição padronizada das regras de aposentadoria de um país específico, inclusive de deduções referentes a aposentadorias antecipadas, consultar [Social Security Programs Throughout the World](#), uma publicação on-line atualizada regularmente pela Administração da Segurança Social dos EUA.

⁶ Ver Maestas, Mullen e Strand (2015) e Benítez-Silva, Disney e Jimenez-Martin (2009).

⁷ A aposentadoria antecipada também apresentava uma contraciclicidade similar até a década de 1980, quando as pressões fiscais forçaram os governos a aumentar o rigor das regras de aposentadoria antecipada. Mas é mais difícil reformar sistemas de benefícios por invalidez, exatamente por causa da natureza mais subjetiva da qualificação.

compensada mais tarde por influxos menores: não ocorrendo nenhuma redução permanente da idade de aposentadoria em vigor, o impacto desaparecerá em 4 a 8 anos, pois geralmente há um teto para a aposentadoria antecipada. No que se refere às pensões por invalidez, o influxo marginal se comporta de outra forma: o influxo adicional não é compensado por um influxo menor em anos posteriores e o impacto pode continuar presente durante muito mais tempo, possivelmente décadas, dependendo da distribuição etária dos beneficiários marginais. Em geral, quando o aumento de influxos é reforçado por regras de qualificação permanentemente flexibilizadas, a intensificação dos gastos com aposentadorias tende a persistir a longo prazo. Esse risco é realçado por considerações de economia política: o desemprego elevado ou crescente é visto como uma medida comum do êxito das políticas econômicas e é pior para a imagem dos governos do que uma participação menor na força de trabalho (que raramente é notada pelo eleitorado) ou uma deterioração dos indicadores financeiros e de dependência dos regimes previdenciários.

A crise também impacta a posição financeira dos regimes previdenciários com benefício definido, quer sejam capitalizados quer financiados por regimes de repartição, com subscrição privada ou pública.

Quando os regimes com benefício definido são contributivos, o efeito mais imediato é a redução das arrecadações em decorrência da contração da base de tributação de salários⁸. Isso causa uma deterioração do saldo da previdência social e um declínio do índice de capitalização⁹ em ambos os regimes público ou privado com benefício definido. Embora a redução dos salários e o aumento do desemprego também impactem os passivos dos regimes previdenciários com a redução de benefícios futuros, esta é distribuída mais igualmente no decorrer do tempo, sendo influenciada pelo efeito combinado da distribuição etária dos contribuintes, dos históricos de contribuição e da fórmula de aposentadoria. Portanto, embora o impacto na receita seja imediato, o efeito compensador da redução das despesas ocorre no futuro e a sua magnitude tende a ser menor, em termos de valor presente, devido às várias não-linearidades presentes nos regimes previdenciários com benefício definido¹⁰.

Os choques nos preços dos ativos reduzem o valor das reservas previdenciárias de regimes capitalizados com benefício definido, com um impacto negativo nos índices de capitalização. O ideal seria os índices de capitalização – a relação entre os ativos e passivos de um regime com benefício definido medidos ao longo do mesmo horizonte – flutuarem em torno de 100% e não ficarem permanentemente abaixo da capitalização plena¹¹. Se os índices de capitalização se mantiverem abaixo de 100%, as regulamentações e as obrigações fiduciárias dos subscritores exigirão um plano de ação para restabelecer, dentro de um período razoável, a salubridade dos índices de capitalização¹². Caso os valores dos ativos não se recuperem, isso poderá ocorrer por meio de uma redução negociada dos passivos ou um aumento das reservas dos regimes previdenciários às custas da entidade patrocinadora. Os regimes previdenciários capitalizados também sofrem com o ambiente atual de títulos públicos de baixo rendimento, que exercem um impacto negativo nas taxas de

⁸ Os regimes não contributivos com benefício definido, como os do funcionalismo público em vários países de baixa renda de aposentadorias básicas não contributivas, são protegidos do impacto direto da contração da base de tributação de salários. Ao mesmo tempo, os governos podem encontrar dificuldades, em momentos de crise, para alocar os subsídios necessários para cumprir obrigações previdenciárias acumuladas por esses regimes.

⁹ Quando as modalidades de benefício definido são financiadas por regimes de repartição, a "deterioração do índice de capitalização" implica um aumento dos passivos de aposentadoria "implícitos" e não capitalizados.

¹⁰ As não-linearidades das fórmulas de cálculo de benefícios em termos de tempo de contribuição e salários são uma característica padrão importante dos regimes públicos com benefício definido, permitindo a redistribuição tanto entre participantes do regime como entre contribuintes dentro e fora desses regimes. Com frequência, essas não-linearidades tornam as aposentadorias relativamente maiores para trabalhadores com históricos de contribuição mais curtos e/ou contribuições menores. Portanto, como as reduções de benefícios não são proporcionais à redução das arrecadações, a posição financeira do regime previdenciário pode piorar a longo prazo.

¹¹ Os níveis ou índices de capitalização podem ser interpretados apenas no contexto de benefício definido. Os regimes puramente baseados em contribuição definida (que funcionam sem garantias de desempenho e sem assumir riscos que se desenvolvam independentemente dos ativos, como o da longevidade) são, por natureza, plenamente capitalizados, pois os seus passivos são limitados ao valor presente dos ativos tanto em nível agregado como individual.

¹² Nos EUA, o índice de capitalização dos 100 maiores regimes previdenciários públicos com benefício definido caiu de um patamar já baixo de 75% para 66% no primeiro trimestre de 2020, com o déficit agregado de financiamento (a diferença entre o valor dos ativos e o valor presente das obrigações correspondentes) dos mesmos regimes aumentando em quase USD 500 bilhões, para USD 1,8 trilhão, no mesmo período (Milliman Pension Funding Index).

desconto aplicadas a obrigações futuras de pagamento. Se os déficits de financiamento crescerem em relação às referências regulatórias, poderá ser necessário que as patrocinadoras de regimes previdenciários transfiram recursos adicionais a esses regimes, o que, por sua vez, poderá ter consequências adversas para a sua própria posição e viabilidade financeira. Quando a patrocinadora é o governo – como nos regimes previdenciários capitalizados para funcionários públicos – a subcapitalização atual ou os déficits do regime no futuro se traduzirão na redução de gastos em outras áreas ou no aumento do déficit do governo, resultando em impostos mais elevados ou na expansão da dívida pública¹³.

Além do declínio dos níveis de capitalização, muitos regimes capitalizados com benefício definido em ambos os setores público e privado estão com fluxos de caixa operacional negativos, ou seja, as arrecadações e os retornos da carteira estão aquém do caixa desembolsado. Por exemplo, a relação entre o fluxo de caixa operacional e os ativos dos fundos estaduais de aposentadoria nos EUA caiu de uma média de -1,9% em 2000 para -3,2% em 2017, com cinco estados apresentando fluxos de caixa médios inferiores a -5%¹⁴. Os déficits de financiamento – e o seu reflexo nos fluxos de caixa – em algum momento precisarão de intervenções dos patrocinadores dos regimes, na forma de redução de pagamentos futuros ou aumento dos recursos dos regimes (possivelmente utilizando os próprios recursos do patrocinador para resgatá-los), mas a liquidação de ativos quando os seus valores de mercado estão deprimidos resultaria em perdas ainda maiores de patrimônio público e, mais tarde, exigiria ajustes mais acentuados.

A queda dos preços dos ativos tem um impacto negativo também nos regimes com contribuição definida, mas, nesse caso, o risco de insuficiência de ativos recai sobre os participantes do regime.

Como os passivos dos regimes com contribuição definida equivalem ao valor dos seus ativos, não há risco de as obrigações excederem os ativos (mas a gestão eficiente de ativos e passivos continua a ser importante para atender aos vencimentos e assegurar a liquidez). Ao mesmo tempo, a redução dos valores dos ativos implica a redução dos benefícios pagos aos participantes que se aposentam – ou que liquidem os saldos das suas contas – durante uma baixa. Isso, por sua vez, pode resultar em maior pobreza da terceira idade e gastos sociais adicionais em anos posteriores, sobretudo nos países em que os regimes com contribuição definida predominam. Uma questão específica dos regimes com contribuição definida é a facilidade muito maior, de um ponto de vista puramente técnico, de liquidar e sacar as poupanças antecipadamente do que nos sistemas com benefício definido. Os governos devem ter cuidado ao considerar a suplementação ou substituição de transferências sociais financiadas pelo orçamento com medidas de política que permitam o saque antecipado em regimes previdenciários com contribuição definida.

Outros riscos fiscais podem decorrer de garantias governamentais em apoio a obrigações de pagamento de benefícios em regimes previdenciários privados (em benefício definido) ou ao desempenho de investimentos (em contribuição definida). Quando a liquidez do garantidor é assegurada, em última análise, pelo governo, este tem de intervir quando as reservas dos regimes garantidos se esgotam. Entre os exemplos desses regimes garantidos destacam-se a Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) nos EUA e o Pension Protection Fund (PPF) no Reino Unido. Há que se observar que, além dessas garantias explícitas, as instituições não bancárias podem ser consideradas “grandes demais para quebrar” ou como tendo importância sistemática demasiada para que se permita a sua falência.

¹³ Esse problema está adquirindo particular urgência em regimes de funcionalismo público mal concebidos na África, mas também nos EUA, onde esses regimes administrados pelos estados têm enfrentado uma deterioração expressiva e potencialmente irreversível dos seus níveis de capitalização.

¹⁴ Todos os números citados no parágrafo são provenientes do Milliman Pension Funding Index.

II. IMPACTO DAS RESPOSTAS DE POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

Em muitos países, as respostas de política à crise atual reduziram as arrecadações correntes ao permitir o diferimento de pagamentos ou reduções temporárias de contribuições à previdência social.

Os períodos de diferimento vão de 3 a 6 meses e podem aplicar-se ou estar disponíveis, em termos gerais, a um subgrupo de empresas, como PME ou empresas dos setores mais afetados (por exemplo, o turismo). Em fins de abril, mais de 50 países adotaram o diferimento de contribuições nos seus sistemas de previdência social¹⁵. O diferimento temporário ou a isenção das contribuições estão condicionados, em alguns casos, à retenção e remuneração de trabalhadores, mesmo que seja com horas e salários reduzidos (como no caso da Espanha).

As contribuições também diminuirão com a redução temporária das alíquotas de contribuição ou da base previdenciária (China, Noruega, Suécia, Malásia, Finlândia, Rússia). Essas medidas são adotadas para reduzir os custos de mão de obra suportados diretamente pelas empresas para prevenir a sua falência e ajudá-las a manter os seus trabalhadores empregados e remunerados. É importante observar que a redução das alíquotas de contribuição – salvo quando acompanhada de reduções atuarialmente neutras nas taxas de acúmulo de benefícios – aumenta os passivos não capitalizados de regimes previdenciários com benefício definido. Estes, no futuro, poderão transformar-se em déficits adicionais desses regimes e requerer subsídios.

Embora essas medidas sejam temporárias, a sua adoção e possível prorrogação (dependendo do ritmo da recuperação) levantam questões importantes que precisam ser resolvidas com a implementação detalhada de regulamentações. É importante que estas definam claramente como as medidas de resposta evoluirão à medida que as economias emergirem da crise, para que os custos fiscais de longo prazo e os incentivos indesejáveis não persistam.

O diferimento de passivos previdenciários precisa ser regulamentado, sobretudo no que se refere a:

a) tempo concedido às empresas para ficar em dia com as suas contribuições, b) se o diferimento se aplica às contribuições tanto de empresas como de funcionários e c) no caso de empresas que fecham as portas antes de quitar os seus passivos previdenciários, a classificação das agências de previdência social na ordem de credores e a responsabilidade pelas contribuições pendentes após a liquidação. É importante ter registros confiáveis de contribuições atrasadas e separar as permitidas por regulamentações especiais relacionadas à COVID e as que surgiram antes da crise ou que se acumulem após o fim das flexibilizações temporárias. Para definir o período permitido para a quitação das contribuições por saldar, é preciso considerar a capacidade de uma empresa para pagar sem arriscar a sua viabilidade comercial, mas também sem impor estresse fiscal excessivo aos regimes previdenciários – por exemplo, pareceria razoável conceder 12 meses de prazo para regularizar as contribuições pendentes de um trimestre. Também é crucial que as autoridades considerem, *a priori*, que indicador gostariam de usar como referência para retornar ao cronograma normal de pagamento de impostos.

É igualmente importante esclarecer como os direitos previdenciários são adquiridos (inclusive o tempo de serviço que é qualificado) durante o período de diferimento, quer quando as contribuições são pagas após o fim deste, quer quando os saldos continuam em aberto. Para isso, é necessário especificar se e como os salários ainda não cobertos por contribuições pagas são considerados em novos cálculos de aposentadoria. As decisões governamentais de permitir o pagamento atrasado de contribuições não devem reduzir ou atrasar as aposentadorias. Regulamentações especiais podem ser necessárias para creditar o tempo de serviço e os salários cobertos durante o período de flexibilização tributária. Quando o emprego em tempo parcial é

¹⁵ Por exemplo: Egito, Índia, Turquia, Kosovo, Argentina, Tunísia e Ucrânia. Para examinar uma lista de países e medidas, consultar o [Anexo 1](#) do *Monitor Fiscal* de abril de 2020 e a sua versão on-line, que é atualizada regularmente, assim como a [webpage](#) da OIT sobre respostas de previdência social à crise.

incentivado pelo governo, também é necessário regulamentar como deverá ser considerado em termos de tempo de serviço e a base de cálculo da aposentadoria. Embora não haja nenhuma recomendação específica a esse respeito, é importante informar tanto empresas como trabalhadores sobre regras e procedimentos especiais.

No lado da despesa, alguns países aumentaram os benefícios previdenciários em resposta à crise¹⁶. No caso de aposentadorias de previdência social sem um regime de indexação de benefícios periódica e baseada em regras, esses aumentos são difíceis de diferenciar de aumentos pontuais de aposentadoria que o governo possa conceder em qualquer caso considerado. Quando os últimos aumentos ocorreram mais de um ano atrás, essas medidas podem simplesmente assegurar a manutenção do valor real dos benefícios. Em países com regras de indexação periódica e adequada de aposentadorias, os aumentos adicionais podem ter uma justificativa menos sólida em termos de bem-estar social – sobretudo porque o grupo mais afetado pelo impacto econômico da crise é a população em idade ativa – e ter sido implementados sem plena consideração aos custos futuros. Portanto, é importante assegurar que eventuais aumentos sejam racionalizados cuidadosamente e não o resultado de agendas políticas oportunistas.

Como princípio geral, deve-se evitar aumentos pontuais de benefícios e continuar a observar as regras de indexação sistemática. Como a terceira idade tem, de fato, uma suscetibilidade maior à COVID-19, o seu custo de vida aumentaria mais do que o índice de preços ao consumidor – que geralmente serve como limite inferior da indexação periódica de benefícios – caso os gastos privados com saúde cresçam em resposta à epidemia. Contudo, mesmo nesses casos, seria melhor realizar transferências adicionais de forma temporária e direcionada, ou seja, em vez de pagar benefícios maiores a todos os idosos, apenas as pessoas infectadas pelo vírus receberiam as transferências maiores, possivelmente na forma de tratamento subsidiado ou gratuito.

III. CONSIDERAÇÕES DE POLÍTICA

Os governos devem evitar o uso do sistema previdenciário para lidar com as consequências negativas da crise e implementar mudanças regulatórias com moderação. Os sistemas previdenciários não são adequados para resolver problemas econômicos de curto e médio prazo, como a crise atual, pois são lentos na sua reação a mudanças nas circunstâncias macroeconômicas e demográficas e, mesmo assim, geram obrigações e expectativas de longo prazo. Portanto, as respostas a choques temporários devem ter duração limitada para que o sistema previdenciário não seja inadvertidamente posto em uma trajetória – em termos de sustentabilidade, adequação e eficiência – incompatível com os objetivos das autoridades, as expectativas da sociedade ou as restrições que o país enfrenta. É igualmente importante lidar com problemas econômicos específicos diretamente nas suas raízes, em vez de recorrer ao sistema previdenciário, por exemplo, enfrentando o crescimento do desemprego com políticas de mercado de trabalho e apoio às empresas, a ampliação da pobreza com transferências sociais bem concebidas e questões de saúde pública com melhorias em termos de acesso, qualidade e custo.

A aposentadoria antecipada e as pensões por invalidez não devem ser usadas para aliviar pressões temporárias no mercado de trabalho. Quando as regras existentes são adequadas, estas devem ser implementadas na forma prevista. Caso a sua concepção seja deficiente, as consequências indesejáveis devem ser evitadas onde possível e reformadas a médio prazo.

- **Aposentadoria antecipada.** As disposições de aposentadoria antecipada devem ter neutralidade atuarial para limitar os incentivos à saída precoce do mercado de trabalho e evitar o subsídio implícito a quem se

¹⁶ Pagamentos de benefícios foram antecipados em vários países (entre eles, Turquia, Austrália, Kosovo, Colômbia e Índia) e flexibilizações administrativas também foram adotadas em várias jurisdições para facilitar o pedido de benefícios sem necessidade de deslocamento e com menos interações em pessoa.

aposenta antecipadamente. Limitar, em termos de meses ou reduções totais, a duração da aposentadoria antecipada também ajudará os governos a fechar a distância entre as idades de aposentadoria mínima e efetiva, melhorando os índices de dependência do sistema e resultando em aposentadorias médias de maior valor. À medida que aumente a expectativa de vida específica da faixa etária dos idosos, também é importante refletir essa evolução em aumentos periódicos – e, preferivelmente, automáticos – das aposentadorias. Contudo, os resultados esperados no mercado de trabalho e na situação fiscal serão produzidos apenas se houver também uma revisão das condições para a aposentadoria antecipada.

- **Benefícios por invalidez.** À medida que a recessão se prolongue, o desemprego crescente exercerá pressão para que os administradores dos regimes de benefícios por invalidez adotem uma abordagem mais leniente na avaliação de novos pedidos e reavaliação dos beneficiários existentes. Os governos devem assegurar junto aos médicos de atendimento primário e profissionais de medicina ocupacional – que desempenham uma função crucial de “triagem” na determinação da transição da invalidez de curto prazo (enfermidade) para a licença médica prolongada e, em seguida, para as pensões por invalidez – a aplicação de critérios de avaliação com o mesmo nível de rigor prevalente antes da crise. Também é importante resistir à opção politicamente conveniente, mas economicamente contraproducente, de substituir benefícios de seguro-desemprego por pensões por invalidez permanentes para trabalhadores que poderiam voltar ao emprego com êxito após a atenuação da recessão.

É importante que as reformas de política previdenciária em curso, destinadas a conter os gastos com aposentadorias, não sejam interrompidas ou revertidas, sobretudo porque as pressões fiscais deverão aumentar após a crise. A maioria dos governos até agora absteve-se de mudar a política previdenciária em resposta à crise. É essencial que, mesmo que a recuperação venha a ser mais lenta que o previsto, nenhuma mudança em grande escala seja adotada sem a realização de análises cuidadosas dos seus impactos fiscais e sociais. Também é importante que as reformas realizadas no passado ou com implementação em andamento (em particular no que se refere a indexação sistemática de benefícios, aumentos da idade de aposentadoria, prolongamento dos períodos de cálculo, revisão das taxas de aquisição de direitos e aplicação de vários tipos de ajustes automáticos) sejam plenamente implementadas, pois a recessão induzida pela pandemia deverá piorar ainda mais a sustentabilidade dos sistemas previdenciários públicos, tornando-as ainda mais importantes do que antes da crise.

A autorização do acesso antecipado a poupanças de aposentadoria em regimes com contribuição definida pode afetar a adequação das rendas futuras e deve ser regulamentada de forma a assegurar a suficiência dos saldos das contas para atender aos objetivos de política previdenciária dos governos, mesmo em condições adversas. A autorização de saques antecipados, parciais ou totais, pode resultar em aposentadorias menores ou causar perdas do valor realizado¹⁷ ao liquidar poupanças a preços de ativos em baixa¹⁸. A decisão de permitir saques antecipados deve considerar cuidadosamente o quanto os saques reduzirão o total previsto das aposentadorias. Em sistemas com múltiplos pilares, com um ou mais componentes com benefício definido (inclusive benefícios básicos, não contributivos, para a terceira idade) que assegurem a suficiência dos benefícios de aposentadoria, as regras de saque antecipado podem ser mais flexíveis. Nos países onde os regimes privados e obrigatórios com contribuição definida predominam, o impacto dos saques antecipados pode ser mais problemático e demandar mais cautela. Assim, embora a autorização de saques antecipados parciais de contas de aposentadoria com contribuição definida seja uma opção de

¹⁷ As variações nos preços dos ativos refletem-se continuamente nas contas do regime previdenciário e nos valores de contas individuais – contudo, tomam-se perdas sociais “permanentes” apenas se os ativos forem liquidados em períodos de baixa dos preços dos ativos.

¹⁸ Para examinar uma discussão mais abrangente sobre considerações de política e regulamentação de regimes previdenciários com contribuição definida, ver Yermo e Severinson (2020).

política admissível, tais medidas devem ser concebidas de forma conservadora, levando em consideração as suas prováveis consequências sociais e fiscais.

REFERÊNCIAS

- Benítez-Silva, Hugo, Richard Disney e Sergi Jiménez-Martín, 2009, “[Disability, Capacity for Work and the Business Cycle: An International Perspective](#)”, 15 de setembro de 2009 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen e Alexander Strand, 2015, “Disability Insurance and the Great Recession”, Vol. 105, n° 5, pág. 177–82.
- Juan Yermo e Clara Severinson, 1° de julho de 2020, “[The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations](#)”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n° 3 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “[Retirement Savings in Time of COVID-19](#)”, 22 de junho de 2020 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).