


9

Cadernos **ENAP**

Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina

*Manfred Nitsch &
Helmut Schwarzer*



Progressos recentes
no financiamento da
previdência social na
América Latina

Progressos recentes
no financiamento da
previdência social na
América Latina

*Manfred Nitsch &
Helmut Schwarzer*

Este estudo foi encomendado pela Organização Internacional do Trabalho, com sede em Genebra, e foi originalmente publicado em Berlim, em 1995.

Manfred Nitsch é professor de Economia Política da América Latina do Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim.

Helmut Schwarzer é economista e doutorando do Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim.

Os autores agradecem o apoio recebido do Prof. Dr. I. Collier, da Sra. Kristin Kleinjans e do Sr. Markus Schultze-Kraft.

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Editorial

Norma Guimarães Azeredo

Tradução do original em inglês

Istvan Vajda

Editores eletrônicos

José Antonio de Araújo

© ENAP, 1996

NITSCH, Manfred, SCHWARZER, Helmut.

N732 Progressos recentes no financiamento da Previdência Social na América Latina. /Tradução de Istvan Vajda.
Berlim: Universidade Livre de Berlim, 1995.

73 p. (Cadernos ENAP; n. 9)

ISSN0104-7078

1. Previdência Social - Reformas - América Latina I. Título

Tiragem: 1.000 exemplares

Brasília, 1996

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília - DF

Telefone: (061) 245 5086

Fax: (061) 245 2894

Sumário

I.	Introdução	7
II.	Previdência Social na América Latina	9
III.	Estudos de Casos de Reformas	15
A.	Chile: um sistema de aposentadoria e pensão capitalizado e a promessa de assistência mínima universal	15
	1. Situação antes da reforma	15
	2. A mudança para um sistema de aposentadoria em regime de capitalização. Reforma e comentários	16
B.	A reforma no Peru: seguindo o modelo chileno	21
	1. Situação antes da reforma	21
	2. A reforma do plano de aposentadoria e pensão	22
	3. Comentários	25
C.	Reforma na Colômbia: pontos fortes e fracos de um modelo paralelo	26
	1. A situação antes da reforma	26
	2. A reforma de 1993: do modelo chileno a um sistema paralelo	27
	3. Resultados e Comentários	30
D.	Um <i>briefing</i> sobre a experiência da Costa Rica	32
E.	Brasil: tornando real o sonho do Estado de bem-estar social?	34
	1. Origens e estrutura atual da Previdência	34
	2. Proposta de reforma em março de 1995	40
IV.	Conclusões	45
	Notas	49
	Bibliografia	53
	Apêndice Estatístico	57

I. Introdução

A previdência social desenvolveu-se no mundo durante o século passado, à medida em que a industrialização geral, a urbanização e a formalização das relações econômicas pelos mercados caracterizaram padrões atuais de desenvolvimento. Nossa compreensão da previdência social também mudou durante esse período. A previdência social surgiu como uma política social para os trabalhadores, como um seguro coletivo contra o risco de perda, pelo indivíduo, de sua fonte de renda (no modelo bismarckiano). A previdência social evoluiu para a meta beveridgiana de “ausência de necessidade”, ou, como expresso na declaração que “todo o indivíduo, como membro da sociedade, tem direito à previdência social ... indispensável para a sua dignidade e para o livre desenvolvimento de sua personalidade” (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 22).

Dentro do conceito bismarckiano, a previdência social foi institucionalizada para os trabalhadores assalariados, com base nas contribuições do empregado e do empregador. As pessoas de recursos valiam-se da previdência privada. Os servidores públicos eram atendidos através de aposentadorias e pensões estatais, um relacionamento cujo objetivo era o de assegurar a sua lealdade especial para com o Estado. Os pobres (dentre eles, os órfãos, as viúvas, os inválidos) e os desamparados dependiam da reciprocidade da família e de uma assistência social tipo “lei dos pobres”, muitas vezes com a obrigação de aceitar trabalho.

O desenvolvimento do “Modelo de Estado de Bem-Estar Social” foi uma política que surgiu como consequência de interpretações sucessivas mais amplas do conceito de previdência social, que acompanharam a evolução dos ideais social-democratas em um sentido amplo e que baseava-se em uma estrutura corporativa e estatizante. Entretanto, os custos das estruturas cada vez maiores de previdência social aumentaram significativamente em uma época de crescente desemprego causado por mudanças nos padrões tecnológicos e de uma maior sensibilidade aos choques econômicos internacionais através da integração econômica global das sociedades. Foram observadas tendências de aumento da pobreza e da privação tanto em países desenvolvidos como no Terceiro Mundo. Foram feitas reivindicações na direção de um “modelo de Estado regulatório-subsidiário”, no qual o Estado transferiria, na medida do

possível, a função previdenciária para as mãos do setor privado. Argumenta-se que isto garantiria maior eficiência e custos menores. Esses sistemas privados seriam complementados por uma política pública dirigida aos pobres. O Modelo de Estado-Regulatório, baseado na ideologia liberal e dirigida aos ricos está, portanto, em acordo com o princípio da “subsidiariedade” da doutrina social católica, complementada por um componente reduzido de Estado de Bem-Estar Social, dirigido aos pobres.

O modelo latino-americano anterior tem suas raízes no Estado corporativo organizado, desde os seus primórdios no século XX. Ocorreu uma expansão evolucionista em círculos concêntricos, resultando no Estado de Bem-Estar Social truncado e *sui-generis* atual.¹ Uma cobertura com cláusulas generosas foi concedida primeiro aos assalariados de alta renda. Mais tarde, essa cobertura foi estendida para incluir os grupos mais fracos, geralmente com o objetivo de legitimizar governos e estratégias de desenvolvimento nacionais. A base financeira que tornou possível essa generosa expansão foi a estrutura demográfica jovem, juntamente com a possibilidade de se aumentar progressivamente os “círculos de cobertura” para incluir novos grupos de contribuintes. À medida em que os planos de previdência começaram a amadurecer e alcançaram os limites da expansão da cobertura (setores informais crescentes, possibilidades decrescentes de expandir os padrões de ocupação assalariada), juntamente com mudanças demográficas na estrutura etária, a dinâmica fundamental da estrutura ruiu e a previdência social na América Latina entrou em crise. Isto aconteceu primeiro no Uruguai, o pioneiro desse tipo de previdência social na América Latina.

A necessidade de se reformar a previdência social na América Latina é real, e também ocorreu um debate controvertido sobre a forma que deverá ter. Até agora, vários países, compelidos pelos problemas mencionados acima, já tomaram medidas para reestruturar os seus sistemas de previdência social. Entretanto, as alternativas escolhidas foram diferentes de um país para outro.

O objetivo deste documento é oferecer uma visão geral das principais características das reformas ou das tentativas de reforma no passado recente. Na próxima seção serão feitos alguns comentários gerais com respeito à história e às características dos sistemas de previdência social da América Latina. Essa seção é seguida por um relatório de algumas experiências e a situação atual das reformas. Finalmente, serão apresentadas algumas conclusões baseadas nesses exames de casos.

II. Previdência Social na América Latina

Se a previdência social for entendida como a cobertura daqueles riscos listados na Convenção de Previdência Social (Padrões Mínimos) de 1952, nº 102/OIT², juntamente com a assistência social (Recomendação de Segurança de Renda nº 67, 1944), as origens da previdência social moderna na América Latina remontam às primeiras décadas deste século. A expansão da cobertura foi uma resposta aos grupos de pressão ao longo de linhas profissionais; geralmente os primeiros a receber cobertura foram os militares, os servidores públicos e os assalariados urbanos, seguidos (mas não em todos os casos) por outros grupos no setor de serviços (trabalhadores domésticos) e finalmente (em alguns casos), pelo setor rural e pelos camponeses. Outra seqüência freqüentemente observada foi a criação, em primeiro lugar, do seguro de acidente de trabalho, seguido de programas de seguro de saúde-maternidade, aposentadoria por velhice, por invalidez, pensão por morte do cônjuge e, finalmente, seguro-desemprego³.

Apesar de suas atuais dificuldades e fraquezas, a previdência social na América Latina tem realizações verdadeiras que merecem reconhecimento. Um dos exemplos que pode ser citado é que em vários países da região a cobertura universal da previdência e da assistência social (veja Tabela 4) auxiliou na prevenção de um aprofundamento ainda maior das enormes chagas sociais causadas pela crise econômica dos anos 80. Isto aconteceu principalmente através de investimentos em estruturas de saúde pública e de prestação de serviços de saúde⁴. Uma das principais fraquezas que precisa ser enfatizada resultou do padrão de expansão concêntrica da cobertura mencionado acima. Dependendo da influência política do segurado⁵, foram asseguradas a uma minoria iniquidades como benefícios extremamente generosos com respeito às contribuições históricas e a possibilidade de acúmulo de benefícios previdenciários.

Por isso, na maioria dos casos, os programas de previdência social foram impedidos de atingir a solidez financeira e atuarial após a conclusão das fases de expansão horizontal e vertical da cobertura. Quando os direitos maturaram, especialmente dos planos de aposentadoria e pensão, suas reservas estavam exauridas e os procedimentos financeiros foram alterados para um regime de repartição simples. Os acontecimentos da década de 80 contribuíram para aumentar o impacto de erros estruturais passados e trouxeram as tendências gerais a seguir, que apontavam para uma crise em potencial: crescimento

do desemprego, aumento da economia informal como percentual do mercado de trabalho e um aumento de demanda por serviços sociais, além de uma queda real nos salários, declínio nas receitas gerais do governo, dificuldades para aumentar os gastos sociais e, em muitos casos, desvalorização monetária das reservas das entidades de previdência social⁶.

A rápida análise a seguir de algumas das importantes questões da previdência social tem como objetivo dar uma idéia das implicações e dos efeitos mutuamente condicionantes que as estruturas da previdência social possuem, bem como estabelecer uma visão geral preliminar dos vários aspectos dos quais as propostas de reforma precisam tratar.

1. O papel do Estado na provisão de previdência social

Historicamente, o Estado tem sido a principal força por trás da criação e expansão da previdência social na América Latina. Uma vez que as atuais estruturas de previdência social estão sujeitas a grandes pressões, o papel do Estado tem sido questionado pela abordagem de “Estado-Regulador” ao sistema de previdência social. Será que a suspensão da ação pública no provimento de previdência social irá na verdade diminuir o papel do Estado? Um novo arranjo de funções que o Estado e as instituições privadas executam no âmbito da previdência social mudaria mais do que apenas a propriedade, uma vez que os padrões de cobertura e de acesso, bem como os incentivos e as restrições ao ingresso poderão adquirir novos significados. Estruturas de decisão tradicionalmente acordadas, como instituições tripartite, também podem sofrer mudanças. A institucionalização da previdência social sob um regime de “Estado de Bem-Estar Social” ou de um “Estado-Regulador” trará em seu bojo um debate sobre a nova alocação de funções e ilustra a dimensão da previdência social que pode ser chamada de sua característica paraestatal.

2. Efeitos fiscais

Os desequilíbrios financeiros são as principais razões que hoje pressionam a reforma urgente dos sistemas de previdência social na América Latina. Entretanto, as reformas sociais não são, tipicamente, isentas de custos para o Estado. Um dos componentes é a “dívida invisível” acumulada pelos segurados e a “dívida social” por aqueles que, eles mesmos, nunca contribuíram com a previdência social, mas que sofreram com o “ajuste” e a

“austeridade fiscal” que se seguiu à “década perdida de 80”. Um segundo componente de custo está associado à desativação do sistema velho e à criação de um novo. Um terceiro custo é aquele relativo à provisão de serviços sociais e de substituição de receita àqueles que não têm condições de se tornarem segurados e não estão qualificados a receber benefícios sob os novos sistemas. Portanto, uma questão que se coloca é, se o Estado está se “livrando” dos compromissos financeiros ao implementar a reforma, então quais são os efeitos fiscais líquidos da transição para um novo arranjo entre o Estado e o setor privado? Há formas alternativas de financiar os gastos com a previdência social, especialmente aqueles dirigidos aos grupos sociais mais vulneráveis, que não sejam contribuições sobre a folha de salários?

3. Direcionamento social

O conceito de “direcionamento” de despesas e de contribuições sociais foi concebido como uma forma de realocar recursos para a promoção e a reintegração dos grupos mais vulneráveis de pobres, bem como de outros grupos de pobres, dentro de um ambiente social em mutação. Uma questão inicial é onde estabelecer o limite entre seguro social (com base contributiva) e assistência social (sem base contributiva)? O que seria um melhor direcionamento para ambos os tipos de gastos previdenciários na América Latina e de onde viriam tais contribuições? Quais foram os privilégios que alguns grupos acumularam no passado e qual seria a função da previdência social com respeito à diminuição da pobreza no futuro? Qual o papel da previdência social no provimento de serviços e de renda: qual deve ser o principal objetivo, manter os atuais padrões de vida ou prover um nível básico de renda/serviços básicos, a ser complementado pelo segurado, se desejar, através de seguro privado? Do lado da contribuição, qual deverá ser o peso alocado à renda oriunda do trabalho no financiamento da previdência social, em contraposição ao uso de tributos gerais ou específicos (p. ex., tributos sobre energia elétrica)? Finalmente, mas não menos importante, quais foram os efeitos das estruturas de contribuição à previdência social sobre o custo da mão-de-obra e sobre o nível de emprego?

4. A mulher e a previdência social

As instituições formais de previdência social geralmente não são os primeiros provedores em momentos de necessidade. Na maioria dos casos, os recursos pessoais, a comunidade, as associações locais, a família, e, dentro dela, especialmente as mulheres, arcam com boa parte do ônus de assistir os

idosos, criar as crianças e cuidar dos doentes. A ECLAC (1993b) informa que, de maneira geral, as mulheres na América Latina trabalham 12-13 horas por semana a mais que os homens, devido ao seu duplo conjunto de responsabilidades. Além disso, quando as mulheres têm acesso ao mercado de trabalho (1990: as mulheres representavam 22% da população economicamente ativa na América Latina), a discriminação de salários e a alocação das mulheres a atividades menos produtivas permanecem com questões muito preocupantes. Além disso, em algumas das situações de vida mais vulneráveis na América Latina, as mulheres estão fortemente representadas: como parte da população de idosos e de situações especiais de viuvez (as mulheres vivem mais que os homens; veja a Tabela 1), como migrantes, como chefes de família (entre 20% e 40% das economias domésticas na América Latina), ou como mães adolescentes.

Uma consequência dessas condições é o acúmulo de brechas no histórico de contribuição social das mulheres e, na medida em que as condições de qualificação tendem a ser mais rigorosas no futuro, cabe perguntar se as mulheres não merecem tratamento especial para evitar uma exclusão não-intencional da previdência social e a exposição ao perigo da pobreza, dessa forma tendo reconhecida a sua contribuição direta através dos cuidados com os doentes, as crianças e os idosos.⁷

5. Sistemas de capitalização versus sistemas de repartição simples

Um argumento importante contra os regimes de repartição simples é que supostamente desperdiçam os recursos da sociedade e que os métodos de capitalização poderiam contribuir para uma taxa mais alta de poupança agregada, e, conseqüentemente, para níveis mais altos de investimento. O volume considerável de recursos que já foi redirecionado para planos de capitalização levanta algumas dúvidas: será a previdência social em regime de capitalização uma forma adequada de aumentar a poupança agregada em uma sociedade? A previdência social alcançou de fato tal objetivo na América Latina, onde este argumento foi apresentado pelos seus reformadores?

Um ponto inicial a ser reconhecido é que os gastos sociais só podem ser custeados pela renda nacional atual. Assim, permanece sempre o problema de dividir a renda nacional entre os economicamente ativos e os inativos (no caso das aposentadorias e pensões); nenhuma renda pode realmente ser deslocada do passado para o presente, nem para o futuro.

Uma segunda questão que permanece ambígua é se realmente ocorrem os efeitos sobre a poupança que, diz-se, os esquemas de capitalização têm. Cabe perguntar neste momento se a poupança previdenciária compulsória elimina outras poupanças pessoais. Cabe perguntar também se o mito do “fundo de poupança” como pré-requisito para o investimento, desfeito totalmente por Keynes, está por ser resgatado. Quais foram os resultados iniciais alcançados (ou não) com as reformas na América Latina?

Em terceiro lugar, deve-se considerar o fato de que esquemas maduros de fundos de capitalização adquirem as mesmas características do sistema de repartição simples, tornando-se o seu equivalente econômico. As diferenças que permanecem são questões de conveniência e de administração.

Finalmente, os fundos adquirem um poder considerável com um grande volume de recursos acumulados, especialmente dentro de estruturas historicamente controladas por *grupos financieros* nacionais e conglomerados estrangeiros, com tem sido o caso na América Latina. Quais são então, as regras que garantem uma administração socialmente responsável desses fundos?

III. Estudos de casos de reformas

A. Chile: um sistema de aposentadoria e pensão capitalizado e a promessa de assistência mínima universal

1. Situação antes da reforma

O Chile foi um dos pioneiros da previdência social na América Latina; a implantação de seu sistema moderno ocorreu na década de 20, quando foi criado o primeiro programa para os ferroviários. A evolução lenta mas constante resultou em um conjunto institucionalmente fragmentado, cobrindo, para quase todos os riscos, cerca de 75% da população economicamente ativa (1970). Algumas iniquidades extraordinárias caracterizaram o sistema: o valor médio das aposentadorias e pensões dos funcionários públicos era o dobro do valor pago pelo setor privado e quase sete vezes acima da média geral. Havia esquemas de aposentadoria antecipada que permitiam aposentadoria após apenas trinta anos de contribuição. Além disso, aposentadorias e pensões com indexação extremamente favorável (as aposentadorias “perseguidoras”) eram acessíveis a um grupo restrito, que incluía os militares⁸.

A tendência adversa nas taxas de dependência (1960 = 10,8 contribuintes para 1 aposentado; 1970 = 4,4:1) e os 15% a 20% (1965-1975) de recursos suplementares de que a previdência social chilena necessitou do orçamento público foram outros aspectos negativos⁹. Em 1971, os gastos totais com previdência social alcançaram um pico máximo de 17,5 por cento do PIB¹⁰. Apesar de várias tentativas, as intenções de reforma, incluindo uma sob o governo do Presidente Eduardo Frei na década de 60, não tiveram sucesso no passado.

Após o golpe militar, as principais injustiças (aposentadoria antecipada, aposentadorias “perseguidoras”) foram abolidas, exceto para as forças armadas e a polícia. A idade para a aposentadoria foi elevada e unificada em caráter nacional em 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, e iniciou-se o processo de unificação dos vários institutos de aposentadoria e pensão sob o

Escritório de Normalização de Aposentadorias e Pensões; além disso, no sentido de reduzir o custo da mão-de-obra, foram também reduzidas as alíquotas de contribuição mediante a extinção da contribuição do empregador¹¹. Witte (1995) argumenta que foi o governo militar que exacerbou a crise da previdência social dos anos 70 através desta última medida.

2. A mudança para um sistema de aposentadoria em regime de capitalização.

Reforma e comentários

Em 1980, o Decreto-Lei 3.500 criou um novo sistema de aposentadoria e pensão, em regime de capitalização, baseado na iniciativa privada, que deveria substituir, a longo prazo, os sistemas públicos de repartição simples. Esses últimos não foram imediatamente desativados, mas descontinuados gradualmente, à medida que os seus beneficiários morriam e os seus segurados atuais transferiam-se para o sistema de capitalização, enquanto que os novos integrantes do mercado de trabalho filiavam-se obrigatoriamente ao sistema privado.

O papel do Estado foi redefinido com as palavras-chave “subsidiariedade” e “função de regulação”. O Estado deveria deixar a economia para os atores do setor privado e assumir um papel meramente subsidiário na regulação e supervisão de bancos, companhias de seguro etc., e no “direcionamento” de seus gastos sociais para os “absolutamente pobres”. Por outro lado, o coeficiente de distribuição de renda de Gini aumentou de 0,50 para 0,55 entre 1970 e 1984¹² e era um indicador impressionante do empobrecimento maciço que ocorreu no Chile. Em 1990, o novo governo democrático decidiu dar maior ênfase ao aspecto de “direcionamento” aos pobres das reformas sociais iniciadas pelo regime militar.

O elemento central no novo sistema são os AFPs - empresas privadas, das quais cada uma administra um fundo de aposentadoria e pensão e provê aposentadoria e pensão aos seus segurados¹³. O sistema tem uma entidade controladora de supervisão (SAFP), subordinada ao Ministério do Trabalho. Outras obrigações do Estado são: a desativação ordeira do sistema antigo, incluindo a obrigação de assumir os seus encargos financeiros; o provimento de regras e garantias, mediante o estabelecimento de normas, que emprestem credibilidade ao novo sistema aos olhos dos segurados, bem como a promessa de “aposentadorias assistenciais”, financiadas pelas receitas gerais, para aqueles que não tenham adquirido o direito a um nível mínimo de aposentadoria, sujeito à prova da necessidade.

O sistema de aposentadorias e pensões privadas é compulsório para todos os trabalhadores assalariados. Os autônomos podem optar pela participação no sistema. Os assalariados pagam uma contribuição de 10% de seu salário bruto a uma AFP, e mais cerca de 3% a uma empresa de seguro de vida escolhida pela AFP, com isso sendo também cobertos contra morte e invalidez. Também são possíveis contribuições adicionais voluntárias até um teto máximo, gozando de tributação preferencial. Devem ser pagos mais 7% para o seguro-saúde. A soma das contribuições a pagar sob o novo sistema era significativamente menor (em cerca de 7%) que a do sistema antigo¹⁴. Os empregadores estão isentos de contribuições obrigatórias ao novo sistema, mas com a criação das AFPs eles foram obrigados a aumentar os salários em valor equivalente à contribuição que teriam que fazer caso os seus empregados ainda estivessem sob o sistema antigo. O aumento líquido de salários resultante foi um incentivo para o segurado transferir-se para uma AFP. Outros incentivos para a transferência foram que as condições de elegibilidade no sistema antigo tornaram-se mais rigorosas, e que o governo emitiria “títulos de reconhecimento”, que representavam os direitos acumulados do segurado enquanto este estava sob o regime antigo. Os títulos de reconhecimento pagam um juro real de 4% ao ano e são resgatáveis por ocasião da aposentadoria do seu titular¹⁵.

No primeiro ano (1981), 39% da população economicamente ativa transferiu-se do sistema previdenciário público para o privado; este número cresceu constantemente, até atingir 90% da cobertura da população economicamente ativa em maio de 1993¹⁶. Menos de 10% dessa população ainda contribuía para o sistema antigo. Entretanto, naquela época, apenas 2,77 milhões (isto é, 61%) dos atuais 4,54 milhões de filiados estavam contribuindo regularmente. Mesa-Lago (1993) relata níveis muito baixos de cobertura, especialmente entre os autônomos. Assim, a taxa real de cobertura é agora menor do que era no sistema antigo. Não está bem claro por que o nível de contribuição é tão baixo. Diamond e Valdés-Prieto referem-se à alta rotatividade do mercado de trabalho. Witte (1995) menciona a possibilidade de os empregadores retardarem ou reterem o repasse das contribuições descontadas de seus empregados e também que para uma boa parte dos autônomos (principalmente no setor informal e entre os de menos recursos), a necessidade de arcar com toda a contribuição de seu próprio bolso sem um reajuste de salário pode ter tornado a transferência onerosa demais. Além disso, a concorrência entre as AFPs torna pouco provável qualquer sanção contra os segurados inadimplentes.

A aposentadoria ocorre aos 65 anos de idade para homens e aos 60 anos para mulheres com direito a aposentadoria, tendo sido completados 20 anos de contribuição, mas pode ocorrer antes, se os recursos acumulados satisfizerem certos padrões legais.

Os filiados do sistema privado podem transferir as suas contas de poupança de uma AFP para outra, até quatro vezes por ano, e, na verdade, até 1993, 25% dos poupadores exerceram esse direito pelo menos uma vez por ano¹⁷. Um item importante através do qual as AFPs devem concorrer são as taxas de serviço que cobram de seus filiados pelos serviços de recebimento das contribuições, administração e prestação de informações sobre a situação do segurado, bem como sobre o montante do benefício por ocasião da aposentadoria. Essas taxas são atualmente de dois tipos: um valor fixo para a manutenção da conta e outra proporcional à contribuição depositada. A partir de 1983, o total das taxas diminuiu de 3,6% (1983) para 3,1% (1991)¹⁸. Uma questão delicada tem sido o efeito retroativo que uma taxa fixa tem sobre os segurados de menor renda: em 1991, para os filiados com um salário de contribuição de US\$ 250, o retorno no período 1981-1991 foi quase 25% menor que para uma renda tributável de US\$ 1.500¹⁹.

As AFPs também diferem entre si com respeito ao seu retorno sobre o investimento; entretanto, foi criada uma regulamentação rigorosa para limitar as carteiras de risco, distribuir o efeito de desenvolvimento esperado entre os vários instrumentos de investimento e para evitar as perdas para os segurados. Por outro lado, esses limites têm sido ampliados, à medida em que o sistema bancário e o mercado financeiro chilenos evoluíram. Atualmente, as carteiras das AFPs não podem ter mais de 45% de títulos do governo e nem mais de 30% de ações de empresas nacionais. Em 1995, a participação de papéis estrangeiros foi aumentada para 10%.²⁰

As taxas de retorno das AFPs têm sido muito altas, atingindo uma média de 13,6% no período 1981-1993²¹. Entretanto, especialistas chilenos e estrangeiros reconhecem que estes níveis de retorno não se manterão a longo prazo, sendo mais provável que prevaleçam taxas de retorno tipicamente internacionais. Projeções recentes apontam para um “máximo razoável” de 4% ao ano (Ruiz-Tagle, 1994), ou um mais otimista 5,5% a 6,5% (Diamond e Valdés-Prieto, 1994). Ruiz-Tagle (1994) é de opinião que as carteiras de investimento poderão se tornar de maior risco, uma vez que estima-se que os recursos acumulados alcançarão 80% do PIB em 1999 (situação em dezembro de 1993: cerca de 40% do PIB) e a oferta de instrumentos de investimento seguros e de alto retorno tenderão a se esgotar.

Os benefícios de aposentadoria podem ser pagos de três maneiras diferentes. Em primeiro lugar, na idade adequada, o segurado recebe uma quantia única equivalente ao montante de sua poupança na AFP, que deve ser usado para comprar uma anuidade (aposentadoria mensal) junto a uma companhia de seguro de vida (comissão do agente de seguros: 3,5% a 4% do valor total segurado²²); a pensão mensal é garantida até a morte. A segunda maneira é uma retirada periódica, com a AFP mantendo a conta do filiado e pagando um valor mensal até o exaurimento do fundo. Esta versão apresenta riscos para o segurado, caso ele

“sobreviva” por mais tempo que o saldo positivo de sua conta. Uma terceira possibilidade é a combinação de ambas.²³ O Estado garante o segurado contra falência da companhia de seguros ou da AFP.

Este sistema basicamente privado é complementado pelo Estado com um componente de assistência social “direcionado”, as assim chamadas “aposentadorias de assistência”, correspondendo, em 1990, a cerca de 10,5% dos salários médios nacionais. Além da capitalização em fundos privados de aposentadoria e pensão, tais aposentadorias de assistência social para idosos necessitados, às quais, pelo menos em princípio, todos têm direito, constituem-se na principal inovação social do “modelo chileno”. Entretanto, a primeira experiência também mostra como permanecem ainda frágeis as bases de um Estado de Bem-Estar Social “direcionado” do tipo chileno. Em primeiro lugar, por razões fiscais, no final dos anos 80, o número total de pessoas a serem cobertas foi limitado, de forma bastante arbitrária, em 300.000, com uma grande demanda não-satisfeita de pessoas legalmente qualificadas²⁴. Em segundo lugar, o valor real daquelas aposentadorias e pensões caiu vertiginosamente entre 1987 e 1989, uma vez que não eram regularmente indexadas. Entretanto, em junho de 1990, sob o governo Aylwin, houve um acréscimo nominal de 82% nos valores²⁵, prova de que tais transferências são sensíveis a mudanças no cenário político.

O segundo item de “direcionamento” é a garantia de aposentadoria mínima: se uma pessoa segurada por uma AFP contribuiu por 20 anos e não tem direito ao valor mínimo legal de uma aposentadoria, a diferença lhe é paga das receitas gerais (assim como são pagas as aposentadorias de assistência). Isto torna os compromissos financeiros do Estado ilimitados e imprevisíveis²⁶.

Um dos mais importantes argumentos a favor dessa reforma foi o de que as aposentadorias e pensões sob as AFPs seriam maiores que as do passado. De fato, as novas aposentadorias e pensões pagas estão cerca de 43% acima das antigas. Entretanto, vários fatores têm estado em jogo e uma comparação direta é problemática. Ora, a razão fiscal para a introdução do sistema novo foi que os direitos de aposentadoria e pensão acumulados pelos segurados eram altos demais para serem honrados pelo Estado. Por isso, o Estado chileno faliu parcialmente, reduzindo o valor contábil das demandas “invisíveis” de seus aposentados e pensionistas enquanto continuava a honrar, a detentores de títulos e outros, o serviço de sua dívida “visível” interna e externa - exatamente o oposto do que ocorreu nas reformas monetárias efetuadas após a Primeira e Segunda Guerras Mundiais na Europa, especialmente na Alemanha, onde os sistemas monetários foram reconstruídos mediante a redução das dívidas visíveis e deixando intactas as demandas invisíveis de aposentados, veteranos e vítimas de guerra. Uma vez que o novo sistema de capitalização está apenas começando e muito longe ainda da maturidade²⁷, a estrutura de incentivo da garantia de aposentadoria e pensão mínima ainda não entrou completamente em cena. A alta taxa de inadimplência atual na contribuição

leva a se esperar que, no futuro, a garantia de aposentadoria e pensão mínima será fortemente demandada. Ruiz-Tagle (1994) relata que em dezembro de 1992 somente 27,9% daqueles com mais de 40 anos de idade que eram filiados a APF (supostamente com 10 anos ou mais de filiação) tinham acumulado poupança superior a US\$ 5.000, um valor que dificilmente permitiria alcançar a aposentadoria ou pensão mínima sem o adicional pago pelo Estado. Por isso, todas as projeções não passam de meras conjeturas.

Também não estão claros os efeitos fiscais. O objetivo da reforma era de liberar o Estado de continuar a acumular déficits sob o sistema antigo. Por outro lado, a progressiva desativação do sistema antigo implicou não apenas em uma redução drástica nos direitos, sob este sistema, dos aposentados e pensionistas presentes e futuros, mas implicou também em arcar com um enorme débito acumulado. Arrau (1992; veja a Tabela 7) prevê que o déficit fiscal total associado com a reforma e a emissão de títulos de reconhecimento se manterá em um nível muito alto (mais de 4% do PIB até o ano 2000, caindo para 1,5% no ano 2015); a forma escolhida para financiar este déficit foi a de emitir títulos de dívida - a serem adquiridos principalmente pelas AFPs, fechando assim, o círculo entre os jovens e os idosos. Esta projeção ainda não inclui a probabilidade de despesas públicas mais altas causadas por uma demanda acima da prevista da garantia de aposentadoria mínima, e muito menos uma nova expansão das “aposentadorias de assistência”. Pode-se concluir que as economias fiscais do estado chileno não são tão claras como esperado pelos reformadores.

As mulheres estão entre os principais perdedores da reforma da aposentadoria chilena²⁸. Em maio de 1993, a taxa de inadimplência nas contribuições individuais de filiados do sexo feminino a uma AFP foi de 55,5% (comparado a uma inadimplência geral média de 39% para todos os filiados²⁹). Isto pode ser explicado pelo argumento, de que, durante a deterioração do ambiente social na década de 80, as mulheres foram as primeiras a ser atingidas pelos problemas do mercado de trabalho (resultando em mais “lacunas de contribuição”) e pelo aumento das tarefas dentro da família. Um outro aspecto é que suas receitas monetárias tributáveis são cerca de 25% menores que as dos homens. Além disso, a sua expectativa média de vida por ocasião da aposentadoria é mais alta que a dos homens (19,4 anos contra 13,2 anos para os homens, no início da década de 80) (Mesa-Lago, 1991a), resultando em aposentadorias menores.

Finalmente, esperava-se que a reforma aumentaria a poupança nacional, desenvolveria os mercados de capital e, dessa forma, estimularia o investimento. Parece que, de fato, sua principal influência de sucesso foi na direção do aprofundamento, institucionalização e especialização dos mercados de capitais³⁰. Diamond e Valdés-Prieto (1994) argumentam que a maior parte dos recentes avanços no mercado de capitais provavelmente

também teriam ocorrido sem a contribuição dos fundos de aposentadoria e pensão, devido à abertura geral da economia chilena a partir dos anos 80. Os autores também põem em dúvida a importância do papel que esses fundos supostamente teriam tido na tendência dos preços no mercado de capitais nos anos 80. De um lado, era comum que as mudanças na legislação referente à composição e carteira das AFPs provocassem imediatamente aumentos especulativos nos preços e suspeita-se que o volume investido dos fundos (35,4% dos ativos financeiros agregados em junho de 1992) poderia ter contribuído com as explosões artificiais de preços nas bolsas de valores do Chile. De outro lado, os aumentos de preços eram muitas vezes tão altos, que muitas AFPs ultrapassaram os limites estabelecidos pelo Corpo Supervisor com respeito à participação de instrumentos individuais em suas carteiras. Os preços desses ativos financeiros, nos quais as AFPs estavam proibidas de investir ou já tinham alcançado sua participação máxima, continuaram a aumentar no mesmo ritmo (de modo que algumas AFPs foram mesmo obrigadas a vender ações para manter sua carteira dentro da composição permitida)³¹.

Uma dúvida final diz respeito ao efeito sobre o investimento e à poupança agregada nacional. Arrau (1992) sistematiza os dados sobre a poupança chilena agregada para o período 1980-1991 mostrando que, enquanto as poupanças dos fundos de pensão aumentaram lentamente de 0,0 (1981) para 3,3% do PIB (1991), a poupança do governo caiu vertiginosamente durante o início e meados da década de 80 e retornou ao final da década a um nível mais baixo do que antes. A poupança nacional total também sofreu queda durante os anos 80 e retornou em 1989-1991 a um nível um pouco menor do que no início da reforma da previdência social. Pode-se concluir que até o momento não há provas do efeito positivo da reforma da previdência sobre a poupança nacional agregada do Chile. Pelo contrário, parece que reafirma-se o argumento keynesiano padrão de que o investimento e o consumo são variáveis autônomas deixando a poupança agregada (“S”) como um resíduo.

B. A reforma no Peru: seguindo o modelo chileno

1. Situação antes da reforma

As origens do sistema previdenciário formal do Peru remontam ao período 1936-1960, quando a legislação básica foi aprovada. Mesa-Lago (1991) classifica-o entre os países intermediários, com um sistema relativamente unificado. A sua seguridade Social (IPSS), que englobou todos os

sistemas existentes (exceto o das forças armadas), a partir de 1980. Os dados relativos à cobertura em 1985 mostram que os segurados são principalmente assalariados urbanos e funcionários públicos, totalizando 39,1% da população economicamente ativa, ou cerca de um quinto da população total.

Em 1985, as condições para qualificação aos benefícios eram as seguintes: era possível aposentar-se aos 60/55 anos de idade (homens/mulheres), com um mínimo de 15/13 anos de contribuição. A aposentadoria resultante variava de 50% a 80% do salário médio de 3 a 5 melhores anos no período dos últimos 5 anos. O auxílio-doença e o auxílio-maternidade também estavam entre os mais liberais dentro de uma comparação latino-americana³².

A estrutura da receita do sistema previdenciário peruano dependia, principalmente, de um imposto de 22% sobre a folha de salários, dividido entre empregados (16%) e empregadores (6%, 3% dos quais, para o plano de aposentadoria e pensão). O método de custeio adotado por lei foi o do sistema de “prêmio escalonado” (repartição simples com acumulação de reservas para um período intermediário, seguido por uma reavaliação atuarial do prêmio de contribuição para o período seguinte). Durante a crise econômica dos anos 80, muitos indicadores sofreram queda vertiginosa: houve queda nos salários, o desemprego cresceu, a evasão da contribuição previdenciária entre empregadores do setor privado foi estimada em 33%, a inflação alta, acoplada à manipulação dos juros e da taxa de câmbio, exauriu as reservas do IPSS (a dívida do governo nas mãos das instituições de previdência social desvalorizou-se), os déficits da previdência social cresceram nos períodos 1982-1984 e 1987-1988. Mesa-Lago (1994) inclui os seguintes problemas adicionais: baixo valor real das aposentadorias e pensões, falta de uma avaliação atuarial contínua de todos os programas, burocratização e altos custos administrativos. Em resumo, ao final da década de 80, o IPSS atravessou a pior crise da sua história, e havia certamente necessidade de reforma.

2. A reforma do plano de aposentadoria e pensão

Embora as aposentadorias e pensões fossem, historicamente, apenas uma pequena parte do sistema previdenciário peruano (em 1983, os gastos com aposentadorias e pensões totalizaram somente 34,1% dos gastos com benefícios no Peru, enquanto 58,7% foram gastos com auxílio-doença e auxílio-maternidade, este último subsidiado pela receita gerada pelo plano de

aposentadoria e pensão), em 1991, o Peru decidiu implantar um sistema de previdência privada. Mesa-Lago (1994), bem como o jornal limenho *Análisis Laboral* (1994), observam que o debate público, na medida em que existiu, concentrou-se no tipo de sistema desejado (público versus privado versus misto) e não nas providências urgentes necessárias para reformar e consolidar os benefícios para os segurados do IPSS e para todo o sistema de previdência social.

Em dezembro de 1992, sob um regime de suspensão dos direitos constitucionais, o governo peruano promulgou o Decreto nº 25.897/1992, que definiu junho de 1993 como a data de lançamento do sistema de previdência privada (SPP), inspirado no modelo chileno. Há, entretanto, algumas diferenças importantes:

1) Legalmente, o sistema antigo continua existindo, mas o período de carência foi aumentado para 20 anos de contribuição (tanto para homens como para mulheres); os segurados da previdência social podem optar pelo IPSS ou pelas AFPs;

2) a transferência de uma AFP para o IPSS foi permitida somente até dezembro de 1994, inclusive; após esta data, a única forma de entrar no IPSS é, exatamente, no início da vida economicamente ativa de uma pessoa;

3) os títulos de reconhecimento seriam emitidos sob condições mais severas do que no Chile³³:

- ◆ o segurado deveria estar filiado ao IPSS em 6 de dezembro de 1992;
- ◆ o segurado precisa ter contribuído durante os seis meses imediatamente anteriores à solicitação da emissão do título;
- ◆ e, o mais importante, o segurado deve ter contribuído ao IPSS por, pelo menos, 4 anos entre dezembro de 1982 e dezembro de 1992.

Isto significa que aqueles que haviam contribuído antes de 1982 mas não tinham quatro anos de contribuição após 1982, ou aqueles que começaram a contribuir em janeiro de 1990, ou mais tarde, não tinham direito ao título de reconhecimento. Cabe lembrar que os anos 80 foram uma década de crise (entre 1985 e 1991, a pobreza e a pobreza extrema chegaram a níveis nunca anteriormente atingidos³⁴) e a tendência geral no Peru foi na direção do crescimento do emprego informal, ou mesmo da produção de subsistência;

5) o título de reconhecimento tem um teto de 60.000 soles (cerca de 40.000 dólares); tem correção monetária mas não paga juros reais;

6) as contribuições sobre o salário do empregado: além de uma contribuição de 10% para o fundo de aposentadoria e pensão dos idosos e uma contribuição não especificada para o seguro de invalidez-morte, há uma contribuição de solidariedade de 1% para financiar aposentadorias e pensões assistenciais para os idosos não qualificados e para os inválidos com mais de

18 anos de idade;

7) não há garantia de pensão mínima;

8) as normas que regem a composição das carteiras de títulos das AFPs permitem um máximo de 60% em títulos do governo (Chile, 45%), e 5% em papéis estrangeiros (Chile: 3% a partir de 1992; 10% a partir de 1995)³⁵.

Meio ano após sua implantação, havia oito AFPs funcionando com cerca de 650.000 filiados (Tabela 9). Em fevereiro de 1995 este número tinha aumentado para cerca de 965.000³⁶. Três quartos dos segurados pelas AFPs tinham entre 20 e 40 anos de idade. Mesmo considerando que a estrutura etária da população peruana é ainda muito jovem, aparentemente as faixas de mais idade da população segurada estão sub-representadas entre os filiados das AFPs. As principais razões para a filiação dos jovens são escapar da crise financeira do IPSS, a perspectiva de melhores aposentadorias e pensões e, possivelmente, pressões por parte dos empregadores, que não pagam contribuição ao sistema previdenciário privado (entretanto, com a transferência de um empregado a uma AFP, os empregadores devem aumentar o salário em 13,5%, o valor da contribuição para a aposentadoria por velhice, e o seguro de invalidez e pensão do empregado; em contrapartida, eles ficam isentos de qualquer outra contribuição obrigatória ao sistema previdenciário). As razões para os trabalhadores mais idosos permanecerem no IPSS são as condições desfavoráveis dos títulos de reconhecimento, as condições menos rigorosas de qualificação (idade de aposentadoria de 60/55 anos para homens/mulheres, em lugar de 65/60 no SPP) e uma menor contribuição por parte do empregado.

O sistema reformado enfrentou sérios problemas durante o seu primeiro ano, principalmente em razão das dificuldades financeiras por parte do governo, mas também por causa de dificuldades administrativas. Por exemplo, o orçamento governamental não tinha provisão para o aumento de salário devido aos funcionários públicos que desejavam transferir-se para o SPP, o que resultou na proibição temporária de filiação de funcionários públicos nas AFPs. De acordo com a *Análisis Laboral* (1994), outro problema era que, até janeiro de 1994, não foi emitido nenhum título de reconhecimento, em razão dos registros incompletos das contribuições feitas ao IPSS e a virtual impossibilidade por parte dos trabalhadores peruanos de documentar completamente sua próprias vidas economicamente ativas. O período de filiação mais longo e as condições novas, mais rigorosas, exigidas com respeito à prova documental de períodos formais de trabalho assalariado atingiram as mulheres de forma relativamente severa. A emissão de um “título de reconhecimento automático” sob “condições adversas”³⁷ e a possibilidade de postergar o reconhecimento dos débitos do Estado em relação a futuros aposentados e pensionistas não aumentou a

confiança nem no sistema novo, nem no sistema estatal antigo. Além disso, o Escritório de Normalização de Aposentadorias e Pensões, previsto por lei e com poderes para assumir a administração das aposentadorias do IPSS, ficou sem ação por falta de um orçamento para 1994, e deve iniciar suas atividades apenas em 1996³⁸; também não se sabia de onde viriam os 35 milhões de dólares necessários para pagar as 300.000 aposentadorias e pensões sob as normas do IPSS³⁹. Por outro lado, diz-se que o IPSS já tem um déficit de 50% no seu orçamento total⁴⁰. A saída desta crise financeira, a de emitir títulos públicos para as AFPs para o pagamento das aposentadorias e pensões do IPSS, o que preencheria novamente o contrato de geração [N.T.: sic], encontra um sério problema: no início de 1995, foi noticiado que 50% dos filiados das AFPs não contribuíam regularmente⁴¹. Portanto, as receitas decrescentes oriundas das contribuições estão colocando em perigo o nível já baixo e reduzido das aposentadorias e pensões do IPSS.

3. Comentários

Aparentemente, os reformadores peruanos foram motivados, principalmente, pelo desejo de aliviar a crise das finanças públicas (as condições associadas aos títulos de reconhecimento e a ausência de garantias de aposentadoria mínima certamente tornarão essa reforma bem menos onerosa para o Estado do que a reforma chilena) e, ao mesmo tempo, desenvolver o mercado de capitais peruano. Só o futuro dirá se este segundo objetivo será alcançado; a consecução de tal objetivo demanda um esforço grande e contínuo para modernizar e ampliar o mercado financeiro acanhado que existe até agora. Em 1993, a composição das carteiras das AFPs (Tabela 10) mostra que os investimentos foram concentrados em títulos do governo e em depósitos de prazo fixo. A privatização de empresas públicas parece não estar sendo usada para melhorar os mercados de capitais, e nem foi a implantação da previdência privada acoplada ao processo de privatização das empresas estatais (como o foi no caso do Chile). Além disso, se for dado crédito à previsão feita pelos representantes das APFs de um patrimônio acumulado de 25 bilhões de dólares até o ano 2.005⁴², a questão que surge é onde esses montantes poderiam e deveriam ser investidos sem expô-los a altos riscos, nem envolvê-los em especulação imobiliária ou de mercado de capitais. A estratégia global de desenvolvimento do Estado peruano foi a de simplesmente abrir mercados, sem reunir agentes econômicos através de alguma forma de políticas setoriais.

Atacar as fraquezas históricas de cobertura do IPSS não foi um dos objetivos da reforma, e não é muito provável que a cobertura aumente. Um grande contingente da força de trabalho que não foi coberta pelo sistema de

previdência social pública é representado pelos trabalhadores rurais, cuja renda *per capita* extremamente baixa torna a sua relação de custo/benefício pouco atrativa para as AFPs, mesmo a longo prazo. Se continuar a tendência de 50% de inadimplência de contribuição, a promessa de aposentadorias e pensões decentes fica duvidosa, mesmo para a população urbana em empregos com cobertura. O 1% de contribuição de solidariedade, cuja eliminação tem sido exigida pelas AFPs porque aumenta os custos de filiação⁴³, e que, por outro lado, já foi sugerido que seja usado para tapar o buraco das aposentadorias e pensões do IPSS⁴⁴, é certamente um cobertor excessivamente pequeno para cobrir todos os idosos e inválidos passando necessidade.

C. Reforma na Colômbia: pontos fortes e fracos de um modelo paralelo

1. A situação antes da reforma

A previdência social moderna e institucionalizada foi criada na Colômbia nas primeiras décadas deste século, mas a primeira instituição de caráter nacional para funcionários públicos foi criada apenas na década de 40. Desde então, a previdência social desenvolveu-se ao longo de uma trajetória já descrita para outros países, colocando a Colômbia no grupo “intermediário”. Em 1967 foi iniciado um programa ampliado de aposentadoria e pensão pública para os trabalhadores do setor privado, sob o ICSS, rebatizado de ISS (Instituto de Seguridad Social), em 1977. Durante o início da década de 90, o sistema foi fragmentado e estratificado, com a existência de mais de 1.000 instituições e programas para funcionários públicos oferecendo diversas vantagens em relação ao ISS, que concentrou os filiados do setor privado. A previdência social colombiana baseou-se em um método de capitalização parcial - acumulando títulos do tesouro ou do banco nacional de desenvolvimento industrial e da *holding* pública IFI (Instituto de Fomento Industrial) - e no princípio bismarckiano de seguro, concentrando-se quase que exclusivamente nos empregados assalariados (os filiados autônomos têm participação mínima).

Os problemas do sistema antigo incluíam, do lado da receita, a baixa alíquota de contribuição⁴⁵, bem como a baixa cobertura (1993: 28,6% da população economicamente ativa⁴⁶), baixos retornos sobre o investimento e

muitas lacunas nas contribuições dos filiados. As lacunas de contribuição eram causadas por vários fatores: empregadores que não recolhiam as contribuições ou que as recolhiam fora de prazo, o não-pagamento pelo Estado de sua parte da contribuição e as características do mercado de trabalho na Colômbia - o ciclo de vida produtivo do trabalhador colombiano médio tende à informalidade na metade da vida⁴⁷. No lado da despesa, a idade para aposentadoria era de 60/55 anos (homens/mulheres), no ISS, e de 55/50 anos no Cajanal (o maior instituto de previdência para funcionários públicos). As aposentadorias eram calculadas com respeito aos últimos 2 ou 3 anos de um período mínimo de contribuição de 10 anos (levantando problemas de risco moral). O valor médio das aposentadorias no ISS era de cerca de 1,3 salários mínimos, enquanto que nos sistemas de aposentadoria dos funcionários públicos a média ficava entre 2 e até 5 salários mínimos⁴⁸. Outros fatores que contribuíram com a crise foram a evolução demográfica adversa (a taxa de dependência caiu e a expectativa de vida aumentou), a corrupção e a administração ineficiente⁴⁹.

2. A reforma de 1993: do modelo chileno a um sistema paralelo

A nova Constituição Nacional de 1991 reforçou o papel social outorgado pela Constituição ao Estado e incluía um artigo explícito proclamando que a previdência social era direito de todo cidadão. Além disso, o Estado foi incumbido da tarefa de prover mecanismos institucionais e regulamentar os fornecedores privados de serviços de seguridade social. Os princípios que deveriam nortear as políticas públicas eram: solidariedade, universalidade e eficiência⁵⁰. Ao final de 1991, o governo propôs ao Congresso um projeto baseado no modelo chileno, que teve apoio da comunidade financeira e sofreu oposição, principalmente, no ISS, bem como nos sindicatos e na *Controladoría General de la República*, que advogavam a reforma do sistema existente. Quando a diretoria do ISS pediu demissão de forma espetacular em 1992, a discussão já havia alcançado o Congresso e, finalmente, em 1993, foi obtido um modelo de compromisso. Nos termos da Lei 100 (1993), em abril de 1994 teria início um modelo paralelo (reformando os sistemas públicos e implementando os sistemas privados de capitalização).

De acordo com a lei da reforma, a previdência social continua obrigatória para todos os assalariados. Os autônomos podem participar voluntariamente. O sistema público, que adotaria um regime de financiamento de repartição simples, tinha as seguintes características⁵¹:

- 1) Para homens e mulheres com idades acima de 40/35 anos na data da

reforma, nada mudaria nos sistemas públicos, exceto mudanças nas alíquotas de contribuição;

2) as alíquotas de contribuição foram aumentadas para 12,5% (1995) e 13,5% (1996) da folha de salários, incluindo seguro para velhice, invalidez e morte. Empregadores e empregados pagam 3/4 e 1/4 da contribuição, respectivamente. Há um teto de 20 salários mínimos para a base de contribuição;

3) todos os filiados com renda acima de quatro salários mínimos pagam um adicional de 1% para um fundo de solidariedade; este fundo também recebe contribuições do Estado e tem como objetivo ampliar a cobertura;

4) a idade mínima para aposentadoria será aumentada em dois anos, tanto para homens como para mulheres, no ano 2013, caso os dados referentes a expectativa de vida indicarem a necessidade;

5) condições de qualificação: o período de carência foi aumentado para 20 anos (anteriormente: 10 anos). A aposentadoria por velhice é calculada em 65% da base de contribuição dos últimos 10 anos, mais percentuais adicionais pelo tempo trabalhado após adquirido o direito, até um valor máximo de reposição de 85%;

6) outros institutos de aposentadoria e pensão de funcionários públicos devem adaptar-se às regras do ISS e serão absorvidos a partir de 1995 pela Administração Nacional de Fundos Públicos de Aposentadoria e Pensão. São feitas exceções para professores, militares, empregados da indústria petrolífera e para os sistemas de aposentadoria e pensão do Congresso;⁵²

7) garantia de aposentadoria mínima: havendo 20 anos de contribuição para o ISS, o Estado garante uma aposentadoria mínima de um salário mínimo;

8) o sistema público é coordenado através de um Conselho Nacional, cuja diretoria é tripartite, incluindo também representantes dos aposentados;

9) fora do sistema de previdência social, mas dentro das atribuições conferidas pela Constituição, o Estado paga uma “aposentadoria de assistência pública” de meio salário mínimo para os idosos muito pobres e os idosos da população indígena.

10) o Estado arca com os custos das aposentadorias sob o sistema público antigo que existiam por ocasião da reforma e em montantes que excedam as reservas dos atuais órgãos públicos.

Também foi implementada uma alternativa de setor privado, quase idêntica à chilena. Suas características são:

1) As SAFPs (sociedades de administração de fundos de aposentadoria e pensão) funcionam em regime de capitalização e qualquer pessoa que desejar poderá optar por transferir-se do ISS para uma SAFP. É possível transferir-se de uma SAFP para outra e o retorno ao ISS é permitido após três anos;

2) contribuição: a mesma do ISS. É possível a contribuição voluntária adicional;

3) contribuição de solidariedade: a mesma do ISS;

4) idade de aposentadoria: não foi definida idade; é possível aposentar-se quando os recursos acumulados permitem um benefício igual a 110% do salário mínimo.

5) o valor das aposentadorias e pensões irá depender dos recursos acumulados e das taxas de juros no futuro. Essa taxa foram de cerca de 4% entre 1987 e 1992⁵³;

6) As SAFPs são reguladas e fiscalizadas pela Autoridade de Supervisão Bancária. As SAFPs devem garantir uma taxa mínima de retorno positivo, definido com base no índice de mercado de capitais, calculado *a posteriori* pela autoridade de supervisão⁵⁴; se uma SAFP não alcançar o retorno mínimo, deve cobrir a diferença com recursos próprios;

7) se na idade de 62/60 anos (homens/mulheres), e após 23 anos de contribuição não for alcançada a aposentadoria de um salário mínimo, o Estado a complementar até este valor;

8) os segurados têm dois representantes não-votantes no conselho consultivo de cada SAFP;

9) foi fixado um teto máximo para o patrimônio da SAFP (10 vezes o capital mínimo previsto), o que, espera-se limitará a concentração de mercado (como ocorre atualmente no Chile e no Peru);

10) Os “títulos de aposentadoria” reconhecem a dívida pública em relação aos antigos filiados, pagando uma taxa de juro média. Uma vez que, antes da reforma, também existiam fundos privados de aposentadoria complementar, esses também emitem “títulos de aposentadoria”, se o segurado desejar sair e investir os seus direitos acumulados de aposentadoria em uma SAFP;

11) no caso de retornar ao ISS, os recursos acumulados são recalculados em “semanas de contribuição” para o histórico de contribuição do filiado.

3. Resultados e comentários

É muito cedo para fazer um julgamento definitivo sobre o sucesso ou fracasso dessa reforma. Entretanto, a partir de uma avaliação preliminar, já é possível identificar algumas tendências.

Witte (1995) relata que a atratividade dos fundos privados parece ser razoavelmente baixa, uma vez que somente 25% dos colombianos ganham mais de dois salários mínimos, e não se projeta taxas de juros tão altas como no Chile. Isto significa que não será fácil obter nos fundos privados as condições de substituição do ISS (de 65% a 85% da base de contribuição). Só será interessante para aqueles indivíduos de alta renda que poderão atingir o direito a aposentadoria em um período relativamente curto, ou para aqueles que esperam ter um período bastante longo de atividade formal (40 anos ou mais), porque no ISS a taxa de substituição não aumenta após 28 anos de contribuição. A maioria dos colombianos não se encaixa nesses critérios. Entretanto, a partir de 31 de dezembro de 1994, havia cerca de um milhão de filiados a SAFPs (85% deles com menos de 35 anos de idade e 80% deles com renda inferior a dois salários mínimos). Enquanto isso, os dados de filiação ao ISS mantiveram-se em pouco mais de 3,5 milhões de pessoas.⁵⁵

A situação financeira dos sistemas públicos irá melhorar, uma vez que, espera-se (mas apenas a longo prazo), o aumento nas alíquotas de contribuição, a unificação (com a esperança de maior eficiência administrativa) e um período de aquisição mais longo. Kleinjans (1995) enfatiza que essas mudanças são técnicas, não relacionadas com a questão da privatização.

Os novos sistemas, que continuam a se basear em um padrão bismarckiano, provavelmente não contribuirão para aumentar, de forma significativa, a cobertura populacional. Além disso, o ciclo da vida econômica na Colômbia, já mencionado, resulta em um período de contribuição médio em emprego com cobertura de apenas cerca de 50% do total da vida economicamente ativa. Uma vez que espera-se que este ciclo de vida econômica continue e que a informalidade permaneça alta ou até aumente⁵⁶, os níveis de inadimplência do sistema público não devem diminuir, salvo se as contribuições voluntárias ficarem mais atraentes (o que é pouco provável para qualquer sistema compulsório). No sistema privado, é possível se ter um nível de inadimplência um pouco menor, mas como não há dados disponíveis, essa afirmação deve permanecer como uma conjectura. Até agora, os fundos privados conseguiram firmar-se apenas nos maiores centros urbanos da Colômbia, o que pode indicar uma cobertura bastante restrita também no futuro.

Witte (1995) prevê que a garantia de aposentadoria mínima será a regra, e não a exceção. De um lado, isto oneraria ainda mais o Estado; de outro lado, vários cálculos a respeito de valores de aposentadoria no sistema privado⁵⁷ mostram que uma taxa adequada de substituição e mesmo, uma aposentadoria mínima para o trabalhador colombiano médio só poderá ser conseguida se forem incluídas suposições irrealistas com respeito a taxas de juros, níveis de inadimplência e/ou alíquotas de contribuição. Assim, poderá surgir um problema de incentivo: se você recebe uma aposentadoria mínima através da garantia do Estado, sua contribuição poderá ser mínima, uma vez que mesmo um esforço relativamente grande não resultaria em uma aposentadoria significativamente maior.

A solução de compromisso da reforma colombiana, com a sua garantia de aposentadoria mínima e sua aposentadoria de assistência pública complementando o sistema de previdência social, tem elementos fortes direcionados para a redução da pobreza, mas o ônus fiscal será provavelmente tão elevado que o “Estado Social de Derecho” da Constituição de 1991 permanecerá como uma esperança de longo prazo e não uma realidade próxima.

Os custos fiscais que o Estado terá são muito difíceis de prever. Diversos estudos para o antigo projeto de “modelo chileno” chegaram a resultados diferentes, desde “suicídio fiscal” até “consequências benéficas”⁵⁸. No modelo atual, esses custos dependerão do número de “títulos de aposentadoria” que serão emitidos, das taxas de juros futuras, do número de garantias de pensão mínima que serão realizados, do atual déficit do ISS e das contribuições feitas pelo Estado como empregador (que também aumentaram após a reforma), bem como da decisão dos assalariados de preferirem as instituições privadas às públicas, e vice-versa.

Aqui também as mulheres parecem estar entre aqueles que perdem com a reforma. Elas se aposentam mais cedo, têm maior expectativa de vida⁵⁹ e mais lacunas na contribuição, resultando em uma probabilidade ainda menor de atender às exigências da elegibilidade. Os outros perdedores são aqueles que não têm cobertura, uma vez que as obrigações do Estado em relação aos segurados são muito grandes e serão financiadas, em parte, a partir das receitas gerais (a estrutura de receitas do governo depende em muito dos impostos indiretos). Além disso, as gerações futuras serão hipotecadas através de uma dívida pública maior. A manutenção dos regimes especiais também não contribui para aumentar a progressividade. Por outro lado, o fundo de solidariedade e as aposentadorias de assistência social são realmente elementos redistributivos, mesmo se há dúvidas justificadas sobre se o seu montante é suficiente. Como observação final, parece que uma reforma previdenciária que inclua privatização (mesmo que parcial), um alto compromisso financeiro por parte do Estado e uma baixa cobertura, tende a ser regressiva. Com uma estrutura paralela, os custos administrativos totais

tendem a aumentar, especialmente quando comparados com um sistema público único reformado.

O setor financeiro na Colômbia é oligopolizado e dominado pelos *grupos financieros*. As AFPs chilenas e as instituições financeiras internacionais estão celebrando *joint ventures* com grupos nacionais para a administração das SAFPs⁶⁰, deixando a redução da pobreza estrutural e muito mais a habilitação dos pobres, longe de suas preocupações - mas ainda assim administrando as poupanças compulsórias dos trabalhadores assalariados.

Em uma avaliação preliminar final, não parece que um sistema misto, no qual instituições públicas e privadas operam sistemas paralelos, seja uma solução preferível para países latino-americanos que são caracterizados por alta concentração de renda, pobreza, desequilíbrios regionais e uma grande “dívida social” acumulada como resultado do modelo de desenvolvimento das últimas décadas. O aspecto principal é que este modelo paralelo permite uma seleção adversa - os pobres (aqueles que costumam) permanecendo dentro do sistema público e os de maior renda optando pelo setor privado, mas ainda assim tendo as garantias do Estado.

De forma diferente do caso do Chile não-democrático de 1981, o desenho da reforma colombiana foi uma solução de compromisso, resultado de pressões por parte dos atores envolvidos - de um lado, o ISS e as burocracias dos institutos públicos e a “frente social” defendendo um sistema público; de outro lado, as instituições financeiras e aqueles que argumentavam que a privatização traria maior eficiência e tornaria mais seguras as aposentadorias e pensões, contribuindo para um maior volume de poupança e investimento agregados. Witte (1995) escreve que a Colômbia está atravessando um processo de aprendizado, e que permanece em aberto qual dos sistemas paralelos se manterá na dinâmica desenvolvimentista, ou se ambos acabarão convergindo no futuro.

D. Um *briefing* sobre a experiência da Costa Rica

A Costa Rica implantou o seu sistema de previdência social na década de 40, pertencendo aos “países intermediários”, mas alcançando uma cobertura quase total⁶¹ no presente momento, o que na década de 70 foi estabelecida em lei como sendo o principal objetivo. Começando com 38,4% da população total (1970), a cobertura alcançou 84,4% em 1979 e manteve este nível até 1989 (85,4%)⁶². Diz-se que a população sem cobertura é, em parte, a de maior renda, que tem recursos suficientes para proteger-se com seu próprio bolso. Isto permite que se fale em “cobertura virtualmente universal”.

A universalização baseia-se, principalmente em, estender e direcionar os mecanismos de saúde pública e de aposentadoria e pensão aos indigentes e à população rural (a maioria dos costarriquenhos). Na verdade, em 1988, a cobertura do sistema de aposentadoria e pensão alcançou apenas 47,3% da população economicamente ativa e foi basicamente financiada por impostos descontados na folha de salários⁶³. Além das aposentadorias e pensões do seguro social, há uma cobertura adicional pelo plano de aposentadorias e pensões de assistência social (sujeito à prova de renda, financiado a partir de um imposto de 5% sobre a folha de salários, pago pelos empregadores e, em parte, pelo imposto sobre vendas). Fora do plano de aposentadoria e pensão do CCSS (Instituto de Previdência da Costa Rica), havia 19 planos de aposentadoria e pensão diferentes, a maioria pagando benefícios a servidores públicos (42% do custo total das aposentadorias e pensões para 20% dos aposentados e pensionistas, que fazem parte desses planos especiais)⁶⁴.

Durante a década de 80 e o início da década de 90, este sistema de aposentadoria e pensão da Costa Rica foi gradualmente reformado⁶⁵:

1) as idades mínimas de aposentadoria foram elevadas em 5,5 anos para 62,5/60,5 anos (homens/mulheres);

2) a alíquota de contribuição sobre os salários (atualmente de 7%, tanto para empregado como para empregador) foi mantida flexível para permitir ajustes futuros, se atuarialmente necessário;

3) a aposentadoria antecipada foi desestimulada mediante a diferenciação desfavorável das contribuições exigidas (quanto mais cedo for desejada a aposentadoria, maior a contribuição necessária);

4) em 1992, os planos de aposentadoria especiais fora do CCSS foram fechados a novos participantes. Todos os novos funcionários públicos tinham que ingressar no CCSS sob condições gerais;

5) a evasão foi reprimida com mais vigor e as dívidas (contribuições em haver) ao CCSS foram reescaladas e cobradas.

O programa de saúde pública da Costa Rica, embora mereça uma grande parte do mérito nos resultados alcançados na cobertura previdenciária, está concentrado, principalmente, nos pobres das áreas urbanas, no setor rural e na assistência de saúde à criança e à gestante. A partir de 1980, ocorrem a integração e a complementação mútua entre os programas de saúde e as instalações do Ministério da Saúde e da CCSS. Além disso, a cobertura foi ampliada através de acordos com cooperativas e outras organizações rurais. O custeio dos programas de saúde para os que não percebem salário e para os indigentes baseia-se em transferências de solidariedade da alíquota de contribuição sobre a folha de salários, nas loterias e em receitas públicas gerais⁶⁶.

A estrutura financeira que suporta este arcabouço é bastante precária. Em primeiro lugar, o sistema depende em muito das receitas do Estado e, como conseqüência, do desempenho da economia nacional e das alocações orçamentárias anuais. O valor real médio dos benefícios pecuniários de assistência pública caiu vertiginosamente durante a década de 80 (em 60%); dentro dos planos de aposentadoria e pensão, no período 1987-1989, o CCSS teve que lançar mão de parte de suas reservas acumuladas. A reação a esta situação veio, de um lado, através de reformas no plano de aposentadoria e pensão, e, de outro lado, mediante a cada vez maior terceirização e descentralização dos programas de saúde, juntamente com diversas outras medidas para reduzir custos e melhorar a eficiência⁶⁷.

As conclusões preliminares que podem ser tiradas da experiência da Costa Rica são as seguintes:

1) Deve haver um compromisso político forte com respeito à previdência social e à saúde pública para que se possa alcançar altos padrões de cobertura com recursos relativamente escassos;

2) Deve-se buscar várias fontes de recursos, não se baseando apenas nas contribuições sobre a folha de salários para a obtenção da cobertura universal;

3) o direcionamento dos programas de saúde e de assistência parece ter contribuído para os altos padrões sociais e de saúde da Costa Rica (entre os melhores da América Latina).

E. Brasil: tornando real o sonho do Estado de bem-estar social?

1. Origens e estrutura atual da Previdência

O Brasil possui o maior sistema de previdência social da América Latina e é classificado por Mesa-Lago (1991) entre os “países pioneiros”. É geralmente aceito que as origens da previdência social formal moderna no Brasil remontam à década de 20, quando os ferroviários foram os primeiros a ter cobertura previdenciária, seguidos de um processo de ampliações concêntricas para incluir outras categorias profissionais. A última ampliação da cobertura, e a mais significativa em números absolutos, ocorreu na década de 70, com a inclusão dos trabalhadores rurais (através de um regime então e ainda separado, chamado PRORURAL/FUNRURAL), e dos trabalhadores

domésticos. O indicador estatístico de cobertura da população economicamente ativa saltou de 27%, em 1970, para 87% em 1980; a cobertura total da população foi declarada como atingindo 96,3% em 1980, de longe a mais alta cobertura na América Latina⁶⁸, se não no mundo. Durante a década de 80, a cobertura aparentemente diminuiu, pelo menos para o setor urbano. Um estudo recente realizado pelo Instituto Nacional de Estatística⁶⁹ mostra uma diminuição na cobertura da população economicamente ativa no setor urbano formal de 67,4% (1980) para 62,6% (1990) e no setor industrial formal, de 82,3% (1980) para 78% (1990).

Praticamente todo o sistema previdenciário nacional foi unificado em 1967, quando todos os planos de previdência estatais para trabalhadores do setor privado foram amalgamados como INPS - Instituto Nacional de Previdência Social que, atualmente, opera no regime de repartição simples. Em 1977, os planos de aposentadoria e pensão, saúde e assistência social foram integrados no sistema SINPAS. O instituto responsável pelos benefícios pecuniários continuou sendo o INPS. Continuam existindo muitos institutos de previdência regional e municipal para os funcionários públicos, que gozam de uma certa liberdade com respeito à fixação de contribuições e benefícios. Além disso, há planos separados para os militares e para os servidores públicos federais, financiados pelo orçamento ou por provisões especiais do ministério ou instituição onde o segurado trabalha. Os planos de aposentadoria e pensão do Congresso também permitem benefícios independentes de outras regulamentações.

Após o fim do regime militar, a nova Constituição civil de 1988 manteve na sua maior parte a estrutura anterior de previdência social. A Assembléia Constituinte decidiu incorporar à Constituição uma longa lista de direitos civis e de metas com respeito à seguridade social, desde os princípios gerais até declarações bastante específicas de direitos. Foi estabelecido que a seguridade social é um direito social de cada cidadão e que a “organização da seguridade social é dever do poder público”, definindo as seguintes metas: universalidade da cobertura, distributividade, equidade financeira, administração democrática e descentralizada (referindo-se explicitamente à administração tripartite - em uma lei de 1991 os aposentados também foram incluídos no Conselho Nacional de Previdência Social), bem como uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais. Dessa forma, tanto a ampliação da previdência social à população em geral como a manutenção de uma alta cobertura de riscos sob o princípio da distributividade são determinações constitucionais. O texto permite explicitamente que as instituições privadas “participem de forma complementar” nos seguros de saúde pública e não oferece proibições a respeito do provimento privado de seguro de velhice, invalidez e morte.

Realmente, desde 1991, a previdência social pública é obrigatória para todos os empregados, trabalhadores domésticos, empresários, autônomos e trabalhadores rurais; antes de 1991, os trabalhadores rurais estavam cobertos pelo “regime rural”, cujas estruturas de contribuição e benefício eram diferentes daquelas dos trabalhadores urbanos. No setor urbano, os benefícios eram relacionados à contribuição e a sua base financeira tinha como respaldo principal os descontos para esse fim sobre a folha de salários, enquanto o sistema rural oferecia benefícios por velhice, invalidez e morte de valor único, a partir de receitas provenientes de impostos sobre a folha de salários de empresas urbanas, impostos sobre a venda de produtos agrícolas às cidades e impostos sobre terras não cultivadas; na década de 80, parte de um tributo sobre a receita bruta das empresas (chamado de FINSOCIAL) tornou-se uma fonte adicional de financiamento⁷⁰. A Constituição de 1988 dobrou o valor das aposentadorias e pensões rurais de meio para um salário mínimo e introduziu um artigo garantindo que qualquer benefício de reposição de renda deveria atender a esse mínimo. Em 1991, de acordo com a obrigação constitucional de maior igualdade entre os setores urbano e rural, as leis 8.212 e 8.213 extinguiram o programa rural e, em seu lugar, transferiram os filiados rurais para o plano geral vinculado à contribuição, definindo sua contribuição como 2% do produto comercializado e estendendo todas as outras condições de carência, bem como a possibilidade de adquirir o direito à aposentadoria antecipada, como no sistema urbano anterior.

Atualmente, a receita do INPS inclui (i) descontos sobre a folha de salários (21% a 23% do salário nominal pago pelo empregador, incluindo o seguro para invalidez e 8% a 10% pagos pelo empregado, de acordo com a renda (o maior salário-base é de 10 salários mínimos); (ii) tributação da receita bruta (2%) e do lucro bruto (10%) de todas as empresas, e (iii) uma contribuição do Estado a partir das receitas gerais que, a partir de 1995, tem um teto legal de 10% do orçamento da seguridade social. A contribuição do Estado destina-se a cobrir os custos administrativos e eventuais déficits. Historicamente, dentro da receita do INPS, as contribuições com destinação específica representam de 80% a 90% das receitas da previdência, o resto originando-se do Tesouro e de outras fontes de receita (isto é, receitas de investimentos, juros sobre contribuições atrasadas etc.; os dados são para as décadas de 70 e 80 de Portocarrero de Castro etc. al., 1993).

Estima-se que a sonegação seja bastante alta. Na verdade, os dados oficiais indicam que somente 50% da população empregada contribuiu para a previdência social em 1990⁷¹. Além disso, de acordo com informações da imprensa, estima-se que cerca de 2 milhões de empregadores sonegavam contribuições previdenciárias e somente um milhão pagava contribuições

regularmente⁷². Até 1993, os esforços do governo para conter a evasão registraram 260.000 empresas como devedoras da previdência social, com contribuições atrasadas renegociadas em cerca de 100.000 casos. O montante da evasão anual foi estimado em 6 bilhões de dólares, mais de 1% do PIB. Parece razoável aceitar para o Brasil nos anos 80 os dados de Mesa-Lago (1991) de cerca de 60% de sonegação, além da inadimplência, um dos valores mais altos em toda a América Latina.

A Constituição de 1988 e as leis de 1991 mantiveram em grande parte e melhoraram os benefícios de aposentadoria e pensão, mas o período de carência será gradualmente aumentado de 60 para 180 contribuições mensais até o ano de 2012. A melhoria nos benefícios inclui:

1) Aposentadoria por velhice: aos 65/60 anos de idade (homens/mulheres em atividades urbanas), ou 60/55 anos de idade (homens/mulheres em ocupações rurais); benefício correspondente a 70% da base de contribuição dos últimos 3 anos, mais 1% para cada ano trabalhado; não excedendo a taxa máxima de reposição de 100%.

2) Aposentadoria por tempo de serviço: após 30/25 anos de atividade (homens/mulheres); benefício de 70% da base de contribuição dos últimos 3 anos, mais 5% por cada ano trabalhado após a aquisição do direito, não excedendo a taxa máxima de reposição de 100%.

3) Aposentadorias especiais:

a) Aposentadoria antecipada para professores, professores universitários, jornalistas, aviadores, funcionários do Judiciário, após 30/25 anos de trabalho (homens/mulheres); benefício igual a 100% da base de contribuição dos últimos 3 anos.

b) Aposentadoria por atividade de longa duração para trabalhos perigosos e insalubres após 15, 20 ou 25 anos; benefício de 85% da base de contribuição dos últimos 3 anos, mais 1% para cada ano adicional trabalhado após a aquisição do direito, não excedendo a taxa máxima de reposição de 100%.

4) Pensão por morte: devida aos dependentes do falecido; benefício equivalente a 80% da aposentadoria do segurado ou da aposentadoria que o segurado receberia se estivesse aposentado na data de seu falecimento, mais 10% por cada dependente, não excedendo a taxa máxima de reposição de 100%. No caso de morte relacionada com o trabalho, taxa de reposição de 100%.

5) Benefícios de assistência social por velhice e invalidez: ao inválido de qualquer idade (sujeito a exame por médico da Previdência a cada 3 anos) e àqueles que satisfizerem os requisitos de idade para benefícios por velhice, independentemente do período de carência, mas que não têm direito à aposentadoria normal; benefício de um salário mínimo.

Os dados referentes a benefícios pecuniários para 1989 mostram que mais de 90% dos gastos foram com aposentadorias e com benefícios de assistência social em substituição a aposentadorias (Veja Tabela 14). Os regimes urbano e rural ainda funcionavam separadamente naquela época. Esse dado mostra por que a reforma da previdência social no Brasil é sinônimo de reforma da aposentadoria - entretanto, não deve ser esquecido que o setor de saúde também tem problemas enormes. Observa-se que as aposentadorias antecipadas no setor urbano (incluindo as aposentadorias especiais), acessíveis, na maioria dos casos, somente às porções média e alta da classe média, evidentemente recebem uma fatia desproporcional dos benefícios se comparadas com os modos normais de aposentadoria. Na década de 80, 28% dos gastos com aposentadorias e pensões urbanas foram efetuados com 9% dos beneficiários⁷³. Também fica claro que se faz necessária uma maior alocação de recursos para a assistência social urbana e que, embora trabalhando sob regras diferentes, o setor rural (onde a pobreza é maior) recebe proporcionalmente menos recursos, comparado com a sua participação no número de beneficiários (veja a Tabela 14).

Se considerarmos o valor médio real dos benefícios (Tabela 15) e o valor médio dos benefícios pecuniários em 1989 com relação ao salário mínimo (Tabela 14), excetuados os planos de aposentadoria antecipada, fica claro que atualmente o INPS - Previdência está pagando um “benefício de renda básica” (salário mínimo) à maior parte dos aposentados. De fato, segundo notícias da imprensa⁷⁴, os aposentados-padrão no Brasil são praticamente obrigados a continuar, se possível, trabalhando (muitas vezes no setor informal), para garantir os níveis de renda que esperavam ter a partir de suas contribuições, ou mesmo para garantir um nível mínimo de consumo. Outras desigualdades relatadas são as existentes entre o plano público do INPS e as aposentadorias dos funcionários públicos federais e, em alguns casos, dos estaduais, onde cerca de 800.000 aposentados receberam um benefício médio quatro vezes maior do que o benefício do INPS. De acordo com a mesma fonte, das 13,8 milhões de aposentadorias pagas regularmente, cerca de 11,5 milhões representavam um salário mínimo (cujo valor flutuou entre 40 dólares e 70 dólares ao final dos anos 80 e início da década de 90, de acordo com ciclos inflacionários e mudanças frequentes nas fórmulas de indexação). A aposentadoria média paga sob o regime do INPS no início de 1993 era de 113 dólares.

Por outro lado, o fato de a estrutura financeira do INPS ainda não ter ruído, deve-se principalmente à redução drástica nos benefícios reais durante os anos 80, quase na mesma proporção da redução do valor real do salário mínimo. Outros fatores que permitiram melhorias temporárias na contas foi uma rígida política de redução de pessoal e de gastos sociais durante o

governo Collor (1990-1992), bem como a redução gradual e a suspensão a partir de 1993 das transferências legais do INPS para o Sistema Unificado de Saúde - SUS, (ao mesmo tempo em que era extinto o INAMPS, Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social; veja a Tabela 12). As necessidades financeiras do SUS, uma fusão dos sistemas de saúde e dos hospitais do INAPMS, do Ministério da Saúde e das instituições estaduais de saúde, criado pela Constituição de 1988, foram relegadas para outros orçamentos, principalmente para o do Ministério da Saúde e aos orçamentos estaduais⁷⁵. Apesar disso, informa-se que o déficit projetado do INPS para 1995 é de cerca de 3,8 bilhões de dólares⁷⁶.

Antes de examinar as recentes tentativas de reforma, uma rápida olhada no papel das instituições privadas que fornecem benefícios monetários em bases voluntárias como um complemento aos planos de aposentadoria públicos pode esclarecer um pouco esta questão entre público e privado. Os planos privados, sob a forma dos assim chamados “montepios” sem fins lucrativos, bem como outras formas, têm uma longa tradição na América Latina espanhola⁷⁷, bem como no Brasil. Em 1977, a lei nº 6.435 autorizou explicitamente os fundos de pensão privados com fins lucrativos, seja sob a forma de um fundo de pensão ocupacional, vinculado a uma ou mais empresas (chamados “fundos fechados”), ou sob a forma de “fundos abertos”, acessíveis a qualquer indivíduo que deseje filiar-se. Na década de 80, devido à instabilidade macroeconômica com inflação alta, falta de controles rígidos, falências ou cláusulas leoninas, os fundos abertos de pensão privados não angariaram a confiança dos segurados em potencial. Por outro lado, os “fundos fechados” eram mais importantes e cresceram gradualmente, chegando, ao final de 1989, a 235 instituições credenciadas, cobrindo 1,8 milhões de filiados com um patrimônio total de 14,8 bilhões de dólares (Tabela 13)⁷⁸. Esses “fundos fechados” detinham em 1987 cerca de 7% do total dos ativos financeiros no Brasil, cobrindo 4,7% da população economicamente ativa. No início da década de 90, os fundos de pensão privados cresceram mais rapidamente do que antes: os 42 “fundos abertos” existentes (principalmente dentro de estruturas *holding* de bancos) aumentaram para 800.000 o número de seus membros (taxa de crescimento de cerca de 20% por ano em 1992)⁷⁹.

Dentre os 299 planos ocupacionais atualmente em funcionamento, os maiores eram e continuam sendo aqueles vinculados a empresas públicas (110 fundos, 80% dos ativos acumulados dos “fundos fechados”). Isto não é surpresa, porque estas são também as maiores empresas do país. O maior fundo “fechado” é o PREVI, patrocinado pelo Banco do Brasil, controlado pelo governo federal, com 114.000 filiados e pagando 26.000 aposentadorias e pensões. Outro grande fundo ocupacional é o PETROS, cobrindo 60.000 empregados (23.000 aposentados), da Petrobrás. Planos ocupacionais foram patrocinados por 1.110 empresas privadas e

300 empresas públicas, supostamente atingindo 2,8 milhões de filiados com cerca de 210.000 beneficiários. Diz-se que os fundos “fechados” controlam ativos acumulados de 35 bilhões de dólares. Os benefícios pagos pelos fundos “fechados” correspondem, em média, a 70% da base de contribuição, mas há percentuais mais altos: a PETROS paga 90%, com um valor médio de aposentadoria de 860 dólares⁸⁰.

De acordo com notícias veiculadas pela imprensa, um lado problemático dos fundos ocupacionais é o déficit em potencial estimado de 30 bilhões de dólares nos planos vinculados a empresas estatais, o que ocorre em razão da falta de auditoria, falta de administração profissional e procedimentos contábeis pouco transparentes⁸¹. Também foi noticiado que o Tribunal de Contas da União (TCU) descobriu uma transferência ilegal de 1,3 bilhões de dólares a fundos patrocinados por empresas públicas.

Essa pequena revisão mostrou que, independentemente da forma que tomar a reestruturação da previdência social no Brasil, os fundos patrocinados por empresas estatais devem ser regulados de forma mais rigorosa e colocados em uma estrutura sólida do ponto de vista atuarial. Concluindo, deve ser lembrado que os fundos de aposentadoria ocupacionais “privados” no Brasil, com seu crescimento, desenvolvimento, efeitos no mercado de capitais etc., bem como com suas falhas e escândalos nos anos 80 e início dos anos 90, são, na sua maior parte, um fenômeno do setor público, - através de suas empresas estatais bastante autônomas (que são chamadas - com razão - de “autarquias”).

2. Proposta de reforma em março de 1995

Dentro do processo de reforma constitucional que atualmente está em andamento no Brasil, o governo enviou ao Congresso, em março de 1995, um projeto de emenda constitucional para iniciar a reforma da Previdência. Suas principais características são:

1) Elimina imediatamente as aposentadorias antecipadas e todas as aposentadorias especiais, inclusive aquelas vinculadas à atividade parlamentar, salvo as aposentadorias de trabalhadores expostos a condições perigosas e insalubres para a saúde.

2) Garante a manutenção da aposentadoria especial para as forças armadas.

3) Mantém planos administrativamente separados para os servidores públicos federais, estaduais e municipais, mas seguindo as normas gerais de contribuição e de aquisição de direito do INPS.

4) Proíbe o acúmulo de aposentadorias (o que é possível dentro da legislação em vigor), bem como o acúmulo de uma aposentadoria com atividade remunerada no serviço público.

5) Prevê plano de aposentadoria e pensão complementar para suplementar os direitos básicos de aposentadoria e pensão providos pelo sistema público.

6) Proíbe que o Estado ou qualquer orçamento público subsidie os fundos de pensão complementar, e se o Estado contribuir para tal fundo como empregador, a contribuição pública não pode exceder a contribuição do empregado.

7) Elimina as idades-limite contidas na Constituição de 1988 e deixa esse item para ser regulamentado em legislação complementar (com o objetivo de unificar as normas relativas à idade entre os benefícios remanescentes).

8) Assegura a manutenção das aposentadorias e pensões de assistência social, incluindo os inválidos, sujeita à prova de renda. A definição do valor do benefício será feita em lei complementar, dessa forma desvinculando essas aposentadorias e pensões da legislação do salário mínimo.

9) Aqueles que já são aposentados ou pensionistas, ou aqueles que já estejam qualificados para qualquer benefício anterior existente por ocasião da aprovação da emenda, terão os seus direitos preservados. As contribuições feitas até aquela data serão reconhecidas, e o mecanismo de reconhecimento será definido por lei complementar.

10) Mantém o piso anterior de um salário mínimo para a concessão, no futuro, de qualquer substituição de renda.

Esta proposta de reforma parece ter sido articulada desde o final da década de 80. Dentro do processo de revisão constitucional, postergado de 1993 para 1995 e o novo impulso na legitimação do governo federal com a eleição do Presidente Cardoso, imaginava-se que o momento político seria favorável à reforma da Previdência, para tornar viáveis, no futuro, as estruturas definidas nas leis de 1991.

Quando tiverem início os debates parlamentares, uma das características do projeto que provavelmente despertará o interesse dos observadores internacionais e irá fomentar debates acalorados no Brasil é a dos deveres funcionais e das oportunidades alocadas às entidades públicas e privadas no provimento de seguro previdenciário. O Brasil será uma exceção ímpar na América Latina se a poderosa comunidade financeira não exercer, com sucesso, pressões para um maior peso das entidades privadas no provimento de aposentadorias e pensões. É preciso lembrar que a aposentadoria complementar já fazia parte da legislação brasileira em passado recente, através das leis 7stitucional for aprovada pelo Congresso, aquilo que reza a lei ordinária

estará, a partir daquele momento, inscrito na Constituição, permitindo qualquer combinação possível de fundos **complementares** públicos/ privados.

Não sabemos que características terá o regime de previdência complementar ou se os fundos privados poderão participar do sistema compulsório, como no modelo de AFP chileno. Alguns analistas arriscaram previsões sobre o volume potencial que os fundos acumulados poderão atingir (não é mencionado se dentro do sistema compulsório, do sistema complementar, ou de ambos): Penteadó Mendonça⁸², do setor de seguros em São Paulo, é de opinião que “a prazo muito curto” podem ser acumulados e investidos 30 bilhões de dólares; o ex-Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega⁸³, fala de 250 bilhões de dólares a serem investidos no mercado de capitais em 5 a 10 anos. A base para essas previsões não é mencionada, mas provavelmente são baseadas em uma extrapolação dos indicadores de acumulação chilenos. A comunidade financeira certamente tentará obter fundos compulsórios de aposentadoria e pensão, bem como incentivos fiscais para os planos de poupança complementar, mas deve ser lembrado que boa parte do sistema financeiro brasileiro (ainda) está nas mãos de entidades públicas.

Voltando para outros aspectos do projeto de emenda, uma reforma com o perfil proposto parece contribuir para uma menor retroatividade na estrutura dos benefícios, como exigido pela Constituição de 1988, porque caminha diretamente na direção de uma padronização dos vários planos de previdência, eliminando a maior parte das possibilidades de diferenciação e de acúmulo privilegiadas e não-justificadas de benefícios. Nesta acepção, a eliminação do esquema de aposentadoria antecipada e a unificação das normas relativas aos planos dos servidores públicos parecem estar entre as mais importantes medidas propostas, embora tentativas anteriores de extinguir as aposentadorias antecipadas, no início dos anos 80, tenham sido derrotadas. A manutenção da aposentadoria especial para as forças armadas não contribui realmente para uma maior equidade, mas o texto do projeto continua ambíguo a respeito da amplitude dos privilégios em futuros planos de aposentadoria e pensão dos militares⁸⁴.

As **conjeturas** feitas pela imprensa sobre os próximos passos têm o seguinte teor⁸⁵: o governo deseja propor que, no plano básico, homens e mulheres se aposentem aos 65 anos de idade, o que pode ser considerado alto para a América Latina, mas que se encontra dentro das tendências gerais das reformas atuais. Essa idade eliminaria umas das poucas vantagens que as mulheres possuem. A idade mais precoce para a aposentadoria seria a de 58 anos, se for respeitado um período de carência de 38 a 40 anos (atualmente a condição mais rigorosa na América Latina, com o objetivo de restringir o número de pessoas com direito a aposentadoria e pensão). Com a limitação

do acesso ao benefício, espera-se que a idade média de aposentadoria aumente dos atuais 54 anos para 64 anos. De qualquer forma, a intenção é estabelecer um cronograma gradual para a introdução dessas mudanças.

Seria fixado um teto para aposentadoria por velhice em algum ponto entre 3 e 10 salários mínimos (atualmente o maior valor pago pelo INPS). Aqueles que assim desejarem, poderão filiar-se a um programa de aposentadoria complementar que, provavelmente, será oferecido pela Previdência, em concorrência com os fundos privados.

Caso o projeto seja aceito, também parece possível que ocorra uma simplificação administrativa e um aumento na eficiência do INPS, ambos mais do que necessários. As conseqüências financeiras parecem ser de longo alcance, mesmo se neste momento quaisquer cálculos sejam sem sentido, porque muitas das variáveis importantes (se não todas), ainda estão sendo negociadas e deixadas para serem definidas em leis complementares⁸⁶. A transferência das normas do INPS aos planos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos federais, estaduais e municipais certamente restringirá, no futuro, os gastos com benefícios em vários orçamentos públicos, alguns dos quais estão pesadamente onerados pelos compromissos com servidores aposentados. A eliminação da aposentadoria antecipada e dos planos especiais também teria importante impacto nos custos do INPS, embora não se possa esperar nenhum efeito importante a curto prazo, porque muitos daqueles que já adquiriram direito à aposentadoria básica proporcional à taxa de 70% e, especialmente, aqueles que podiam adicionar mais cinco anos (cada um dos quais resulta em um aumento de 5% na reposição da renda), imediatamente entraram com o pedido de aposentadoria este ano, logo após o governo ter enviado o projeto de emenda constitucional ao Congresso.

Embora uma pesquisa de opinião realizada entre os congressistas e publicada em fevereiro de 1995⁸⁷ indique que são favoráveis às principais propostas do projeto, isto não significa que os reformistas terão uma tarefa fácil. Pelo contrário: a situação atual (maio de 1995) é que, em lugar de uma “votação em bloco”, o projeto foi desmembrado no Congresso em itens separados, dessa forma abrindo o caminho para a negociação. Além disso, os líderes dos partidos políticos decidiram postergar as votações referentes a esse projeto para uma data ainda não definida em 1995 (ou mesmo 1996), após a negociação e votação de uma série de emendas constitucionais a respeito de outras matérias. O partido do Presidente Cardoso (PSDB) tem minoria na Câmara dos Deputados e, naturalmente, depende de negociação e de soluções de compromisso. Além dos protestos públicos organizados e da resistência por parte dos grupos sociais afetados, isto é, os sindicatos dos servidores públicos e as confederações nacionais dos sindicatos, a reforma também encontra oposição por parte da opinião pública, incluindo a Ordem dos Advogados do

Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)⁸⁸, devido, principalmente, ao sentimento de que seriam perdidos direitos legitimamente adquiridos. Como tendência geral, deve-se esperar que o projeto de emenda sofra mudanças substanciais em favor dos atualmente melhor situados, e em prejuízo do contribuinte em geral e dos potenciais beneficiários oriundos das camadas mais pobres.

A recente tentativa de reforma no Brasil é uma reversão da tendência que surgiu no início da década de 80, quando a democratização aprofundou a ampliação do benefícios do “Estado de Bem-Estar Social” à toda a população, culminando com a listagem detalhada dos direitos sociais na Constituição. O dilema do Brasil consiste na difícil escolha que governo e Congresso precisam fazer entre honrar aquelas obrigações que, no passado, foram mantidas em boa parte no papel e aumentar consideravelmente os impostos e as contribuições, ao mesmo tempo em que são reduzidos alguns direitos (e recursos humanos) existentes, e entre honrar as obrigações existentes do sistema antigo e postergar para uma etapa futura o Estado de Bem-Estar Social constitucional com suas transferências maciças aos pobres e idosos. A escolha de uma terceira alternativa, qual seja, a liberalização e a privatização drásticas da assistência pública (como no Chile), ou sem grandes transferências sociais (como no Peru), parece, neste momento, estar fora de questão no Brasil. O “hiato de implementação” do sonho de Estado de Bem-Estar Social brasileiro é grande, mas esse sonho nunca se transformou em um pesadelo (como no Uruguai e, até certo ponto, na Argentina), nem tampouco o Estado brasileiro como tal tornou-se um inimigo (como no Chile e no Peru), para parcelas importantes da população. Por isso, são de se esperar esforços na difícil caminhada em direção a um Estado de Bem-Estar Social de estilo sueco, com resistências surgindo muito mais dos privilegiados das corporações paraestatais do que das forças e ideologias sociais neoliberais.

IV. Conclusões

As recentes reformas na América Latina mostraram vários tipos de arranjos com respeito aos respectivos papéis do Estado e do setor privado. A reforma chilena, que parecia ser o padrão a ser seguido no início da década de 90, quando foi legitimizada por um governo democrático, não é mais a única alternativa. De qualquer maneira, o Estado continua a ter papéis cruciais na responsabilidade pela dívida previdenciária pré-existente, na regulação dos fundos de aposentadoria obrigatórios e dos fundos voluntários, bem como na oferta de garantias e, eventualmente, de uma “rede de segurança” para aqueles que não se qualificam para os planos normais. As funções do Estado vão além da mera função reguladora.

A oferta de garantias ilimitadas a longo prazo colocou um ônus considerável sobre o Estado, cuja magnitude é difícil de estimar. Mesmo no caso da reforma chilena, para a qual existe disponível o maior volume de informações, não temos um quadro claro dos seus custos fiscais. O ônus fiscal por parte do Estado ao assumir a “dívida invisível” daqueles que estão segurados pelo sistema antigo será certamente de vulto, e as promessas de apoio ao novo sistema são ainda mais difíceis de avaliar.

Por outro lado, naqueles países que colocaram um ônus mais pesado, muitas vezes definido na constituição, sobre o Estado (isto é, Brasil e Colômbia), o ônus tende a ultrapassar a capacidade fiscal. Esses países enfrentam agora o desafio de decidir a) se honram as reivindicações legais colocadas no papel e fecham o “hiato de implementação” através do aumento considerável dos gastos sociais, e, ao mesmo tempo, cortam os benefícios excessivamente generosos e aumentam a contribuição social e os impostos, ou b) revêem as aspirações de um Estado de Bem-Estar Social e as postergam para algum momento no futuro. Ambas as alternativas enfrentarão forte oposição política por parte dos grupos afetados, especialmente aqueles com benefícios acumulados. Estas são questões difíceis de políticas públicas. É sintomático que somente duas reduções radicais dos antigos “Estados sociais” na América Latina, a saber, Chile e Peru, ocorreram durante a suspensão dos direitos constitucionais.

É característica das reformas de privatização definitiva (Chile e Peru) que o controle tripartite tradicionalmente acordado das instituições de previdência

social foi abandonado; por outro lado, o desenho dos fundos privados colombianos mostra que os representantes dos segurados podem ser incluídos nos conselhos de supervisão de uma AFP. No Chile, foram feitas propostas para dar aos sindicatos mais poder no controle dos fundos privados, permitindo que a filiação ocorra em bases coletivas em lugar de limitar a escolha da AFP a decisões estritamente individuais⁸⁹.

Ainda permanece pouco clara a maior parte do suposto impacto positivo sobre o investimento macroeconômico esperado a partir da implantação de planos privados em regime de capitalização. Em primeiro lugar, todas as reformas latino-americanas que incluem componentes privados deixaram o Estado com uma responsabilidade futura de ressarcir o “Débito Social” e a responsabilidade de fechar os hiatos, enquanto os planos privados (mesmo auferindo lucro), não são capazes de garantir níveis mínimos de aposentadoria e/ou segurança de renda. Em segundo lugar, esses planos privados começam sem qualquer obrigação de ressarcimento da “dívida invisível” acumulada sob os planos de previdência anteriores. Todo esse ônus financeiro dos compromissos previdenciários existentes fica com o Estado. Resumindo, permanece um importante ônus fiscal no futuro, de tamanho imprevisível, com uma tendência clara na direção do consumo por parte do governo, em detrimento do investimento público.

As metas iniciais, associadas às reformas na América Latina, argumentavam que seriam obtidos maiores níveis de investimento e de poupança, com maior desenvolvimento do mercado de capitais. O único resultado que parece ter sido obtido da experiência chilena foi um estímulo na direção de uma maior institucionalização do mercado de capitais. Entretanto, a meta de maior poupança e investimento agregados não foi alcançada no caso chileno.

Outro ponto sem solução é a segurança dos níveis de aposentadoria e pensão nos planos em regime de capitalização, que dependem, em muito, do nível de participação e das taxas de retorno obtidas. Dentro de um ambiente financeiro internacional volátil, e ocorrendo a suposta tendência de alinhamento das taxas de juro nacionais com as internacionais (mais baixas), não fica nem um pouco claro se os planos em regime de capitalização são capazes de oferecer aposentadorias e pensões mais altas e mais seguras que os velhos planos de repartição simples.

Uma outra questão em aberto é a questão do “direcionamento”: diversos mecanismos foram usados na América Latina. Na maioria dos países, havia e ainda há a expectativa de que a previdência social formal substitua quase completamente a renda. Dessa forma, os padrões de vida alcançados pelas porções média e alta da classe média durante seus anos

ativos como assalariados podem ser mantidos sem poupança privada adicional digna de nota. Este padrão tem levado ao acúmulo de benefícios generosos para os setores privilegiados, às custas de outros grandes segmentos populacionais (de baixa cobertura) e, a partir do início das crises financeiras dos países da América Latina, a uma base financeira insuficiente para atender à função de substituição de renda (e muito menos para atender às aspirações de universalidade). Ao mesmo tempo, foi alimentado o sonho de um Estado de Bem-Estar Social universal, no qual todos teriam direito aos privilégios de poucos. O direcionamento explícito para os pobres através de uma combinação de mecanismos de seguro social com assistência social, vai de encontro a essa visão da previdência social como mantenedora da renda.

As mulheres sofreram perdas na maioria das reformas realizadas na América Latina, porque os períodos de carência foram aumentados sem uma previsão adequada para os períodos de maternidade e de criação dos filhos. Além disso, a pressão sobre as mulheres para exercerem funções complementares na provisão de previdência social informal e na manutenção das famílias aumentou durante os anos 80. Ainda não surgiu nas reformas da previdência social na América Latina uma “perspectiva de gênero” que permitisse às mulheres conciliar a vida produtiva e as especificidades reprodutivas com uma integração no desenvolvimento.

Observando as reformas do ponto de vista da equidade social, fica claro que um deslocamento na direção de um componente de capitalização no desenho da previdência social não exclui a distribuição desigual, característica dos planos anteriores na América Latina. Esse deslocamento não vem necessariamente acompanhado de serviços e transferências básicas de assistência social, como as observadas no Chile. O oposto pode ser observado na adaptação peruana do “modelo chileno”, que deixou completamente abandonados aqueles não qualificados para participação nos fundos privados.

O desmantelamento das estruturas tripartite de previdência social, ou daquelas administradas pelo governo, em favor de fundos privados, tem, evidentemente, efeitos sobre as macroestruturas e o equilíbrio de poder em uma sociedade. Tais efeitos de longo prazo ainda não podem ser avaliados, mas a experiência inicial sugere que os *grupos financieros*, os conglomerados nacionais e os grupos financeiros internacionais têm logrado obter papéis mais importantes em mercados financeiros oligopolizados. Por isso, seria importante estabelecer a supervisão de suas atividades e talvez chegar a impor-lhes condições, para imprimir-lhes um papel positivo no progresso sócio-econômico e evitar que se omitam das responsabilidades sociais. O mesmo também é válido para os fundos públicos e tripartites, que, da mesma forma, também necessitam de estruturas de “boa governança” para evitar que se degenerem em “estados dentro do Estado”.

Finalmente, levando em conta a necessidade freqüentemente declarada de honrar o “débito social”, e no sentido de reduzir a pobreza na América Latina, é estimulante observar que a tarefa de prover uma certa transferência básica mínima de renda dentro da reforma dos programas de aposentadoria e pensão tem sido desencadeada em vários países. Nesses países, o financiamento não se baseia em um padrão rigorosamente “bismarckiano”, o que tende a dificultar a expansão da cobertura para além das classes assalariadas. Isto significa que, além de redirecionar a previdência social para as classes mais necessitadas, algumas jovens democracias latino-americanas começaram a acessar fontes alternativas de financiamento, além das contribuições sobre a folha de salários e os tributos, dando mais um passo na direção de um modelo “beveridgiano” na tradição do Estado de Bem-Estar Social.

O panorama é bastante amplo, indo desde a abordagem ultraliberal do Peru com fundos privados e praticamente nenhuma transferência social, ao misto chileno de privatização com os pesados ônus sociais transferidos para o Estado que, pelo menos em princípio, oferece cobertura básica, ao sistema paralelo da Colômbia e à mistura brasileira de um sonho de Estado de Bem-Estar Social universal que coexista com uma realidade de gritantes desigualdades entre os privilegiados e os pobres. Resta saber qual será o resultado desses diversos esforços de reforma. De qualquer maneira, a vida de milhões de pessoas depende de decisões cruciais tomadas pelos reformadores. Os debates públicos, acadêmicos e políticos que acompanham esses processos devem ter em mente as múltiplas facetas da previdência social: de seus aspectos fiscais e de custo sobre os salários à redução da pobreza e às questões referentes a políticas de gênero e de família, bem como o desenvolvimento do mercado de capitais. Finalmente, está em jogo a tripartição como pilar da democracia, muitas vezes sem um debate sério sobre seus defeitos e seus méritos.

Notas

- ¹ Para informação histórica, veja MESA-LAGO (1978). Um interessante estudo de caso encontra-se em MALLOY (1979) que esboça a evolução do sistema de previdência social brasileiro durante este século.
- ² Incluindo provisão para os riscos tradicionais: assistência médica, doença, desemprego, velhice, acidente de trabalho, manutenção de menores, maternidade, invalidez e morte daquele que sustenta a família.
- ³ MESA-LAGO, 1978. MESA-LAGO (1991a) também distingue entre países pioneiros, países intermediários e países tardios, com referência à época de criação e às características gerais do sistema de previdência social de cada país da América Latina.
- ⁴ ECLAC, 1991.
- ⁵ MESA-LAGO, 1978.
- ⁶ Veja, por exemplo, MESA-LAGO (1991).
- ⁷ Uma paráfrase de Ibn-Badis, um reformista muçulmano (1889-1940; “Eduque um menino e estará educando uma pessoa, eduque uma menina, e estará educando uma nação”) poderia ser: “Se a previdência social for estendida à mulher, ela estará sendo estendida à sociedade.”
- ⁸ EICHLER, 1992; Diamond & VALDES-PRIETO, 1994; SCHULTZE-KRAFT, 1995; MESA-LAGO, 1978; 1993; WITTE, 1995.
- ⁹ WITTE, 1995; KLEINJANS, 1995.
- ¹⁰ MESA-LAGO, 1993.
- ¹¹ MESA-LAGO, 1993; WITTE, 1995.
- ¹² Dados de DRAIBE (1993).
- ¹³ No sistema chileno de AFPs, todos os detentores de conta são chamados de filiados, mas somente aqueles que atendem aos critérios de qualificação são designados como “segurados”.
- ¹⁴ WITTE (1994) cita um estudo que argumenta que as alíquotas de contribuição previdenciária poderiam ter sido reduzidas, dentro do sistema antigo, para um terço das vigentes, como resultado da unificação e do aumento da idade mínima de aposentadoria.
- ¹⁵ SCHULTZE-KRAFT, 1995; MESA-LAGO, 1993; WITTE, 1995.

- ¹⁶ ARRAU, 1992; RUIZ-TAGLE, 1994.
- ¹⁷ RUIZ-TAGLE, 1994.
- ¹⁸ MESA-LAGO, 1993.
- ¹⁹ ARRAU, 1992.
- ²⁰ DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994; RUIZ-TAGLE, 1994.
- ²¹ RUIZ-TAGLE, 1994.
- ²² DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994.
- ²³ SCHULTZE-KRAFT, 1995; KLEINJANZ, 1995.
- ²⁴ SCHULTZE-KRAFT, 1995.
- ²⁵ DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994.
- ²⁶ GILLION e BONILLA, 1992.
- ²⁷ RUIZ-TAGLE, 1994.
- ²⁸ RUIZ-TAGLE, 1994; DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994.
- ²⁹ RUIZ-TAGLE, 1994.
- ³⁰ DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994.
- ³¹ DIAMOND e VALDES-PRIETO, 1994.
- ³² MESA-LAGO, 1991.
- ³³ *Análisis Laboral*, 1994.
- ³⁴ DIRMOSE, 1994.
- ³⁵ MESA-LAGO, 1994.
- ³⁶ *Actualidad Económica*, 1995.
- ³⁷ *Análisis Laboral*, 1994.
- ³⁸ *Análisis Laboral*, 1994; CEDAL/APRODEH, 1995.
- ³⁹ MESA-LAGO, 1994.
- ⁴⁰ *Actualidad Económica*, 1995.
- ⁴¹ CEDAL/APRODEH, 1995.
- ⁴² *Actualidad Económica*, 1994.
- ⁴³ CEDAL/APRODEH, 1995.
- ⁴⁴ *Actualidad Económica*, 1994.
- ⁴⁵ De acordo com WITTE (1995), originalmente tencionava-se aumentar a alíquota de contribuição de 6% da folha de salários até atingir 20% nos dias de hoje. O ônus dessa contribuição deveria ser dividido da seguinte maneira: um quarto para o empregado, metade para o empregador e um quarto para o Estado. Entretanto, o Estado nunca contribuiu com a sua parte e só ocorreu um pequeno aumento das contribuições de empregado/empregador nos anos 80.
- ⁴⁶ A cobertura estava também muito concentrada entre atividade, isto é, 99% no setor público, 6% no setor rural.

- ⁴⁷ Veja LÓPEZ CASTAÑO, 1992, e KLEINJANZ, 1995. O trabalhador colombiano típico fica apenas cerca de metade de sua vida economicamente ativa no setor formal.
- ⁴⁸ KLEINJANZ, 1995.
- ⁴⁹ WITTE, 1995; KLEINJANZ, 1995.
- ⁵⁰ CAÑON ÓRTEGON (1992), citado em KLEINJANZ (1995).
- ⁵¹ Maiores detalhes em KLEINJANZ (1995).
- ⁵² WITTE, 1995.
- ⁵³ WITTE, 1995; 4% também foi a média histórica de longo-prazo (KLEINJANZ, 1995).
- ⁵⁴ Isto significa que a “taxa mínima de retorno” pode ser muito baixa, se o índice geral do mercado de capitais não tiver evoluído de forma “satisfatória”.
- ⁵⁵ WITTE, 1995.
- ⁵⁶ Os dados sobre o desenvolvimento do setor informal na Colômbia mostram um aumento contínuo entre 1990 (43% de todos os trabalhadores) e 1993 (60%); fonte: dados das pesquisas domiciliares da DANE e de FEDESARROLLO em IEPRI (1994).
- ⁵⁷ KLEINJANZ (1995) retoma as previsões de Lora/Zuleta/Helmsdorff (do Instituto Fedesarrollo), Carlos Alberto Naranjo (Associação Atuarial Colombiana) e Emmanuel Nieto.
- ⁵⁸ KLEINJANZ (1995) cita estudos do Fedesarrollo (LORA/ZULETA/HELMSDORF), *Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado*; Santa Fé de Bogotá, 1992; OCAMPO. *La propuesta gubernamental de reforma al régimen pensional: análisis y alternativas*, em: “Debates de Coyuntura Económica”, no 26, 1992; e *La reforma a la seguridad social en Colombia. ¿Una aventura económica?*, “Controladoría General de la República”, Santa Fé de Bogotá, 1992.
- ⁵⁹ De acordo com MESA-LAGO (1991a), a expectativa de vida da mulher na Colômbia, por ocasião da aposentadoria, era quase 6 anos superior à do homem na mesma situação (21,4 para 15,6).
- ⁶⁰ Em agosto de 1994 havia 8 SAFPs, muitas delas operando assessoradas por AFPs chilenas, e duas delas com participação de capital estrangeiro (Citibank, AFPs chilenas).
- ⁶¹ MESA-LAGO, 1991a.
- ⁶² MESA-LAGO, 1994.
- ⁶³ MESA-LAGO, 1993.
- ⁶⁴ MESA-LAGO, 1994.
- ⁶⁵ MESA-LAGO, 1993 e 1994.
- ⁶⁶ MESA-LAGO, 1994.
- ⁶⁷ MESA-LAGO, 1994.

- ⁶⁸ MESA-LAGO, 1991. Entretanto, dados recentes para 1990 (FIBGE, 1994) indicam que 92,5% dos trabalhadores rurais não contribui para a previdência social, e qualquer visita ao campo no Brasil confirma a suspeita de que uma boa parte da população ou não recebe os serviços e as transferências, ou as condições de acesso físico e burocrático são fortes impeditivos.
- ⁶⁹ IBGE, citado pela *Gazeta Mercantil*, 4/04/1995.
- ⁷⁰ MESA-LAGO, 1991.
- ⁷¹ FIBGE, 1994.
- ⁷² *Veja*, 31/3/93.
- ⁷³ MESA-LAGO, 1991. DRAIBE (1993), sem mencionar o ano, informa que as aposentadorias precoces e os regimes especiais correspondem a 22% dos aposentados e a 50% dos gastos com aposentadorias. Cerca de 60% dos que se aposentaram precocemente tinham menos de 55 anos de idade.
- ⁷⁴ *Veja*, 31/03/1993.
- ⁷⁵ DRAIBE (1993) escreve que o setor de saúde está “brutalmente” subfinanciado; os gastos *per capita* com saúde já haviam caído vertiginosamente no período 1987-1993 de 80 dólares (1987) para 21 dólares (1993).
- ⁷⁶ *Folha de São Paulo*, 6/02/1995
- ⁷⁷ *Veja* MESA-LAGO, 1978.
- ⁷⁸ Durante a década de 80, os filiados dos fundos abertos representavam, em média, menos de 10% dos filiados dos “fundos fechados” e seu patrimônio comparava-se em proporção semelhante com o patrimônio dos “fundos fechados”(Carvalho e Faro, 1993).
- ⁷⁹ Dados da *Veja*, 22/02/1995.
- ⁸⁰ Todos os dados para dezembro de 1993 da *Folha de São Paulo* de 19/6/1994.

Bibliografía

Actualidad Economica 1994/1995. s.n.t.

Análisis laboral. *Informe Especial: sistema privado de pensiones en América Latina*. Lima: Asesoramiento y Análisis Laborales, 1994.

ARRAU, Patrício. El nuevo régimen previsional chileno. In: *FAUS-CIID-FESCOL*. Regímenes Pensionales. Santa Fé de Bogotá: Tercer Mundo, 1992.

ARTUS, Patrick. Financiamiento de las jubilaciones, ahorro y crecimiento. *Revista Internacional de Seguridad Social*, v.47, n.2, 1992.

BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis: policies to protect the poor and promote growth*. New York: Oxford University Press, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Social security and prospects for equity in Latin America*. Washington, 1991.

Banco Real News. Mailson da Nóbrega analiza economía nacional. n.14, feb/1995.

CAMPANHOLE, org. *Legislação de Previdência Social*. São Paulo: Atlas, 1994.

CARVALHO, JOSÉ LUIZ, FARO, Clóvis de. *Previdência social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma*. s.l., 1993.

CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro. Tercera edad y seguridade social en America Latina: problemas e perspectivas. In: *Estudios de la Seguridade Social*, n. 75.

CEDAL/APRODEH. *Viejo, mi querido viejo; que mal anadamos*. Lima: *Actualidad Economica*, 1995.

CHILE. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Decreto ley 3.500: establece nuevo sistema de pensiones. Santiago de Chile, mimeo.

DIAMOND, Peter, VALDES PRIETO, Salvador. Social security reforms. In: *The chilean economy*. Policy lessons and challenges. Washington: Brookings Institution.

DIMOSER, Dietmar. Peru: die Kosten der Sanierung. In: Dirmoser, Dietmar, eds. *Jenseits des States? Lateinamerika Analysen und Berichte* 18. Unkel: Horleman, 1994.

DRAIBE, Sonia M. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no Centenário Latino-Americano. *Lua Nova*, n.31.

ECLA-Economic Commission for Latin America. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago, Chile: ECLA, 1991.

- _____. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: ECLA, 1993.
- _____. *Population, social equity and changing production patterns*. Santiago de Chile: ECLA, 1993.
- EICHLER, Norbert. *La reforma pensional en Chile*. Reflexiones para el caso colombiano. Bogotá: FESCOL, 1992.
- FIBGE. *Mapa do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Várias edições.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 17/03/1995. Modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências... São Paulo, s.n.t.
- GAZETA MERCANTIL. Várias edições.
- GILLION, Colin, BONILLA, Alejandro. Analysis of a national private pension scheme: the case of Chile. *International Labour Review*, v.131,n.2.,1992.
- GROSH, Margareth. *Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice*. Washington: World Bank, 1994.
- IEPRI- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES. SINTESIS 94. ANUARIO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONOMICO DE COLOMBIA. BOGOTÁ: TERCER MUNDO, 1994.
- KLEIJANS, Kristin. *Retenversicherungsreformen in Lateinamerika: der fall Kolumbien*. Berlin: Free University, 1995.
- LOPEZ CASTAÑO, Hugo. Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad em Colombia. In: FAUS-CIID-FESCOL. *Regímenes pensionales*. Bogotá: Tercer Mundo, 1992.
- MALLOY, James/ *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University Press, 1979.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: University Press, 1978.
- _____. *Social security in Latin America*. In: Inter American Development Bank. Economic and social Progress in Latin America: Report 1991. Washington, BIB, 1991.
- _____. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*. Manusc. Chile: ECLA, 1993.
- _____. *Changing social security in Latin America*. Towards alleviating the social costs of economic reform. London: Lynne Rienner, 1994.
- NITSCH, MANFRED. Social policy measures and the distributions of wealth and income: as exemplified by Brazil. In: *Economics*, v.21., 1980.
- _____. What interests lie behind research into social security and social law in the developing countries. In: *Law and State*, v.30., 1984.

- OLIVEIRA, Juarez,org. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 9.ed. São Paulo:Saraiva,1994.
- PIÑERA E., José. Discurso del Ministro del Trabajo y Prevision Social, con motivo de la aprobación de la Reforma Previsional. In: Queisser. s.ed., 1993.
- PORTOCARRERO DE CASTRO, Hélio. Previdência social pública: a experiência brasileira. In: FARO, Clóvis ed. *Previdência social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma*. Rio de Janeiro: FGV/EPGE,1993.
- QUEISSER, Monika. *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* München, Köln, London: Weltforum Verlag. Earlier version as a doctoral thesis at Ludwig-Maximilian-University, München, 1993.
- RUIZ-TAGLE, Jaime. La Evolución del Nuevo Sistema de Pensiones en Chile. In: Ruiz-Tagle, Jaime and Mario Velázquez (eds.). *Economía y Trabajo en Chile*. Fourth Annual Report. Santiago de Chile: PET, 1994.
- SCHULTZE-KRAFT, Markus. *Sozialpolitik und Soziale Sicherung im Übergang zur Demokratie in Chile unter besonderer Berücksichtigung der Systeme der Renten- und Krankenversicherung*. Free University of Berlin (diploma thesis, unpublished), 1995.
- SCHWARZ, Manfred. *Social security in Brazil: a welfare policy based on the payroll*. Campinas: Cartgraf., s.d. (Coleção ILDES).
- UTHOFF, ANDRAS W. Pension system reforms and savings in Latin America and Caribbean Countries with special reference to Chile. In: Ahyuz, Ylmaz and Gunter Held eds. *Finance and the real economy*. Issues and case Studies in Developing Countries. Chile, ECLAC, 1993.
- VEJA. Várias edições.
- VELLOSO, Raul. Perspectivas das contas do governo Federal em 1944-96. *Novos Estudos CEBRAP*, n.41, marc/1995.
- WITTE, Lothar. Lateinamerikanische Sozialversicherung zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells. In: Dirmoser, Dietmar, et al. (1994). *Jenseits des Staates?* Lateinamerika Analysen und Bericht 18. Unkel: Horlemann, 1994.
- . *La reforma pensional en Chile y en Colombia: del modelo de reforma a la reforma del modelo*. Bogotá, s.ed. ,1995. manusc.

A vertical line on the left side of the page, starting from the top and extending downwards. A thick black vertical bar is positioned to the right of the line, starting from the top and extending downwards, partially overlapping the text.

Apêndice Estatístico

TABELA 1
América Latina - População, PIB per capita, expectativa de vida (1988-1993)

Unidade	(1) População (em milhões)	(2) PIB per capita real (em PPP\$*)	(3) PNB per capita real (em US\$*)	(4) Expectativa de vida ao nascer (em anos)	(5) Expectativa de vida ao nascer (em anos)	(6) Vantagens femininas (em anos)
Ano	Estimativa mais recente					
	1988-1993	1991	1991	1960	1992	1988-1993
Argentina	33,8	5.120	3.970	64,9	71,1	7,1
Bolivia	7,0	2.170	650	42,7	60,5	3,3
Brasil	156,5	5.240	2.920	54,7	65,8	4,7
Chile	13,8	7.060	2.360	57,1	71,9	7,0
Colômbia	35,7	5.460	1.250	56,6	69,0	5,9
Costa Rica	3,3	5.100	1.870	61,6	76,0	4,6
República Dominicana	7,5	3.080	940	51,8	67,0	4,1
Equador	11,0	4.140	1.010	53,1	66,2	5,0
El Salvador	5,5	2.110	1.090	50,5	65,2	4,9
Guatemala	10,0	3.180	940	45,6	64,0	4,9
Haiti	6,9	925	380	42,2	56,0	3,4
Honduras	5,3	1.820	590	46,5	65,2	4,7
Jamaica	2,4	3.670	1.490	62,8	73,3	4,4
México	90,0	7.170	3.080	57,1	69,9	6,1
Nicarágua	4,1	2.550	400	47,0	65,4	3,7
Panamá	2,5	4.910	2.130	60,7	72,5	4,2
Paraguai	4,7	3.420	1.270	63,8	67,2	3,8
Peru	22,9	3.110	1.070	47,7	63,6	3,8
Uruguai	3,2	6.670	2.880	67,7	72,4	6,4
Venezuela	20,9	8.120	2.720	59,6	70,1	5,9

Fontes: (2) - (5): UNDP (1994). *Human Development Report 1994*.

(1), (6): Banco Mundial (1995). *Social Indicators of Development*.

* PPP\$: Paridade de Poder Aquisitivo (*Purchasing Power Parity*) (em US\$), metodologia UN-ICP.

TABELA 2
América Latina - Indicadores e previsões demográficas - 1950-2025

Anos	Taxa de crescimento populacional (por cento)	Taxa de natalidade (por mil)	Taxa de mortalidade (por mil)	Expectativa de vida no nascimento (anos)	População acima de 60 (percentual da população total) (para o primeiro ano do período)
1950-1955	2,7	42,5	15,4	51,1	5,4
1960-1965	2,8	41,0	12,2	56,6	5,7
1970-1975	2,5	35,4	9,7	60,7	6,0
1980-1985	2,3	31,6	8,2	64,2	6,5
1990-1995	2,0	27,5	7,1	67,1	7,0
2000-2005	1,7	23,6	6,6	69,3	7,7
2010-2015	1,4	21,0	6,6	71,0	8,8
2020-2025	1,2	18,7	7,0	72,3	12,4

Fonte: Nações Unidas (1988). *Economic and social implication of population ageing*. Nova Iorque. Citado por Castro Gutierrez (1994).

TABELA 3
América Latina - Gastos com previdência social (1970-1993)

Unidade	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1970-1975	1980-1985	1988-1993	1985-1990	1990
	Gastos com previdência social (como % das desp. do gov.)				
Anos	Estimativa mais recente				
	1970-1975	1980-1985	1988-1993	1985-1990	1990
Argentina	n.d.	19,1	21,9	n.d.	2,5
Bolívia	n.d.	n.d.	11,6	2,3	2,4
Brasil	n.d.	20,7	27,7	4,6	2,8
Chile	23,8	37,1	31,1	9,9	3,4
Colômbia	n.d.	18,4	n.d.	1,5	1,8
Costa Rica	26,4	14,5	13,8	6,3	5,6
República Dominicana	6,0	7,0	n.d.	0,5	2,1
Equador	n.d.	3,9	3,4	1,6	2,6
El Salvador	3,4	2,4	2,4	1,0	2,6
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	0,8	2,1
Haiti	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,2
Honduras	7,2	n.d.	n.d.	n.d.	2,9
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.	1,2	2,9
México	23,5	9,6	12,4	1,5	1,6
Nicarágua	16,4	3,3	10,3	1,5	6,7
Panamá	9,5	13,4	19,0	9,4	n.d.
Paraguai	18,4	29,4	16,0	n.d.	1,2
Peru	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,9
Uruguai	43,9	42,0	n.d.	7,5	2,5
Venezuela	n.d.	5,7	n.d.	1,1	2,0

Fonte: (1)-(3): World Bank (1995). *Social Indicators of Development*.
(4), (5): PNUD. *Human Development Report 1994*.
n.d.: não disponível

TABELA 4
América Latina - Cobertura de previdência social, países selecionados (1980-1988)

	PEA				População total	
	1970	1980	1985-1988	1980	1985-1988	
América Latina	n.d.	61,2	n.d.	61,2	n.d.	
excluindo o Brasil	n.d.	42,7	n.d.	42,7	n.d.	
Argentina	68,0	69,1	79,1*	78,9	74,3*	
Bolívia	9,0	18,5	16,9	25,4	21,4	
Brasil	27,0	87,0	n.d.	96,3	n.d.	
Chile	75,6	61,2	79,2	67,3	n.d.	
Colômbia	22,2	30,4	30,2	15,2	16,0	
Costa Rica	38,4	68,3	68,7	81,5**	83,1**	
Peru	35,6	37,4	32,0	16,6	22,2	
Uruguai	95,4	81,2	73,0	68,5	60,5	
Venezuela	24,4	49,8	54,3***	45,2	49,9***	

Fonte: Mesa-Lago (1991a: 1994)

n.d.: não disponível

* 1984 ** Incluindo assistência social ***1983

TABELA 5
América Latina - Cobertura de aposentadoria e pensão para famílias indigentes, pobres e não-pobres* (1989-1990)

Ano	Famílias Indigentes	Famílias Pobres	Famílias Não-Pobres	Total de Famílias	Cobertura previdenciária % da população total (1985-88)
Brasil	72	68	66	67	96,3 ^a
Colômbia	8	9	40	35	16,0
Costa Rica	14	37	62	55	83,1 ^b
Chile	40	56	61	60	67,3 ^a
Guatemala	1	5	25	16	13,1
Honduras	5	7	33	16	10,3 ^c
México	16	15	33	29	53,7
Panamá	18	29	79	64	57,4
Paraguai	20	27	33	30	18,2
Uruguai	100	98	78	80	60,5

Fonte: ECLA (1993), com base na pesquisa nacional de famílias; Cobertura: Mesa-Lago (1994)

* Percentual de chefes de família aposentados recebendo benefício, independentemente da idade.

a - 1980

b - Inclui assistência

c - 1983

Nota 1 - As linhas da indigência e de pobreza definidas pela ECLA (1993:14), de acordo com uma cesta nutricional x custos de cada país. A linha da pobreza é o dobro da linha de indigência.

Nota 2 - Uma vez que os dados da pesquisa domiciliar muitas vezes refletem, principalmente, a situação dos centros urbanos, não podem ser extrapolados como indicadores de toda a população do país.

TABELA 6
Chile - Participação dos fundos de pensão nos ativos financeiros e valor dos fundos (1982/1992)

Ano	1982	1984	1988	1990 (Set)	1992 (Jun)
Títulos públicos	22,5	28,7	32,2	39,0	37,8
Depósitos e títulos bancários	4,5	6,0	23,7	19,9	18,2
Títulos garantidos por hipoteca	24,9	44,0	53,0	56,1	59,6
Títulos privados	1,3	10,2	48,1	55,6	61,1
Ações	0,0	0,0	8,4	8,6	9,6
Valor dos fundos de pensão (% do PIB)	3,6	8,6	16,5	26,5	35,4

Fonte: Diamond e Valdés-Prieto (1994)

TABELA 7
Chile - Déficits e previsões relativas a benefícios (1981/2030)

Ano	Déficit relacionado com a reforma (como percentual do PIB)		
	Títulos de reconhecimento (1)	Déficit operacional (2)	Déficit total (1+2)
1981	0,0	1,2	1,2
1982	0,1	3,1	3,2
1983	0,2	3,5	3,7
1984	0,2	3,7	3,9
1985	0,2	3,4	3,6
1986	0,3	3,4	3,7
1987	0,4	3,4	3,8
1988	0,4	3,0	3,4
1989	0,5	4,2	4,7
1990	0,6	4,1	4,8
1991	0,7	4,1	4,8
Previsões:			
1992	0,5	4,0	4,6
1995	0,7	3,8	4,6
2000	1,0	3,2	4,1
2005	1,1	2,3	3,4
2010	0,9	1,5	2,4
2015	0,5	1,0	1,5
2020	0,2	-	-
2025	0,0	-	-
2030	0,0	-	-

Fonte: Arrau (1992)

TABELA 8**Peru - Filiados das AFPs por idade (dezembro de 1993)**

Idade (anos)	Porcentagem total
até 20	5,0
21 a 30	41,4
31 a 40	34,5
41 a 50	14,7
51 a 60	3,9
acima de 60	0,5
Total	100,0

Fonte: SAFF/Peru, citado pela *Análisis Laboral* (1994)

TABELA 9**Peru - Filiados das AFPs por remuneração comprovável (dezembro de 1993)**

Remuneração (soles novos)	Quantidade (milhares)	Percentual
abaixo de 150	126,3	19,2
150 a 600	280,2	42,7
601 a 1.200	138,8	21,2
1.201 a 2.500	74,0	11,3
2.501 a 5.000	26,8	4,1
acima de 5.000	9,8	1,5
Total	655,9	100,0

Fonte: SAFF/Peru, citado pela *Análisis Laboral* (1994)
Taxa de câmbio: 2,18 S/. (Soles novos) = 1 dólar

TABELA 10

Peru - Carteira de Investimentos das AFPs (1993)

Instrumentos	Percentual 31-8-93	Percentual 30-9-93
Contas bancárias	4,18	1,90
Depósitos a prazo fixo (em dólares)	16,56	6,22
Depósitos a prazo fixo (em Soles)	32,52	56,30
Títulos públicos	32,23	29,55
Títulos do sistema financeiro	14,52	6,03
Total	100,0	100,0

Fonte: SAFP/Peru, citado pela *Análisis Laboral* (1994)

TABELA 11
Peru - Indicadores Quantitativos (1994)

AFP	Valor do Fundo (14-1-94)		Filiados (16-1-94)		Taxas cobradas (janeiro 94)		Pessoal de Marketing (% de todas as AFPs)	Gastos com propaganda (até nov/93) (milhões de dólares)	
	(Mil.Soles Novos)	Percentual	Absoluto	Percentual	Fixo (Soles)	Variável (% do salário)			Inval./morte (% do salário)
Integra	32.029	32,0	142.608	21,8	1,5	2,0	2,3	18,6	4,9
Horizonte	18.552	18,6	80.189	12,2	1,0	1,6	2,4	11,8	4,3
Unión	16.820	16,8	82.064	12,5	0,8	1,6	2,3	13,0	3,9
Profuturo	16.214	16,2	169.439	25,9	1,0	2,0	2,2	18,5	9,8
Outros*	16.472	16,4	180.373	27,9	0,80 ^b	1,675 ^b	2,195 ^b	38,1	9,5
Total	100.087	100,0	654.673	100,0					

Fonte: SAFF/Peru e Superintendencia Nacional de Comerciales/Peru, citado por *Análisis Laboral* (1994)

a - Megafondo, El Roble, Nueva Vida e Providencia

b - Média simples

TABELA 12
Brasil - Indicadores financeiros do INPS (1987-1995)
 (como percentual de receita oriunda sobre a folha de salários)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	1995*
Benefícios	56,3	57,8	62,5	62,2	72,2	79,7	94,3	101,6	107,9
Transferências ao Sistema de Saúde	20,5	27,6	26,7	24,8	35,5	17,0	5,5	0,0	0,0
Outros gastos não-financeiros**	24,7	25,2	23,7	26,5	11,2	8,5	8,8	13,9	13,9
Total	101,5	110,6	112,9	113,4	118,7	105,2	108,6	115,5	121,8

Fonte: Velloso (1995)

- * Projetado por Velloso (1995)
- ** Incluindo o quadro de pessoal

TABELA 13
Brasil - Fundos de pensão ocupacionais (1983-1989)

	Fundos	Ativos (US\$ 1000)	Ativos (1983=100)	Filiados (milhares)
Dezembro 1983	137	4.425	100	1.343
Dezembro 1986	172	8.686	196	1.612
Dezembro 1989	235	14.836	335	1.775

Fonte: Carvalho e Faro (1993)

TABELA 14
Brasil - Benefícios do INPS concedidos pelo regime rural e urbano (1989)

Benefícios	Benefícios		Gastos		Valor médio (em salários mínimos - Dez 89)
	Absoluto	em % do regime	em % do regime	(em % do regime urbano + regime rural)	
1. Regime Urbano					
Pensões por morte	2.260.645	28,55	20,99	18,26	1,36
Aposentadorias por invalidez	1.482.836	18,73	13,81	12,01	1,36
Aposentadorias por velhice	77.649	9,21	9,34	8,13	1,76
Aposentadoria antecipada	1.385.181	17,49	42,94	37,35	4,53
Aposentadorias de assistência social	864.725	10,70	2,91	2,52	0,50
Outros**	1.165.277	14,71	7,59	8,72	n.d.
Total regime urbano	7.918.313	100,00	100,00	86,98	1,85
2. Regime Rural					
Pensões por morte	1.049.241	24,95	24,54	3,20	0,51
Aposentadorias por invalidez	478.383	11,38	11,28	1,47	0,52
Aposentadorias por velhice	1.977.720	47,04	49,35	6,42	0,55
Aposentadorias de assistência social	600.922	14,29	13,74	1,79	0,50
Outros**	98.350	2,31	1,09	0,14	n.d.
Total regime rural	4.204.616	100,00	100,00	13,02	0,52
3. Total regimes rural + urbano	12.122.929	100,00		100,00	1,39

Fonte: Carvalho e Faro (1993)

* Inclui aposentadoria antecipada e regimes especiais (somente aqueles sob a administração do INPS)

** Inclui, entre outros, auxílio doença-maternidade, auxílio-funeral, bônus complementar de aposentadoria antecipada etc.)

n.d. = não disponível

TABELA 15
Brasil - Receitas reais e gastos com benefícios do INPS (1980-1990)

	Receitas totais		Gastos reais c/Benefícios	Benefícios (em milhares)	Valor real médio dos benefícios (1980 = 100)	Inflação (IGP-DI)	Salário (1980 = 100)
	Real	% do PIB					
1980	100,00	5,1	100,0	7.539	100,0	100,2	100,0
1981	106,0	5,6	106,4	8.262	94,2	109,9	102,5
1982	119,1	6,1	120,0	8.703	98,8	95,4	106,9
1983	97,7	5,5	105,9	9.456	80,6	154,5	90,8
1984	91,7	5,1	93,7	9.773	68,2	220,5	84,2
1985	103,8	5,2	97,0	10.209	66,3	225,6	86,2
1986	122,0	5,6	108,3	10.478	73,1	142,3	81,5
1987	124,9	5,9	80,3	10.897	52,3	224,8	58,8
1988	101,4	5,0	74,4	11.012	46,2	684,5	61,9
1989	112,5	5,4	83,5	11.642	51,3	1.320,0	65,9
1990	122,8	6,6	88,0	11.988	52,2	2.739,7	47,1

Fonte: Portocarrero de Castro et al. (1993)

Deflator usado: IGP-DI (Fundação Getúlio Vargas)