
NOVOS PARADIGMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: LIÇÕES DO CHILE E DA ARGENTINA

Katja Hujo*

Resumo

Na década de 90, sete países latino-americanos implementaram reformas fundamentais de seus sistemas previdenciários ao substituírem, total ou parcialmente, um sistema público de seguridade social, financiado por repartição, por sistemas de capitalização individual, administrados pelo setor privado. As reformas posteriores à reforma chilena de 1981 refletem uma mudança paradigmática na política social da região, apoiada, ativamente, por organismos internacionais como o Banco Mundial. Este trabalho apresenta uma breve introdução ao debate teórico sobre reformas estruturais no sistema previdenciário e enfatiza, em particular, a questão financeira da transição. Finalmente, chega-se a conclusões preliminares sobre as reformas previdenciárias na América Latina a partir de critérios econômicos e sociais.

* Do Instituto de Estudos Latino-Americanos (LAI), Universidade Livre de Berlim, Alemanha.

1 Introdução

Durante as últimas quatro décadas, a América Latina tem sido objeto de um estudo muito dinâmico no que concerne a seus esforços de estabilização e desenvolvimento econômicos.

Diferentes escolas de pensamento puderam testar suas receitas contra a inflação crônica e o déficit público, crises de balanço de pagamentos, moedas fracas, mercados financeiros e de produtos pouco desenvolvidos e a pobreza das suas populações – infelizmente sem muito sucesso.

Enquanto as economias da América Latina passavam da estratégia de substituição de importações para planos monetaristas de liberalização econômica, e depois retrocediam e adotavam choques heterodoxos de estabilização, para, em seguida, voltarem a adotar políticas neoliberais nos anos 90, pouca atenção era dada aos sistemas de previdência e às políticas sociais, com a única exceção da reforma do sistema de seguridade social chileno em 1981.

Sob a ditadura do governo de Pinochet, o Chile mudou seu sistema previdenciário público (financiado pelo método da repartição) para um sistema compulsório de capitalização, gerenciado por administradores de fundos de pensão privados. Contudo, a reforma chilena parecia, naquele momento, ser uma experiência audaciosa promovida por um regime autocrático e pouco atraente aos olhos de políticos democráticos de outros países.

Em anos recentes, essa visão mudou por diversas razões: por causa de transformações econômicas, da deterioração das condições financeiras, de problemas estruturais dos sistemas e das mudanças demográficas em processo. Vários países – em desenvolvimento, ex-socialistas ou industrializados – têm constatado uma crescente necessidade de reformar seus tradicionais sistemas de seguridade social (sobretudo públicos, financiados por repartição e administrados pelo Estado).

Há muitos casos, em todo o mundo, de sistemas públicos de seguridade social financiados por repartição. O sistema previdenciário chileno, porém, é o único modelo privado com financiamento via capitalização individual (ci). Este opera há mais de dezessete anos e

terminou por constituir-se em um paradigma internacional de reforma. O mito do sucesso foi reforçado por várias publicações do Banco Mundial (sobretudo *Averting the Old Age Crisis*, 1994 – em espanhol: *Envejecimiento sin Crisis*), nas quais foi sugerido um modelo de três pilares, fortemente inspirado na reforma implementada no Chile. A estrutura recomendada consiste de um primeiro pilar, público e financiado por impostos, com o objetivo de combate à pobreza; de um segundo pilar de fundos de pensão privados e financiados, baseados em uma estreita relação contribuição-benefício; e, finalmente, de um terceiro pilar, constituído pela poupança voluntária [Banco Mundial, 1994, p.16].

Durante os anos 90, sete países latino-americanos implementaram reformas de seus sistemas previdenciários inspiradas no modelo chileno, alguns com mais, outros com menos modificações em relação ao original. Os políticos latino-americanos parecem estar ávidos por recuperar o tempo perdido da década de 80 e, por isso, implementaram projetos radicais de reforma na área econômica e social. Contudo, ainda está por ser conferido se esses sucessos – de curto prazo – trarão soluções estáveis e socialmente aceitáveis a longo prazo. Por esse motivo, um estudo cuidadoso dos desenhos de reforma e de seus resultados recentes pode trazer algumas conclusões enriquecedoras para as discussões sobre a reforma dos regimes previdenciários dentro e fora da região.¹

Assim, o capítulo 2 apresentará uma breve introdução sobre algumas questões do debate teórico sobre reformas dos sistemas previdenciários antes de passar a debruçar-se sobre a evidência empírica na América Latina por meio de uma descrição do desenvolvimento e dos problemas dos sistemas pretéritos de previdência social vigentes na região (capítulo 3); uma tipologia das reformas implementadas em oito países latino-americanos (seção 4.1), com um maior detalhamento dos modelos (seção 4.2) chileno e (seção 4.3) argentino, de modo a permitir (capítulo 5) uma avaliação comparativa entre os dois países e, finalmente, extrair algumas conclusões preliminares

¹ As reformas do sistema de pensões na América Latina têm servido de laboratório para que outros países como os da Europa do Leste e os países-membros da oecd planejem suas reformas [Müller, 1997 e 1999]; Vittas, 1997b; e Queisser, 1998 a].

das experiências latino-americanas (capítulo 6).

2 A Reforma dos Sistemas Previdenciários: alguns comentários teóricos

Na procura de soluções viáveis para os problemas da previdência social, o debate internacional tem-se centrado em itens controversos, tais como: reforma estrutural versus não estrutural; objetivos sociais ou econômicos; princípio do seguro contra redistribuição, repartição ou capitalização; benefícios definidos versus contribuição definida; e administração pública ou privada [Mesa-Lago, 1996; Banco Mundial, 1994, p. 73].

Os programas previdenciários tradicionais são freqüentemente considerados, por economistas ortodoxos, como meros sistemas de transferência de impostos, que criam desincentivos prejudiciais e distorções em mercados de trabalho e no esforço de realizar-se poupança, o que reduz os níveis de investimento e de produção [James, 1998; Holzmann, 1997, p. 4].² Esses impactos econômicos negativos estão freqüentemente acompanhados, no curto prazo, por sérios problemas fiscais dos sistemas de previdência social, o que obriga os governos a encontrarem um meio de financiar os atuais déficits dos sistemas previdenciários via impostos ou novo endividamento. Contudo, a transição demográfica e, por conseqüência, o crescente desequilíbrio da respectiva taxa de dependência (representada pela relação entre o número de pessoas acima de 60 anos e o número de pessoas entre 20 e 59 anos) farão que sejam indispensáveis à viabilidade fiscal de longo prazo dos sistemas públicos não capitalizados tanto novos endurecimentos nas condições de aquisição quanto cortes na qualidade e quantidade dos benefícios. Finalmente, devem-se considerar também questões distributivas quando da avaliação dos sistemas previdenciários existentes e do planejamento de reformas: programas previdenciários freqüentemente favorecem grupos privilegiados da sociedade e são altamente injustos, ao passo que, do ponto de vista ideal, a população total deveria receber,

² O argumento do encargo excessivo (excess burden) supõe que aos sistemas financiados pela repartição falta uma relação contribuição-benefício estreita. Esse pode não ser sempre o caso, como mostra o exemplo da Alemanha.

na terceira idade, uma cobertura proporcional aos rendimentos de sua vida ativa e às contribuições feitas, ou pelo menos receber uma aposentadoria que garantisse um nível de vida acima da linha da pobreza [Holzmann, 1997a,p. 4].

Assim que a necessidade de reformar-se o programa previdenciário existente ganha urgência, a questão passa a ser se: i) devem ser alterados os parâmetros internos aos sistemas de repartição (com a opção mais radical de introduzirem-se contas individuais baseadas na contribuição nocional definida);³ ii) muda-se para um modelo capitalizado; ou iii) constrói-se um sistema misto multipilares. A decisão depende da magnitude da dívida implícita da previdência (isto é, os compromissos financeiros assumidos pelo governo para com os pensionistas atuais e futuros), a situação fiscal, o desenvolvimento do mercado financeiro, a capacidade regulatória existente, o contexto político [Holzmann, 1997a, capítulo 4.1, p. 7], e os atores envolvidos no processo de reforma [Müller, 1999].

A maioria dos países latino-americanos optou por uma troca de paradigma em lugar de uma simples reforma nos parâmetros internos dos sistemas de previdência públicos não capitalizados. A característica comum das reformas é a introdução de um segundo pilar capitalizado, administrado por uma instituição privada [Queisser, 1998a].

Estará além dos objetivos deste trabalho resenhar a economia dos sistemas previdenciários ou os prós e contras, de um ponto de vista teórico, de se privatizar sistemas de seguridade social [Valdés-Prieto, 1997; Feldstein, 1997; Mitchell e Zeldes, 1996; Barr, 1992 e 1993]. Para o propósito deste estudo, o tema mais interessante a ser abordado será a questão do financiamento da transição, ao se passar do esquema de repartição para o de capitalização [Queisser, 1998a; James, 1998].

³ Segundo Holzmann (1997, p. 6) ou Müller (1999, p. 14), os planos de contribuição nocional definida são desenhados para aumentar a transparência e a relação contribuição-benefício dos sistemas de repartição, embora a acumulação de capital seja apenas virtual. As contribuições são registradas em uma conta individual e são acrescidas dos juros em forma de uma taxa de retorno nocional. Os planos de contribuição nocional definida foram implementados recentemente na Suécia e na Itália.

Há, basicamente, três estratégias para financiar-se o déficit que surge quando parte das contribuições passa a ser desviada para contas individuais e não pode mais ser utilizada para o pagamento de benefícios correntes. Além disso, o governo tem de honrar os compromissos com os contribuintes do antigo sistema PAYG que optaram por ingressar com seus haveres no novo sistema baseado na capitalização [Queisser, 1998a, p. 41-44].

Uma primeira estratégia consistiria em diminuir a dívida implícita do antigo sistema previdenciário ao reduzir benefícios e impor condições de elegibilidade (idade de aposentadoria; anos de contribuição; condições para aposentadoria precoce; benefícios por invalidez) mais rigorosas, além de passar a reajustar os benefícios pelo índice de inflação ao invés de agrupá-los aos salários.

Uma segunda estratégia diz respeito à velocidade de transição e, portanto, às necessidades de financiamento adicional geradas por período de tempo: pode-se introduzir gradualmente o componente capitalizado ao permitir-se que apenas pessoas com determinada idade máxima possam ingressar no módulo capitalizado. As escolhas extremas seriam : i) permitir-se que somente os trabalhadores recém-ingressantes no mercado de trabalho afilem-se ao novo sistema; ou ii) forçar todos os trabalhadores a mudarem de sistema imediatamente.

Uma terceira opção, que facilita o financiamento da transição, é efetuar-se uma mudança apenas parcial para um sistema capitalizado e, ao mesmo tempo, manter-se um pilar público de repartição ou oferecer-se um pilar capitalizado apenas como alternativa ao sistema público existente.

O formato escolhido para a restituição aos trabalhadores das contribuições pagas no passado ao antigo sistema previdenciário tem importantes efeitos de fluxo de caixa. A alternativa mais dispendiosa seria uma indenização plena (com pagamento único no ato da reforma), seguida pela alternativa de emitir-se um bônus de reconhecimento a vencer no momento da aposentadoria do titular do bônus, ao passo que a opção mais favorável em termos de fluxo de caixa seria a oferta de um benefício compensatório, pagável a partir

do momento da aposentadoria.

Uma vez estimados os impactos fiscais do financiamento da transição de um sistema de repartição para um sistema capitalizado, devem-se identificar potenciais fontes de financiamento: os governos podem tentar reduzir as despesas em outras áreas, liquidar ativos públicos, aumentar os impostos ou lançar mão de endividamento adicional.⁴ O corte de despesas e a elevação de impostos colocam o fardo da transição no grupo atualmente ativo de trabalhadores, e a redução do consumo terá efeito positivo sobre a poupança e o crescimento.⁵ Não obstante, usualmente é um mix de instrumentos de financiamento que é usualmente utilizado para diluir, no tempo, o custo de transição.⁶

O capítulo 3 apresenta alguns exemplos empíricos dos problemas dos antigos sistemas previdenciários públicos financiados em repartição na América Latina e, em seguida, são descritas as diferentes abordagens escolhidas pelo Chile e pela Argentina para introduzir um pilar capitalizado e financiar a respectiva transição.

3 Evolução e Problemas dos Sistemas de Previdência na América Latina

Na América Latina, os programas de previdência social modernos tiveram seu início nas primeiras décadas deste século. A cobertura e os benefícios nos países pioneiros⁷ foram gradualmente estendidos a grupos poderosos como os funcionários públicos (militares, civis, professores), passando, em seguida, à aristocracia trabalhista

⁴ Empiricamente, isso demonstra a dificuldade de identificar fontes de recursos depois que as reformas dos sistemas previdenciários foram implementadas, já que as despesas com as aposentadorias não podem sempre ser tratadas em separado da política fiscal geral. Para o caso chileno, ver Queisser (1998, p. 51).

⁵ O argumento inspira-se na teoria neoclássica, mas um consumo mais baixo pode também produzir, a curto prazo, efeitos negativos no ciclo econômico. Além disso, um aumento, a longo prazo, das taxas de crescimento, em decorrência de uma elevada poupança, de um ponto de vista keynesiano, não parece ser evidente.

⁶ Ver também a discussão sobre a possibilidade de uma transição pareto-eficiente (referência à pareto-eficiência intergeracional) do sistema de repartição para o sistema capitalizado [Arrau e Schmidt-Hebbel, 1993].

melhor remunerada (transportes, energia, bancos, comunicações), e, finalmente, atingiu-se os grupos menos poderosos de trabalhadores urbanos e agricultores, trabalhadores autônomos e empregados domésticos [Mesa-Lago, 1991, p. 6]. A jovem estrutura populacional e a progressiva integração de novos grupos de contribuintes aos sistemas previdenciários proporcionaram uma base financeira confortável durante as primeiras décadas.

A prática de expansão de programas de previdência social pela via da influência dos grupos de pressão e de ações populistas-corporativistas do Estado [Mesa-Lago, 1978] alcançou seu ápice nas décadas de 50 e 60: o modelo de Estado do Bem-Estar latino-americano, baseado na estratégia de substituição de importações, financiava-se com uma restrição orçamentária fraca e com o crescimento da dívida externa. Porém, a inflação e as taxas de retorno negativas dos investimentos em títulos públicos, efetuados pelos institutos de previdência, desembocaram em uma descapitalização das reservas destinadas às aposentadorias, e, conseqüentemente, o modelo de crescimento com dívida não proveu os recursos para cobertura da dívida social acumulada pelo Estado [Nitsch, 1996]. Ao mesmo tempo, os sistemas previdenciários nos países pioneiros amadureceram e atingiram o limite de expansão da cobertura.

Uma conseqüência da erosão das reservas e da crescente maturidade dos sistemas foi a efetiva mudança do método de financiamento em vários países: estes passaram do sistema original de capitalização coletiva para um sistema baseado na repartição (o Chile em 1952; a Argentina em 1954), o que reforçou a solidariedade e a função redistributiva da seguridade social.

Essa evolução específica dos programas de previdência social na América Latina deu origem a vários problemas:

⁷ Segundo Mesa-Lago (1991), os países pioneiros têm os sistemas de previdência mais desenvolvidos na região: Chile, Uruguai, Argentina, Cuba e Brasil. Como minha análise sobre as reformas dos sistemas previdenciários concentra-se no Chile e na Argentina, a evolução e as características desse grupo são especialmente interessantes.

1) em decorrência da expansão da cobertura de acordo com os grupos ocupacionais, o sistema tornou-se altamente fragmentado em fundos múltiplos, cada um com legislação, administração, benefícios e taxas de contribuição próprios. Isso não significou apenas perda de eficiência e altos custos, como também aumentou os problemas de falta de equidade entre os diferentes grupos de segurados;

2) as condições de elegibilidade (como tempo de serviço, idade de aposentadoria ou fórmula de cálculo de benefício) eram pouco rígidas, com uma baixa relação contribuição-benefício, e as taxas de reposição — até mesmo para aposentadoria precoce e por invalidez — eram generosas, especialmente para grupos privilegiados como os altos funcionários públicos;

3) se por um lado as taxas de contribuição e os subsídios estatais eram elevados, por outro, houve aumento na evasão de contribuições e subdeclaração de rendimentos, o que deteriorou a taxa de dependência sistêmica;

4) as altas alíquotas de contribuição incidentes sobre a folha de pagamento (e transferências públicas) tiveram impacto negativo na economia e incentivaram a evasão, especialmente nos casos em que os benefícios não eram corretamente ajustados à inflação;

5) o longo tempo de funcionamento dos programas e as mudanças demográficas (como, por exemplo, o aumento da expectativa de vida) contribuíram para o desequilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários na América Latina.

Não deram muito resultado os primeiros esforços implementados, nos anos 60, para unificar e padronizar os sistemas de seguridade social fragmentados e estratificados, com vistas a melhorar sua eficiência e equidade. Os problemas financeiros agravaram-se quando a crise econômica dos anos 80 e os subseqüentes estabilização e planos de ajuste reduziram os recursos públicos disponíveis para políticas sociais. Isso sucedeu-se exatamente em uma circunstância na qual urgia implantarem-se políticas compensatórias no contexto da recessão econômica e de elevados custos sociais decorrentes do ajuste estrutural [Mesa-Lago, 1995].

Não obstante, a cobertura quase universal de seguridade social nos países pioneiros obviamente ajudou a amortecer alguns impactos da crise econômica [Mesa-Lago, 1994]. Ainda assim, a cobertura estagnada ou em declínio (decorrente do desemprego, informalidade ou evasão), a erosão das aposentadorias pela inflação e a deteriorada situação fiscal das instituições de seguridade social e do orçamento estatal indicavam a necessidade de uma reforma abrangente.

Os países menos desenvolvidos da América Latina, com sistemas de seguridade social mais recentes e unificados,⁸ também foram atingidos pela crise econômica dos anos 80. Porém, longe da maturidade sistêmica, com reduzidas alíquotas de contribuição e despesas com seguridade social, bem como uma baixa cobertura, os problemas financeiros desses países revelaram-se menos graves e menores do que a pressão pela continuidade da expansão da cobertura do seguro-aposentadoria. A evolução dos sistemas previdenciários, nesses países, parece seguir os passos dos países pioneiros e pode provocar, futuramente, os problemas típicos que ocorreram nestes últimos.

O Chile foi o primeiro país na América Latina a implementar uma privatização do sistema previdenciário de forma radical, decorrente da adoção da ideologia de mercado e dos poderes de exceção de que dispunha o regime militar perante a sociedade civil. Para os países reformadores de segunda geração, porém, determinados fatos ocorridos nos anos 80 foram cruciais, antes que as reformas estruturais se tornassem politicamente viáveis:

- 1) a mencionada descrição da quebra dos sistemas de seguridade social durante a crise econômica e financeira;
- 2) o crescente interesse por parte das instituições financeiras internacionais nos efeitos econômicos dos sistemas de seguridade social,

⁸ Mesa-Lago (1991) distingue dois grupos mais: os países intermediários (nos quais os primeiros programas previdenciários foram introduzidos nos anos 30 e 40) como México, Peru, Colômbia e Bolívia, e os países retardatários (sistemas de previdência introduzidos nos anos 50 e 60) como El Salvador e outros países da América Central e do Caribe.

e seu apoio à reforma de sistemas previdenciários no âmbito de programas de ajuste estrutural;

3) a opção neoliberal na política latino-americana nos anos 90, com forte orientação para o modelo estatal regulatório-subsidiário, que introduz medidas como a privatização, a liberalização e a desregulação, e favorece reformas radicais que visam recuperar a credibilidade em lugar de favorecer melhorias no âmbito da lógica dos sistemas anteriores.

4 O Processo de Reformas na América Latina

4.1 Tipologia das reformas: modelos substitutivos, paralelos e mistos

A realidade latino-americana mostra que raramente são encontradas puras réplicas de paradigmas nas recentes reformas dos sistemas previdenciários. Mesa-Lago dividiu as reformas estruturais na região em três grupos principais [Mesa-Lago, 1995; Mesa-Lago e Kleinjans, 1997]:⁹

1) modelo substitutivo: o sistema público anterior é substituído por um sistema privado, financiado pela capitalização individual (individual fully-funded -IFF), como no Chile (1981), Bolívia (1997), El Salvador (1997) e México (1997);

2) modelo misto: a introdução de um componente IFF complementar em um sistema público reformado como na Argentina (1994) e no Uruguai (1996);

3) modelo paralelo: a introdução de um pilar IFF como uma alternativa para o sistema público (reformado ou não), o que significa a coexistência e a competição de dois sistemas paralelos — caso do Peru (1993) e da Colômbia (1994).

⁹ Várias classificações de reformas dos sistemas previdenciários podem ser encontradas em James (1998), que compara o modelo latino-americano ao modelo da OECD e às contribuições nocionais definidas da Suécia, ou em Barrientos (1998), que menciona os sistemas unitário (Chile), duplo (Peru) e misto (Argentina).

Não é possível descrever cada uma das reformas latino-americanas neste estudo.¹⁰ Porém, parece interessante a análise, em mais detalhe, e a comparação de pelo menos duas abordagens diferentes da reforma da previdência social na região: a do Chile, o paradigma internacional de um modelo substitutivo; e a da Argentina, cuja reforma foi implementada em um contexto democrático e que representa o modelo misto.

4.2 O Caso do Chile: a Reforma de 1981

Embora o sistema previdenciário público chileno tenha sido privatizado antes que o país fosse atingido pela crise da dívida dos anos 80, seus problemas estruturais já eram emergenciais na década de 70: em 1971, mais de cem programas previdenciários operavam independentemente e sem qualquer coordenação efetiva entre estes, privilégios e injustiças eram difundidos, as alíquotas incidentes sobre a folha de pagamento para o total dos programas de seguridade social chegaram a 65% dos salários brutos, os subsídios estatais cobriam 30% do gasto e as despesas totais alcançaram 17% do PIB [Mesa-Lago e Arenas de Mesa, 1997, p. 406].

A reforma do sistema previdenciário chileno ocorreu em duas fases: durante um primeiro estágio, em 1979, foram tomadas medidas importantes para eliminar privilégios, uniformizar e unificar as condições de elegibilidade. Além disso, a idade da aposentadoria passou para 60 e 65 anos, para mulheres e homens, respectivamente.

Em maio de 1981, o governo militar deu início à reforma radical do sistema previdenciário; procurou-se estabelecer uma separação rígida entre os benefícios de seguro financiados pela contribuição dos segurados e aqueles da assistência social pública, financiada por impostos [Queisser, 1993; Uthoff, 1995, p. 35]. O novo sistema é compulsório para os trabalhadores com vínculo empregatício e funcionários públicos, ao passo que os afiliados do antigo sistema e os autônomos podem afiliar-se voluntariamente; os militares e a

¹⁰ Ver, por exemplo, vários estudos de Mesa-Lago, Nitsch e Schwarzer (1996); IIC (1997); Queisser (1995 e 1998 a); IADB (1996); Uthoff (1995); e Bertín e Perrotto (1997).

polícia mantiveram seus privilegiados sistemas de antes. O novo sistema substituiu o público a médio prazo, pelo fato de ser obrigatório para aqueles que ingressam no mercado de trabalho.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

O sistema reformado corresponde ao modelo de três pilares do Banco Mundial e tem os seguintes princípios operacionais básicos [Humeres, 1995; Queisser, 1993; Vittas e Iglesias, 1992]:

O primeiro pilar do sistema previdenciário chileno consiste em uma garantia de aposentadoria mínima (financiada pelos impostos) para o segurado com pelo menos vinte anos de contribuição, e cujo saldo acumulado não garanta o financiamento de uma aposentadoria mínima. Adicionalmente, após avaliação das condições financeiras e sem levar em conta tempo de serviço, um número limitado de pessoas recebe benefícios de assistência social.

O núcleo do sistema previdenciário chileno é o segundo pilar, baseado na capitalização individual (IFF) administrada por empresas privadas com fins lucrativos (as Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP). A alíquota de contribuição, 10% do salário bruto dos empregados, é transferida para uma administradora de fundos de pensão eleita pelo segurado (é permitida a mudança para outra AFP). Adicionalmente, a AFP cobra uma taxa de administração e um prêmio de seguro por invalidez e desemprego (aproximadamente 3,2% do salário bruto).

A administradora de fundo de pensão investe o capital do fundo de acordo com normas de investimento específicas estabelecidas pelo Estado (há diversas modalidades de investimentos autorizados, com limites máximos por modalidade; ver tabela 1) e credita a respectiva rentabilidade à conta individual. Contribuições voluntárias são possíveis a partir de um terceiro pilar. Todas as contribuições (poupanças voluntárias com um limite máximo) e juros auferidos possuem tratamento tributário favorecido, enquanto os lucros estão sujeitos ao imposto de renda.

Ao alcançar-se a idade de aposentadoria de 60/65 anos (mulheres e homens, respectivamente), os benefícios são financiados pelo capital acumulado, individualmente, e o segurado pode optar entre três modos de saque diferentes; cada um é calculado em base atuarial

estrita e sem elementos redistributivos: i) uma anuidade vitalícia de uma companhia de seguros; ii) retiradas mensais programadas; ou iii) uma combinação dos dois.

Para garantir a segurança do sistema compulsório das AFP, criou-se uma nova agência de supervisão (Superintendência de AFP—SAFP). As políticas de investimento e as informações ao público são estritamente reguladas; o capital do segurado deve ser mantido pelos administradores e é legal e financeiramente separado da AFP; uma reserva de capital próprio equivalente a 1% do total dos ativos (encaje) deve ser investida com o mesmo portfólio das reservas pertencentes aos segurados; a rentabilidade mínima em relação ao desempenho médio de todos os fundos de pensão (pelo menos 50% de retorno médio ou não menos que 2 pontos abaixo da média) durante um período de doze meses deve ser garantida; e, por fim, o rendimento excedente deve ser depositado em uma reserva de flutuação.

O Estado assegura a rentabilidade mínima e, no caso de falência das AFP ou das companhias de seguro, também garante 100% da aposentadoria mínima e 75% do capital acumulado do segurado, quando acima da aposentadoria mínima, até um limite máximo (UF 45: US\$ 675) [Vittas e Iglesias, 1992, p. 18].

O aumento de 11% do salário líquido graças à eliminação da contribuição patronal às AFP garantiu a adesão ao novo sistema. Além disso, as contribuições passadas são reconhecidas e pagas, na aposentadoria, em forma de título de reconhecimento, com uma taxa real de juros de 4% ao ano.

4.3 O Caso da Argentina: a Reforma de 1994

Durante a década de 80, várias tentativas de reforma do sistema previdenciário argentino falharam, embora os problemas estruturais, somados à crise econômica, tivessem levado a uma grave erosão do valor dos benefícios (as taxas de substituição caíram a 40% em 1990, ao invés de taxas legais entre 70% e 82%) e, em 1991, o governo havia acumulado uma dívida de 7 bilhões de pesos – equivalente a 4,6% do PIB (1 peso igual a 1 US\$) [Schulthess e Demarco, 1993]. Para quitar a dívida com mais de 4 milhões de beneficiários, que processaram o governo com sucesso, foram emitidos títulos de longo prazo e

investidos 4,5 bilhões de pesos oriundos das privatizações [Banco Mundial, 1996]. O total de benefícios atrasados somava 13,4 bilhões de pesos em agosto de 1992 [Pandis, 1996], e a nova administração Menem apressou-se em implementar uma reforma estrutural do sistema de seguridade social.

À semelhança da reforma chilena, antes de dar início à reforma do sistema, foram tomadas medidas para uniformizar a administração da seguridade social e tornar mais severas as condições de elegibilidade: os anos de contribuição mínima subiram de quinze para vinte anos em setembro de 1991 [Delgado, 1994, p.12], e a alíquota de contribuição dos empregados aumentou de 10% para 11% [Isuani, Rofman e San Martino, 1996, p. 94].

Após um processo de discussão que durou dois anos, a reforma estrutural do sistema previdenciário argentino foi finalmente implementada em julho de 1994, e introduziu um modelo misto – o sistema previdenciário integrado (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - *SIJP*), com as seguintes características: o novo sistema previdenciário provia uma aposentadoria básica universal (Prestación Básica Universal — *PBU*), em um primeiro pilar que prevê um benefício definido com base na repartição e é dirigido a toda pessoa segurada que atinja a idade de 60/65 anos (mulheres/homens) e que tenha contribuído durante pelo menos trinta anos.¹¹ A aposentadoria básica é financiada por meio da contribuição de 16% sobre a folha, (arrecadada dos empregadores), como também por impostos vinculados e receitas gerais, o que representa um benefício uniforme de 27,5% do salário médio dos contribuintes.¹²

O segundo pilar oferece a escolha entre o benefício definido público e o sistema de contribuição definida privada: o segurado que quiser permanecer no sistema público financiado pela repartição pode optar por uma aposentadoria pública adicional (*PAP*), que oferece 0,85% do salário médio corrigido dos últimos dez anos para cada ano de serviço vinculado ao novo sistema (taxa de reposição máxima para 35 anos de serviço: 29,8%). O componente de contribuição definida, denominado aposentadoria ordinária (*JO*), é baseado em contas individuais capitalizadas *IFF*, que podem ser administradas por fundos de pensão privados ou públicos (*AFJP*), com princípios operacionais similares aos das *AFP* chilenas.¹³ Ambas as alternativas são financiadas por uma

alíquota de contribuição de 11%, paga pelo empregado. No caso da alternativa IFF, o segurado deve deduzir a taxa de administração e o prêmio de seguro por invalidez e desemprego (cerca de 3,5%); os restantes 7,5% são depositados na conta individual.

O SIJP oferece, portanto, duas possibilidades:

PBU + PAP é a alternativa pública reformada; e

PBU + JO é a alternativa mista, que se converte no terceiro pilar quando é acrescida de poupanças voluntárias com tratamento tributário especial.

As contribuições para o sistema previdenciário anterior serão convertidas em um benefício definido adicional: a aposentadoria compensatória (Prestación Compensatoria — PC), que é paga aos trabalhadores elegíveis e representa 1,5% da média do salário corrigido dos dez anos de trabalho que antecederam a aposentadoria (taxa de reposição máxima para 35 anos de contribuição para o antigo sistema: 52,5%).

A participação no novo sistema previdenciário integrado é compulsória para os assalariados (inclusive para os funcionários públicos) e trabalhadores autônomos; o segurado tem sempre a possibilidade de desligar-se do sistema público e afiliar-se a um sistema do tipo IFF, ao passo que o retorno ao sistema público só era possível até julho

¹¹ Cabe ressaltar que, posteriormente, as condições de elegibilidade se tornaram mais rígidas; ver tabela 1.

¹² O PBU é especificado como 2,5 AMPO, ou contribuição previdenciária obrigatória média. Esta resulta da divisão da contribuição de 11% do total dos empregados pelo número dos contribuintes ativos. A AMPO é calculada duas vezes por ano (1 AMPO no período de setembro/96 a março 97 = US\$ 76). Como a PBU aumenta 1% a cada ano trabalhado, seu limite máximo é de 31,625% da média do salário coberto.

¹³ Algumas divergências menores em relação ao sistema chileno de AFP são: a agência de supervisão é chamada de SAFJP e é financiada pelos administradores; a rentabilidade mínima refere-se a 70% da média do retorno (ou 2%) em termos nominais; as mudanças dos afiliados entre as AFJP são limitadas a duas por ano. Quanto às regras para os investimentos, ver tabela 1.

de 1996 (Lei nº 24 241, art. 30).

5 Avaliação Comparativa: o modelo chileno privado versus o modelo argentino integrado

5.1 O Contexto da Reforma

O Chile e a Argentina são países pioneiros no desenvolvimento de seus sistemas de seguridade social e passaram por problemas semelhantes. Contudo, as reformas estruturais de seus sistemas previdenciários foram implementadas em contextos econômicos e políticos diferentes: no Chile, sob um governo militar autocrático, treze anos antes da reforma argentina, que ocorreu sob um governo democrático. Embora a lei argentina contenha vários acordos devido ao processo de discussão democrático que durou dois anos (o que explica algumas das divergências com relação ao modelo chileno),¹⁴ o caso argentino assemelha-se ao chileno em dois aspectos:

— primeiramente, na Argentina, o governo peronista do presidente Menem tinha muita influência política durante o processo de reforma. Recebia o apoio dos sindicatos, das instituições financeiras e da indústria; e tinha maioria no Parlamento e o controle do sistema judicial. Além disso, o programa de conversibilidade durante o período que antecedeu a reforma, de 1991 a 1994, obteve sucesso econômico;

— em segundo lugar, ambos os países tentaram reformar seus sistemas de previdência social de acordo com sua política econômica: no Chile, transferiu-se a doutrina neoliberal dos Chicago boys para a política social [Queisser, 1993]; e, na Argentina, em apoio ao plano de conversão ao novo regime previdenciário, ao aliviar o orçamento nacional, fortaleceu-se a estabilidade do sistema financeiro e foram compensados os efeitos adversos da taxa de câmbio sobrevalorizada com a redução da contribuição do empregador [Hujo, 1997, p. 73]. Além disso, reformadores dos dois países esperavam impactos positivos sobre as taxas de poupança agregada, investimento e crescimento, com a introdução de um pilar capitalizado e uma mudança geral das regras do jogo, para corrigir os incentivos aos contribuintes.

5.2 Principais Diferenças Conceituais

As principais diferenças na concepção dos modelos de reforma dos sistemas previdenciários chileno e argentino são as seguintes:¹⁵

(a) Substituição versus Integração

Na Argentina, há liberdade de escolha, para os antigos assegurados e os novos integrantes do mercado de trabalho, entre um sistema público reformado com benefício definido (PBU+PAP) ou um sistema misto com benefício definido (PBU) e contribuição definida para a aposentadoria ordinária (JO). Isso significa que o sistema público não será encerrado no futuro, mas apenas a aposentadoria compensatória (PC) não mais existirá no longo prazo. No Chile, os que ingressam no mercado de trabalho são obrigados a afiliar-se ao sistema privado, o que leva a uma transição mais rápida para o sistema capitalizado do que na Argentina.

(b) Redistribuição

Na Argentina, a aposentadoria básica preserva o princípio solidário-redistributivo e o compartilhamento do risco, pois representa um benefício uniforme independente de remuneração prévia (de impacto redistributivo mais alto para os grupos de baixa renda) ou de gênero, financiado pela contribuição do empregador (que foi mantida) e por impostos. No Chile, foi eliminada a contribuição do empregador e as medidas redistributivas são exógenas ao sistema previdenciário (garantia de aposentadoria mínima e benefícios de assistência social).

(c) Reconhecimento de Direitos Adquiridos

¹⁴ Foram introduzidas as seguintes modificações no projeto original do governo durante o processo de decisão parlamentar: uma opção entre o sistema público reformado e o sistema misto, o reconhecimento de direitos adquiridos pela aposentadoria compensatória (PC); a aposentadoria adicional (PAP) no sistema público; a possibilidade para o público e as entidades sem fins lucrativos de constituir uma AFJP; e a redução da idade para a aposentadoria das mulheres. [O. Isuani e San Martino, 1995].

Na Argentina, o reconhecimento das contribuições feitas ao antigo sistema consiste na concessão de aposentadoria compensatória do tipo benefício definido, paga aos trabalhadores que têm direito à aposentadoria básica. A quantia não é paga em pecúlio único quando se atinge a idade de aposentadoria, como é o caso do bônus de reconhecimento no Chile, e as condições de elegibilidade são mais restritivas.

(d) Cobertura

Na Argentina, os trabalhadores autônomos são segurados obrigatórios e pagam uma alíquota de contribuição de 27%, ao passo que, no Chile, eles não são compelidos a se afiliar ao novo sistema, fazendo-o se desejarem.

(e) Papel do Estado

Na Argentina, o papel do Estado é mais amplo que no Chile: além dos benefícios definidos providos pelo Estado (PBU, PAP, PC), as instituições públicas e as sem fins lucrativos podem criar administradoras de fundos de pensão,¹⁶ e a arrecadação das contribuições é efetuada centralizadamente pelo ente tributário federal.¹⁷ No Chile, apenas as companhias privadas podem constituir AFP e os empregadores individuais são os responsáveis pela transferência das contribuições às AFP.

5.3 Desempenho

Com relação ao desempenho, os sistemas previdenciários reformados na Argentina e no Chile apresentam os seguintes resultados:

Tabela 1

Desempenho do Sistema de Capitalização Individual: Comparação Argentina x Chile

¹⁵ Para maiores detalhes, ver Arenas de Mesa e Bertranou (1997), e Vittas (1997 a).

PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS
Nº 19 - JUN DE 1999

Indicador	Argentina	Chile
Afiliação ao Sistema IFF	75,5% (1/99)	82% (12/97)
Número de pessoas asseguradas	7 067 123 (1/99)	5 869 622 (9/98)
Contribuintes	3 459 176 (1/99)	2 596 633 (9/98)
Média de segurados por administradora	471 142 (1/99)	451 509 (9/98)
-% de trabalhadores dependentes	88% (12/97)	97,2% (12/95)
-% de trabalhadores autônomos	12% (12/97)	2,8% (12/95)
Taxa efetiva de contribuintes	48,95% (1/99)	44,2% (9/98)
Estrutura de mercado	1/99	12/97
Número de administradores	15	13
-Concentração	>50% afiliados nas > 69% afiliados	3 primeiras AFJP nas 3 primeiras AFP
-Custos de administração (% salário)	2,47%	2,3%
-Prêmio de seguro	0,95%	0,64%
Volume de recursos administrados pelos fundos	US\$11,526 bilhões (12/98)	US\$32,9 bilhões (12/97)
Fundo acumulado/PIB	3,5%	44,1%
Taxa real média de retorno	12.3% (1994-98)	11.7% (1981-97)
Carteira de investimentos	Carteira 12/98 (limite máx.)	Carteira 12/97 (limite máx.)
-Títulos públicos	50% (50%)	39,2% (50%)
-Depósitos a prazo fixo	18,8% (28%)	12% (50%)
-Ações	18,4% (50%)	27,4% (37%)

¹⁶ O único fundo de pensão público é administrado pelo primeiro banco nacional do Estado — Banco Nación. Este oferece uma garantia especial em relação ao rendimento do investimento (pelo menos igual à taxa da poupança), e é obrigado a investir pelo menos 20% de seu fundo nas economias regionais. Discute-se, ultimamente, a privatização do Banco Nación, e, assim, o único AFJP público pode, em breve, tornar-se privado.

¹⁷ A partir de 1999, o Ministério do Trabalho e ANSeS são responsáveis pela arrecadação da contribuição, medida tomada para reduzir a evasão; ver o periódico Clarín digital em sua edição de 16/2/99.

-Ações + títulos estrangeiros 0,25% 1996 (10%) 0,2% 1995 (9%)

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

Fonte: Arenas de Mesa e Bertranou (1997); Schulthess e Demarco (1996); Instituto de Economía (UADE) (1996); Queisser (1998 a); SAFP (1999); SAFJP (1999).
Obs.: Cálculos elaborados pela autora.

A afiliação aos sistemas reformados, isto é, ao pilar IFF (a alternativa mista na Argentina), aumentou rapidamente em ambos os países. As diferenças são causadas pelo fim do sistema público no Chile (na Argentina, o pilar compete com a aposentadoria pública PAP) e pela abrangência da reforma: aproximadamente 82% da força trabalhista está afiliada às AFP no Chile, e 75%, na Argentina.¹⁸

Contudo, a taxa efetiva de contribuintes e, conseqüentemente, a cobertura real é muito mais baixa nos dois países: 49% na Argentina e 44% no Chile. O trabalhador autônomo é especialmente sub-representado nos planos IFF. No Chile, onde a participação do autônomo é voluntária (20% afiliam-se, aproximadamente) [Queisser, 1998a, p. 55], apenas 4% contribuíram em 1993 [Mesa-Lago e Arenas de Mesa, 1997, p. 408].

As estruturas de mercado chilena e argentina são altamente concentradas: os três maiores administradores de fundos de pensão representam, no Chile, aproximadamente 69% dos afiliados; na Argentina, aproximadamente 50% [Arenas de Mesa e Bertranou, 1997, p. 335]. O número de AFP no Chile aumentou de 12 (1981) para 21 (1994), e diminuiu para 13 (1997); o sistema de AFJP argentino começou com 25 companhias e diminuiu para 15 ao término de 1998, por causa de fusões após as mais recentes crises financeiras.

O papel dos principais grupos financeiros locais, bem como o das empresas estrangeiras na administração de fundos de pensão, são especialmente importantes no Chile [Mesa-Lago e Arenas de Mesa 1997, p. 421]. Na Argentina, há participação crescente de bancos estrangeiros no mercado de AFJP [Vittas, 1995]. Essa participação cresceu após a crise asiática de 1997, quando aproximadamente 54% do capital votante das AFJP pertenciam a bancos estrangeiros [Queisser, 1998a, p. 59].

Os custos operacionais e os prêmios de seguro coletivo (para invali-

¹⁸ Segundo Queisser (1998 a, p.56), o sistema público chileno tinha, em 1997, 1,26 milhão de afiliados; as AFP, 5,74 milhões; e SAFJP, Informe de Conyuntura (1999); na Argentina, o sistema público tem 2,3 milhões de afiliados, as AFJP, 5,4 milhões.

dez e pensão) chegam a aproximadamente 3,5% dos salários brutos em ambos os países. Embora os prêmios do seguro coletivo tenham diminuído com o passar do tempo, os custos administrativos permanecem altos, em termos de porcentagem das contribuições e se comparados aos dos sistemas públicos anteriores. Isso é devido às elevadas despesas com publicidade e agentes comerciais.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

O volume de recursos administrados pelos fundos difere substancialmente entre os dois países. No Chile, alcança US\$ 32,9 bilhões (44% do PIB) após dezesseis anos de vigência; e, na Argentina, US\$ 11,5 bilhões (3,5% do PIB), passados quatro anos. No Chile, a taxa de afiliação às AFP e a alíquota destinada à capitalização é mais alta (10% contra 7,5%) do que na Argentina. O retorno real do investimento médio (sem se subtraírem os custos administrativos e de seguro) mostrou ser extraordinariamente alto em ambos os países e alcançou, em média, 11,7% no Chile (1981/97), e 12,3% na Argentina (1994/98). A composição da carteira apresenta alta concentração em títulos públicos e depósitos a prazo fixo na Argentina, ao passo que, no Chile, os investimentos em títulos públicos diminuíram com o passar do tempo e a porcentagem de títulos de empresas e de ações ordinárias aumentou [Vittas e Iglesias, 1992]. Como consequência, as taxas de retorno no Chile têm variações mais próximas às cotações acionárias (depois da crise mexicana de 1995: -2,5% reais ao ano), mas também na Argentina sentiram-se os reflexos negativos das crises financeiras, especialmente em 1997, quando os investimentos em ações ordinárias alcançou 28% (12/97-12/98 — taxa de retorno anual: -1,5%). Nos dois países, os investimentos em ativos estrangeiros estão muito aquém dos limites legais e refletem os altos custos de transação envolvidos com atividades de investimento no exterior, bem como os altos juros locais [Queisser, 1998a, p. 65].

5.4 Avaliação Preliminar

Para uma avaliação preliminar das duas reformas dos sistemas previdenciários, os aspectos seguintes igualmente parecem ser de interesse:

(a) Custos de Transição e Viabilidade Financeira

O Chile e a Argentina implementaram primeiro a estratégia de reduzir os benefícios do sistema público antes de implementar sua reforma ou como parte dela. Em segundo lugar, o período de transição foi reduzido no Chile, ao se obrigar apenas aqueles que ingressavam no mercado de trabalho a se afiliarem ao novo sistema e, na Argentina, ao se tornar o pilar capitalizado opcional para todos. Nos dois países, grupos especiais foram isentos da reforma, como será visto adiante. Em terceiro lugar, na Argentina efetuou-se somente uma mudança parcial para o sistema capitalizado e grande parte das contribuições ainda se destina ao financiamento do módulo público do novo sistema previdenciário.

Por conseguinte, calcula-se que o déficit da transição no Chile será mais alto que na Argentina:¹⁹ em 1995, o sistema de AFP chileno cobria 91% dos contribuintes ativos e apenas 9% dos inativos, ao passo que o sistema público pagava benefícios a 84% dos inativos chilenos e contabilizava 9% dos contribuintes ativos [Mesa-Lago e Arenas de Mesa, 1997, p. 420]. Adicionalmente, a alíquota de contribuição do empregador foi eliminada, e a garantia de aposentadoria mínima é exclusivamente financiada por tributos (custo estimado em 3% do PIB). Na Argentina, 24,5% dos afiliados ainda participam da alternativa pública (1/99 — tendência em queda), e a alíquota de 16% paga

¹⁹ Segundo Queisser (1998a, p.51), o valor dos custos de transição no momento da reforma foi estimado em 126% do PIB; os requisitos para o financiamento da liquidez durante os primeiros 10 anos atingiram 6,5% do PIB por ano (aproximadamente 4,4% durante a década de 90); na Argentina, esse valor corresponde a aproximadamente 3% do PIB por ano.

pelo empregador financia a aposentadoria básica, em suplemento aos recursos tributários.

Na Argentina, o reconhecimento das contribuições passadas é mais restrito, o que pode diminuir ainda mais os custos da transição. Tal fator apresenta clara vantagem quanto ao fluxo de caixa resultante: a aposentadoria compensatória é concebida como um fluxo, não como um bônus de reconhecimento que rende juros (os custos por ano, no período 1990/1994, foram de aproximadamente 0,6% do PIB, e, nos próximos quinze anos, ficarão em torno de 1% a 2% do PIB), e só será concedida após trinta anos de contribuição, atingida a idade de aposentadoria [Arenas de Mesa e Bertranou, 1997].

Os custos da transição são tolerados porque a futura viabilidade financeira dos sistemas reformados, baseada na forte relação contribuição-benefício e em incentivos para evitar a evasão, deveria compensar esses custos. No Chile, a garantia de aposentadoria mínima pode trazer um problema de moral hazard, refletido na baixa fidelidade de contribuição e na subdeclaração de renda dos afiliados.

Na Argentina, para evitar futuras pressões financeiras ao pilar público (principalmente a aposentadoria adicional, que poderia apresentar financiamento deficitário), o governo sancionou a “Lei da Solidariedade Previdenciária (Lei nº 24 463) em março de 1995. Esta restringiu os custos com a eliminação da garantia de aposentadoria mínima (de 3,6 AMPO) e a indexação automática das aposentadorias, e vinculou os benefícios públicos a recursos aprovados por leis anuais de orçamento.

(b) Cobertura e Abrangência

No Chile, a cobertura da população economicamente ativa (PEA) pelos sistemas previdenciários público e privado atinge 98%, enquanto, na Argentina, apenas 80% da força de trabalho têm cobertura de algum sistema de previdência [Queisser, 1998a, p. 56]. Ambos os países mostram discrepância entre o número de afiliados e contribuintes, o que significa que porcentagem considerável da força de trabalho não terá nenhuma proteção na terceira idade. No Chile, a maioria dos

trabalhadores autônomos e o setor informal não estão cobertos pelo sistema de seguridade social. Para o recebimento da aposentadoria mínima garantida são obrigatórios 20 anos de contribuição e, em 1994, os benefícios de assistência social eram limitados a 300 mil pessoas. Adicionalmente, o valor desses dois benefícios não chega a cobrir a subsistência mínima.²⁰

Na Argentina, a cobertura real depende do cumprimento das condições (relativamente rígidas) de elegibilidade, que incluem trinta anos de serviço (especialmente difícil para mulheres, desempregados e o setor informal), o que representa um incentivo ao sistema misto, no qual o capital individual acumulado está garantido, independentemente dos anos de contribuição. Poder-se-ia chegar a uma cobertura comparativamente mais elevada com a inclusão compulsória de trabalhadores autônomos, mas a participação destes no sistema misto mantém-se baixa (12% em 1997), pois as condições de elegibilidade para o sistema público parecem muito restritivas. Como no Chile, os benefícios de assistência social são limitados (200 mil em 1992) [Isuani e San Martino 1995, p. 45], mas o SJP concede uma aposentadoria especial para cidadãos a partir de 70 anos, após apenas dez anos de serviço (ver quadro 1).

Tanto Chile como Argentina excluíram a polícia e as Forças Armadas da reforma previdenciária: tais grupos permaneceram com os privilegiados sistemas públicos financiados por repartição, fato que compromete gravemente a credibilidade das reformas. Este reflete mais o poder das Forças Armadas do que apresenta uma estratégia para reduzir o desequilíbrio fiscal, como argumenta James (1998, p.284).

(c) Benefícios Futuros

Nos dois países em foco, os benefícios e o direito à aposentadoria foram reduzidos pelas medidas da reforma e da pré-reforma, que

²⁰ Em 1995, a pensão mínima no Chile era de US\$ 103; e a aposentadoria da assistência social, de US\$ 60 (22% e 12,5% do salário médio, respectivamente) [Mesa Lago e Arenas de Mesa, 1997].

eliminaram, por exemplo, os privilégios e os incentivos para a aposentadoria precoce e aumentaram o número de anos de contribuição exigidos, a idade para a aposentadoria e o número de anos utilizados como base de cálculo dos benefícios.

Na Argentina, o sistema previdenciário público é de benefícios definidos (ver quadro 1), e depende dos anos de serviço (tanto para o sistema antigo — para a definição do valor da aposentadoria compensatória — quanto para o novo — no caso da aposentadoria adicional), e dos salários e contribuições, respectivamente. Não obstante, desde a introdução da Lei da Solidariedade Previdenciária, o nível dos benefícios futuros transformou-se em decisão política arbitrária e nenhum mecanismo de indexação está previsto. Adicionalmente, benefícios calculados com base na contribuição média obrigatória *AMPO* e, portanto, de acordo com a arrecadação, como a aposentadoria básica, provêem um equilíbrio financeiro endógeno, mas nem sempre garantem uma taxa de reposição que coloque os benefícios acima da linha de pobreza.

Projeções sobre os benefícios dos sistemas previdenciários de contribuição definida dependem crucialmente de suposições quanto ao desempenho do futuro macroeconômico e do comportamento individual. Os benefícios variam de acordo com o saldo da conta individual, a rentabilidade do investimento, as comissões cobradas pela *AF(J)P*, a idade de aposentadoria, a expectativa de vida (por gênero) e o grupo familiar. Estima-se que os benefícios da aposentadoria para os homens sejam muito superiores àqueles concedidos às mulheres (que possuem expectativa de vida mais longa, salários mais baixos, menos anos de contribuição devido à idade de aposentadoria mais baixa, tempo de educação dos filhos, etc.).

No Chile, as aposentadorias pagas pelas *AFP* são mais altas que os benefícios comuns do antigo sistema. Porém, não se sabe se tal desempenho poderá ser mantido no futuro, porque a influência dos generosos bônus de reconhecimento ainda é alta, e a rentabilidade dos fundos de pensão nos anos 80 foi extraordinária.

(d) Questões Microeconômicas

A concentração de afiliados e fundos em poucas AF(J)P, os altos custos administrativos, a reduzida diversificação das carteiras de investimento e os critérios de escolha entre AF(J)P utilizados pelos segurados²¹ são características que contradizem uma estrutura de mercado competitiva, transparente e eficiente.

A transparência e a liberdade de escolha para o segurado foram objetivos postulados das reformas dos sistemas previdenciários na Argentina e no Chile. Contudo, a transparência em relação aos benefícios futuros em um sistema de contribuição definida é limitada, porque envolve projeções e cálculos complicados. Outro problema surge quando o segurado tem de optar por um tipo de aposentadoria: assessorias específicas aos segurados, no Chile, cobram entre 3% a 5% dos fundos acumulados pelo serviço de consultoria [Gillion e Bonilla, 1992].

Alguns aspectos positivos da reforma são a adoção de procedimentos administrativos ágeis, a liberdade de escolha entre administradoras, a possibilidade de realizar-se poupança voluntária com vantagens tributárias, a maior flexibilidade para os assegurados no que tange a alternativas para aposentadoria precoce, a possibilidade de dispor do capital excedente ao se atingir a idade para a aposentadoria, e a livre escolha quanto à modalidade de aposentadoria.

(e) Questões Macroeconômicas

Os efeitos econômicos dos distintos métodos de financiamento de programas de seguridade social são controversos e são poucas as evidências empíricas. Não obstante, reformadores latino-americanos e seus consultores internacionais sublinharam os impactos positivos de um pilar capitalizado para o crescimento econômico e o desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais.

²¹ Critérios de afiliação racionais como a rentabilidade e as comissões cobradas pelos administradores parecem ser de menor importância, se comparados com os efeitos da publicidade e das atividades promocionais, [Dal Bó, 1996; Queisser, 1998 a, p. 75.

No Chile, o impacto positivo no desenvolvimento do mercado de capitais parece ser menos controverso, ao passo que o exitoso desempenho da economia na década de 80 poderia ser o resultado de uma variedade de políticas e condições específicas. É interessante notar, ademais, que boa parte da poupança acumulada é investida em títulos públicos, para que se cubra o déficit de transição.

Os esforços para obter-se o equilíbrio financeiro dos sistemas de seguridade social, que deverão produzir resultados positivos para as finanças públicas a longo prazo (apesar dos elevados custos de transição no curto e médio prazos; ver seção 4.4), são avanços positivos em ambos os países em questão. Cabe ter presente, porém, que nenhuma das reformas já amadureceu e que gastos com aposentadorias por parte das AF(J)P, e gastos públicos com garantias estatais, ainda estão extremamente limitados no momento.

O desempenho, a longo prazo, dos novos sistemas de seguridade social de Argentina e Chile ainda dependerá do desenvolvimento econômico (especialmente de emprego formal, salários e taxas de juros) e estabilidade. Isso é verdade, em especial, no caso argentino, pois os benefícios públicos dependem da capacidade fiscal e nenhuma indexação ou mecanismo de ajuste estão previstos.

QUADRO 1

Reforma do Sistema de Seguridade Social na Argentina e Comparação com a Reforma Chilena de 1981

Características	Pré-Reforma na Argentina (SNPS)	Pós-Reforma na Argentina (SJP, 1994)	Chile (1981)
<i>Caráter do seguro</i> - Trabalhadores com vínculo - Autônomos	- obrigatório - obrigatório	- obrigatório - obrigatório	- obrigatório - voluntário
<i>Financiamento</i> - Contribuições (desconto de alíquota sobre a folha de pagamento/renda de referência para autônomos)	repartição 27% 16%/11%	repartição/capit. individ. 27% 16%/11%	capitalização individ. 13,2% - eliminado/ 13,2%
- Empregador/segurado - Contribuição tributária vinculada e/ou recursos tributários gerais	- sim (de 15% a 35% do total dos recursos)	- sim, benefícios públicos, custo de transição, dívida implícita	- sim, para a aposentadoria mínima + custos de transição
<i>Condições de elegibilidade</i> - Anos de contribuição	15-20(30 de afiliação)	30 para PBU, PAP, PC	20 aposentadoria mínima
- Idade de aposentadoria (mulheres/homens) - Trabalhadores dependentes - Autônomos	55/60 anos	60/65 anos 60/65 anos	60/65 anos
<i>Teto do salário de contribuição</i>		60 AMPO ¹ (US\$ 4 560) (1 AMPO = US\$ 76)	60 UFs (US\$ 1 841) (1 UF = US\$ 30,7)
<i>Taxas de reposição</i> - PBU, 30-45 anos de serviço - PAP, PC, 35 anos de serviço (máximo)	70%-82%	PBU: 27,5%-31,6% do salário médio coberto (máx. US\$ 218,5) pap: 29,8% (máx. US\$ 1 357) PC: 52,5% (máx. US\$ 2 394)	- nenhum sistema de benefício definido
<i>Cálculo do benefício</i>	- média dos 3 melhores anos dos últimos 10 anos de contribuição	PUB: 2,5 ampo + 1% para IFF: cada soma. anos 31-45 PAP: 0,85% da média do salário indexador dos últimos 10 anos para cada ano de serviço	fundo individual + rendimento + eventual acréscimo (aposentadoria mínima)

continua

continuação

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

Características	Pré-Reforma na Argentina (SNPS)	Pós-Reforma na Argentina (SIJ, 1994)	Chile (1981)
		PC: 1,5%, período-base idem ao PAP JO: fundos individuais + rendimento de investimento Benefício máximo PC/PAP = 1 ampo por ano de serviço	
<i>Financiamento de aposentadorias não-contributivas</i>	- sim, após teste de necessidade - recursos tributários gerais	- sim, após teste de necessidade - recursos tributários gerais	- sim, após teste de necessidade - recursos tributários gerais
<i>Aposentadoria precoce</i>	comum em sistemas de de aposentadoria privilegiados	apenas no sistema misto; afiliados ao PBU/PC/PAP não são elegíveis	- de acordo com fundo individuais acumulados
<i>Regime especial para idade avançada</i>	- trabalhadores assalariados de 65 anos/independentemente da idade, com 10 anos de serviço, 70% do benefício normal	- para aposentados com a idade de 70 anos e 10 anos de serviço, 30% redução de PBU + PAP + PC	- não existente
<i>Outros benefícios</i>	- seguro por invalidez/viuvez-orfandade	- invalidez/viuvez-orfandade = 70% salário médio dos últimos cinco anos/70% da aposentadoria	invalidez/viuvez-orfandade
<i>Regimes de aposentadoria especiais</i>	- múltiplos	- polícia, exército - fundo de profissionais - sistemas das províncias	- polícia, militares

Fonte: Schulthess e Demarco (1993, 1996) FIEL (1995); Arenas de Mesa e Bertranou (1997).

Nota: ¹ Valor da AMPO calculado duas vezes por ano (US\$ 76 de 9/96 a 3/97).

Obs.: Cálculos da autora.

6 Conclusões: lições extraídas das experiências de reforma dos sistemas previdenciários na América Latina

Apesar de os paradigmas de reformas serem apresentados como se fossem universais, mais uma vez ficou demonstrado, na América Latina, que apenas soluções específicas para cada país são politicamente aceitáveis e viáveis a longo prazo. Não obstante, os casos latino-americanos demonstram que as reformas estruturais dos sistemas de seguridade social são possíveis quanto ao processo político e ao financiamento da transição, embora os efeitos a longo prazo não possam ser julgados na fase atual.

Na América Latina, a confiança nos antigos sistemas previdenciários administrados pelo Estado foi gravemente abalada em consequência do abuso no uso das reservas pelos governos, que concederam diversos privilégios para grupos de interesse poderosos e raramente pagaram benefícios de aposentadoria legalmente determinados. Esses fatos, freqüentemente considerados como características genuínas do sistema previdenciário público e financiados em repartição, mais parecem ser o resultado da evolução específica dos sistemas previdenciários na América Latina. As etapas da pré-reforma no Chile e na Argentina revelam que é possível melhorar a situação financeira e a equidade dos sistemas anteriores.

Reformadores em oito outros países, porém, optaram por reformas estruturais e introduziram um pilar capitalizado, para favorecer soluções de mercado para o seguro-aposentadoria. Isso reflete a ruptura paradigmática nos países considerados: o Estado concentra-se nas medidas para o alívio da pobreza e nas funções reguladoras e enfatiza-se a responsabilidade individual pela seguridade social e uma relação contribuição-benefício rígida. Os reformadores acreditavam que as reformas radicais eram mais apropriadas para recuperar a credibilidade, o que isolou os sistemas previdenciários da influência política [Holzmann, 1997, p.3].

Ao analisarmos posteriormente os modelos de reforma chileno e argentino, parece que os objetivos econômicos tiveram grande influência na formulação dos projetos de reforma, ao passo que os objetivos sociais tiveram importância secundária: embora a introdu-

ção de um pilar de capitalização individual possa ser interpretada como uma diversificação de riscos para o segurado, pois esta também conduz a uma individualização de riscos e à eliminação de elementos positivos de redistribuição para objetivos socialmente desejáveis.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

Benefícios futuros em sistemas de contribuição definida dependem da rentabilidade e da estabilidade do setor financeiro, que faz que o bom funcionamento do primeiro pilar público seja uma condição necessária para a criação de segurança social. Na Argentina, porém, as condições de elegibilidade para as PBU são muito restritivas e os benefícios de assistência social, tanto no Chile quanto na Argentina, são limitados.

Assim, ainda resta saber: i) se os benefícios das futuras aposentadorias permitirão um padrão de vida adequado para a geração dos mais velhos; ii) se o problema da universalização da cobertura pode ser resolvido; e iii) se o Estado disporá de recursos suficientes para cobrir os custos da transição sem corroer, a longo prazo, os benefícios, as garantias e outras despesas cobertas pelo primeiro pilar.

Referências Bibliográficas

- ARENAS de MESA, Alberto, BERTRANOU, Fabio. Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina. In: *World Development* 25(3), 1997, p.329-348.
- ARRAU, Patricio, SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. Macroeconomic and inter-generational welfare effects of a transition from pay-as-you-go to fully-funded pension systems. Santiago de Chile & Washington, DC, 1993. mimeo.
- BARR, Nicholas, *Economic Theory and the Welfare State. A Survey and Interpretation*, 1992. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX. June, 1992, p. 741-803.
- _____, Retirement Pensions. In: Barr, Nicholas/Whynes, David (eds.): *Current Issues in the Economics of Welfare*. Houndmills & London: Macmillan, 1993. p. 45-62.
- BARRIENTOS, Armando. *Pension Reform in Latin America*. Ashgate, Aldershot, Brookfield USA.1998.
- BEATTIE, Roger, WARREN, McGillivray. A risky strategy: reflections about the World Bank Report *Averting the Old Age Crisis*. *Revista Internacional de Seguridad Social* 48(3), 1998. p. 7-28.
- BERTÍN, Hugo D., PERROTTO, Andrea M. Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay, 1997. SAFJP, Serie Estudios Especiales, nº 9, 5/97, Buenos Aires, 1997.
- DAL BÓ, Pedro. *Un estudio de los determinantes de las afiliaciones a las AFJP*, UADE, Buenos Aires, 1996.
- DELGADO, José. *Reforma Previsional y Opción de Reparto-Capitalización*. Buenos Aires: FIEL, 1994.
- FELDSTEIN, Martin. The Case for Privatization. In: *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 4, july/august 1997, p. 24-38.

FIEL - Fundación de Investigaciones Economicas Latinoamericanas, El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma. The social security system. A reform proposal. Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino, 1995.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

GILLION, Colin, BONILLA, Alejandro. Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile. *International Labour Review* 131(2), 1992. p. 171-195.

HOLZMANN, Robert. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions. *Forschungsbericht 9702*, University of Saarland, januar 1997.

_____, A World Bank Perspective on Pension Reform. Paper prepared for the Joint ILO-OECD Workshop on the Development and Reform of Pension Schemes, Paris, France, December, 1997a. p 15-17.

HUJO, Katja. Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. A reforma da Previdência na Argentina..In: Institut für Iberoamerika-Kunde (ed.) *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation: Rentenreformen in Lateinamerika. Lehren für Europa 36*, Hamburg: IIK, 1997, p. 65-79.

HUMERES N., Hector. Descripción General del Sistema Privado de Pensiones. In: Baeza, S.e Margozzini, F. (eds.) *Quince Anos Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*. Santiago de Chile, 1995. p. 27-46.

IADB, *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996. p. 207-232.

IIK - Institut für Ibero-Amerika-Kunde, 1997. *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation: Rentenreformen in Lateinamerika. Lehren für Europa 36 Reformas Previdenciárias na América Latina. Lições para a Europa*. Hamburg: IIK, 1997.

INSTITUTO DE ECONOMÍA (UADE), *Informe Sectorial, Series Estadísticas*, Buenos Aires: UADE, 1996.

ISUANI, Ernesto Alberto, SAN MARTINO, Jorge Antonio. El nuevo sistema previsional argentino. Punto final a una larga crisis?

Boletín Informativo Techint 281, 41-56, and Boletín Informativo Techint 282, 1995. p. 43-67.

ISUANI, Ernesto Alberto, ROFMAN, Rafael, SAN MARTINO, Jorge Antonio. Las jubilaciones del siglo XXI: Podemos gastar a cuenta? Boletín Informativo Techint 286, 1996. p. 79-104.

JAMES, Estelle. Proveer una mejor protección y facilitar el crecimiento: una defensa de Envejecimiento sin Crisis. Revista Internacional de Seguridad Social 49(3), 1996. p. 3-25.

_____. New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions. In: The World Bank Research Observer, Vol. 13, n. 2, august 1998, p. 271-301.

MESA-LAGO, Carmelo. Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1978.

_____. Social Security and Prospects for Equity in Latin America. World Bank Discussion Papers No. 140, Washington, DC: World Bank, 1991.

_____. Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1994.

_____. Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases. Pittsburgh, PA, 1995. mimeo.

_____. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. Revista de la Cepal 60, 1996. p. 73-94.

MESA-LAGO, Carmelo, ARENAS DE MESA, Alberto. Fünfzehn Jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und Zukünftige Aufgaben. Quinze anos após a privatização da previdência no Chile: avaliação, lições e desafios futuros. Deutsche Rentenversicherung 7, 1997. p. 405-27.

MESA-LAGO, Carmelo, KLEINJANS, Kristin. Die Internationale Rentenreformdebatte - Annahmen und Realität der Ateinamerikanischen Reformen. O debate internacional sobre a reforma da previdência – pressupostos e realidade das reformas latino-americanas. In: IIK (ed.) Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation: Rentenreformen in Lateinamerika. Lehren für Europa 36. Hamburg: IIK, 1997. p. 33-50.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

MITCHELL, Olivia S., ZELDES, Stephen P. Social Security Privatization: A Structure for Analysis. In: AEA, Papers and Proceedings, v. 86, n. 2, may 1996.

MÜLLER, Katharina. Das argentinische Modell für Mitteleuropa? O “modelo argentino” para Europa Central e Oriental? In: IIK (ed.) Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation: Rentenreformen in Lateinamerika. Lehren für Europa 36, Hamburg: IIK, 1997. p. 129-136.

_____. The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe. Forthcoming, 1999.

NITSCH, Manfred. Monetary Reforms, Financial Markets and Social Policies at the Periphery. Berlin: Latin American Institute (LAI), 1996.

NITSCH, Manfred, SCHWARZER, Helmut. Recent developments in financing social security in Latin America. ILO Discussion Paper 1 — Issues in Social Protection. Geneva: ILO, 1996.

PANDIS, Juan. Solidaridad Previsional. Ley n. 24 463. Tratamiento Práctico. Buenos Aires: A-Z editora, 1996.

QUEISSER, Monika. Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer? [Da repartição à capitalização: a reforma previdenciária chilena como modelo para países em desenvolvimento?]. München: Weltforum-Verlag, 1993.

_____. Después de Chile: la segunda generación de reformas en América latina. Revista Internacional de Seguridad Social

- 48(3-4), 1995. p. 29-48.
- _____. 1998. Die Rente mit Kapital unterlegen. [Lastrear as aposentadorias com capital]. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1998. p. 24.01.
- _____. The Second-Generation Pension Reforms In Latin America. Development Centre Studies, OECD, Paris, 1998a.
- SCHULTHESS, Walter, DEMARCO, Gustavo. Sistema de Pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD, 1993.
- _____. El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma. SAFJP, Serie Estudios Especiales 1(5), Buenos Aires, 1996.
- SINGH, Ajit. Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial. Revista Internacional de Seguridad Social 49(3), 1996. p. 27-52.
- UTHOFF, Andras. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento y Desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL, 1995.
- VALDÉS-PRIETO, Salvador. The economics of pensions. Principles, policies, and international experience. Cambridge University Press, 1997.
- VITTAS, Dimitri. Private Pension Funds in Argentina's New Integrated Pension System. Policy Research Working Paper 1820, Washington, DC: World Bank, 1997a.
- _____. The Argentine Pension Reform and Its Relevance for East-

ern Europe. Policy Research Working Paper 1819, Washington, DC: World Bank, 1997b.

NOVOS PARADIGMAS
NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL: LIÇÕES DO
CHILE E DA ARGENTINA

VITTAS, Dimitri e IGLESIAS, Augusto. The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile. World Bank, Working Paper n° 867, Washington, DC: World Bank, 1992.

WORLD BANK. Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.

_____. Argentina. The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects. World Bank Report n° 15402-AR. Washington, DC, 1996. mimeo.

Lista de Abreviaturas:

- AFJP: Administradora de Fondos de Pensão (Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).
- AMPO: Contribuição Previdenciária Obrigatória Média (Aporte Medio Previsional Obligatorio), unidade de cálculo usada na Argentina.
- IFF: Capitalizado individualmente.
- JO: Aposentadoria Normal (Jubilación Ordinaria), Aposentadoria nas AFJP na Argentina.
- PAP: Aposentadoria Adicional (Prestación Adicional por Permanencia).
- PBU: Aposentadoria Básica Universal (Prestación Básica Universal).
- PC: Aposentadoria Compensatória (Prestación Compensatoria).
- SIJP: Sistema Integrado de Aposentadorias (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), utilizado na Argentina pós-1994.
- SNPS: Sistema Nacional de Previdência (Sistema Nacional de Previsión Social), utilizado na Argentina pré-1994.
- UF: Unidades de Fomento (unidade de cálculo utilizada no Chile).