

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O ETERNO RETORNO*

Milko Matijascic**

1 INTRODUÇÃO

A organização de sistemas previdenciários nos países em desenvolvimento nunca atingiu a abrangência em termos de cobertura que foi observada nas sociedades da Europa ocidental e nórdica. Nesses países a cobertura virtual é de 100% para os riscos de idade avançada, invalidez, morte prematura e desemprego, enquanto em países como os da América Latina essa cobertura oscila entre 25% e 65% da População Economicamente Ativa (PEA), dependendo das condições econômicas locais e da legislação vigente. Os níveis mais baixos de rendimento, conjugados a situações de ocupação precárias e relações instáveis de trabalho, sempre representaram um desafio no sentido de promover transferências regulares de recursos para fins de contribuição (MERRIEN; PARCHE; KERNEN, 2005).

Nesse cenário, a consequência inevitável é que as finanças dos sistemas previdenciários tendem a ser frágeis, ainda que os níveis de cobertura populacional sejam restritos. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2006), a irregularidade da trajetória profissional, associada às flutuações econômicas intensas, não conseguiu criar condições de estabilidade. Em geral, a organização da previdência esteve longe de poder conceder uma reposição de renda suficiente ao trabalhador num contexto de deficiências estruturais das economias

* O autor gostaria de agradecer a Maurício Coutinho, François Merrien, Lena Lavinias, Fabio Giambiagi e Paulo Tafner pelos amplos e detalhados debates que envolveram a elaboração do presente texto e os estudos referentes às reformas da previdência no Brasil e na América Latina. As idéias aqui expostas refletem muito desse amadurecimento intelectual ao longo dos últimos anos. Sem a colaboração de Stephen Kay e Monica Ospina, o estudo não teria sido viável. Este trabalho utiliza muitos argumentos e indicadores expostos anteriormente em Matijascic (2002), Matijascic e Kay (2006; 2007) e Matijascic, Ospina e Kay (2007). Este texto é uma versão corrigida de capítulo de livro sobre *reforma da previdência*, apresentado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A presente formulação analítica e de estrutura e argumentação e a forma como os dados foram citados e apresentados são de responsabilidade exclusiva do autor.

** Professor do Centro Universitário Salesiano de São Paulo (Unisol).

e das sociedades do mundo em desenvolvimento, pouco importando a qualidade da gestão e da estrutura institucional existente.

Diante das dificuldades, que existiram por toda parte, mas tiveram um caráter mais pronunciado nos países em desenvolvimento, com especial destaque para a América Latina, as propostas de reforma passaram a proliferar. Essas propostas tinham em comum aumentar a parcela gerida pelo mercado junto ao complexo previdenciário, conter custos e criar mais obstáculos para o acesso aos benefícios, conforme definiu Pierson (2000).

A metamorfose de sistemas públicos de repartição – baseados na solidariedade entre gerações – para sistemas operados através do mercado – com múltiplos gestores e organizados em regimes financeiros de capitalização baseados em contas individuais –, ainda que cubra somente uma parcela da proteção previdenciária, foi o foco do debate.¹ Essa mudança de abordagem parecia ser inovadora, pois os contribuintes teriam de adotar uma postura mais responsável em relação a seu futuro, sem recorrer à demagogia que caracterizou a legislação de vários países, cujas regras estimularam comportamentos oportunistas (*free riding*). Além disso, as propostas pareciam superar as dificuldades administrativas que foram repudiadas pela opinião pública (MADRID, 2003).

Antes de tudo, é preciso destacar que seria impossível apresentar a essência de todas as reformas nos países em desenvolvimento. Mesmo as abrangentes bases de dados da Associação Internacional de Seguridade Social (Aiss) não conseguem apresentar resultados completos, atualizados, uniformes e, sobretudo, comparáveis.

Por outro lado, a própria definição do que é um país em desenvolvimento costuma ser complexa e estar sujeita a controvérsia em termos conceituais. Mais importante, porém, é que esse grupo de países é muito heterogêneo em termos econômicos, sociais e culturais, sendo difícil comparar situações que apresentam tantas disparidades. A título de exemplo, os países da América Latina possuem sistemas de proteção social abrangentes, que, sob o prisma formal e jurídico, inspiraram-se nos modelos da Europa ocidental. A diferença se concentra na cobertura e na população que consegue cumprir as regras previstas. Por outro lado, as sociedades

1. A afirmação trata dos pólos antagonísticos, conforme assinalou a Cepal (2006). Essa abordagem se justifica para permitir a análise teórica e a compreensão dos modelos. Entre os pólos assinalados existem inúmeras alternativas que conjugam essas modalidades em diferentes pilares. Vale registrar que as reformas paramétricas foram afetadas pelas novas concepções com a criação da capitalização escritural, ou *notional defined accounts* (NDC), em que o valor do benefício vai depender do total de contribuições, corrigidas por índices de preços, renda e/ou salários, acrescidas de um juro atuarial arbitrado por legislação. Mas, conforme apontou Cichon (1999), essa modalidade é uma forma renovada de regime financeiro de benefícios definidos, pois a regra de fixação do valor das aposentadorias não dependerá do comportamento da conta individual em relação às oscilações de mercado. Ela dependerá do esforço para contribuir e de uma taxa de retorno arbitrada por lei, seguindo os preceitos do seguro social clássico.

da África central possuem níveis de rendimento muito reduzidos e sofrem sérias limitações para oferecer garantias sociais aos seus cidadãos (MERRIEN; PARCHET; KERNEN, 2005).

Para contornar o problema e apresentar resultados que possam ser analisados e que sirvam de exemplo para o Brasil, o presente estudo tenderá a se concentrar em grandes países da América Latina daqui em diante, ou seja, Argentina, México e Colômbia. O Chile, que não é tão extenso e populoso, foi integrado a esse rol por ser o pioneiro das reformas, servindo de inspiração para os demais países. O Brasil também será analisado, com frequência, na condição de contraponto enquanto reforma paramétrica em país em desenvolvimento. A presença de países em transição ou da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também será considerada ao longo do estudo. Embora parte dessas sociedades possa não integrar o rol dos países em desenvolvimento, as reformas do tipo paradigmático também tiveram importante papel e apresentam interesse para fins analíticos. Assim, o estudo, infelizmente, precisa ser um tanto heterogêneo e não sistemático quanto às datas de publicação de dados e indicadores e no que diz respeito ao elenco de países que são abordados a cada momento, considerando a baixa disponibilidade de informações, sobretudo daquelas que permitem comparar os dados através do tempo. Essa liberalidade deverá ser compensada por dados capazes de aprofundar o volume de informações disponíveis para fins de análise.

Para fazer um balanço das reformas, é necessário cumprir algumas etapas:

- É preciso entender as reformas paradigmáticas ou estruturais e as do tipo paramétrico ou não-estrutural.
- Compreendendo o panorama geral e os argumentos utilizados, é possível observar de que modo as reformas se processaram e quais foram os seus principais resultados em termos de melhoria da gestão, cobertura de contribuintes e beneficiários, e resultados fiscais.
- É preciso, ainda, explorar as relações das reformas com questões econômicas e sociais, como as relativas a poupança, mercados de capitais e panorama da ocupação dos trabalhadores. Esses elementos foram considerados cruciais nos anos 1980 e 1990 para o sucesso da empreitada e não podem ser omitidos no debate atual.
- Por fim, serão analisadas as discussões mais recentes, as contribuições de estudiosos acadêmicos e de instituições internacionais e seus possíveis desdobramentos para empreender a transformação das reformas.

Ao final, será apresentada uma síntese conclusiva.

2 MODELOS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A compreensão das reformas requer que o analista separe a proteção dos riscos de perda da capacidade de trabalho em pilares – segundo a terminologia disseminada pelo Banco Mundial (1994) e atualizada por Holzmann e Hinz (2006) – ou camadas, adotadas desde meados da década passada em estudos da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Os pilares ou camadas se justapõem e fornecem proteção por faixas de rendimento. Quanto maior for a faixa de rendimento, mais elevado o pilar ou a camada que atende um determinado indivíduo. Seria possível destacar os seguintes pilares ou camadas, embora existam muitas variações de acordo com as diferentes proposições:

- 0, conferido ao pagamento de benefícios sem contrapartida contributiva, possuindo um caráter assistencial e focalizado ou universal com valor fixo (*flat rate*);
- 1, destinado aos rendimentos de base e incentivando a solidariedade e a fixação dos valores das aposentadorias segundo regras previsíveis e que não dependam da dinâmica dos mercados. Essa é a modalidade mais comum de previdência no cenário mundial;
- 2, baseado em regimes financeiros de contribuição definida e na sistemática de contas individuais, a filiação pode ser ou não compulsória, dependendo do tipo de reforma adotada por cada país; e
- 3, com regras similares ao pilar 2, mas cuja adesão é voluntária e se destina basicamente a elevar o valor dos rendimentos quando da passagem para a inatividade.

A composição dos sistemas de aposentadorias não pressupõe a existência obrigatória dos pilares assinalados e, na verdade, a quase totalidade dos complexos previdenciários nacionais não dispõe de todas essas modalidades de forma simultânea.

A despeito de algumas qualificações sem relevância analítica, a literatura internacional classificou as experiências recentes de reforma da previdência em duas vertentes: as paradigmáticas ou estruturais e as paramétricas ou não-estruturais.

Nas propostas de reformas paradigmáticas, existem:

- o pilar 0, em que algumas experiências prevêem a concessão de benefícios assistenciais para aliviar os efeitos da pobreza na terceira idade, mediante a realização de testes de meios;
- o pilar 1 ou camada que subsidia quem contribuiu e não consegue, respeitando as regras vigentes, garantir um piso no valor das aposentadorias;
- o pilar 2, que possui múltiplos administradores que concorrem entre si, segundo as regras de mercado, para atrair segurados, planos de contribuições

definidas e um regime de capitalização plena e individual. Os benefícios têm valor correspondente ao total de contribuições efetuadas e à expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria; e

- o pilar 3, que opera como o 2, mas as contribuições para essa faixa de rendimento são voluntárias.

As propostas de reformas paramétricas mantêm a sistemática tradicional, prevendo a filiação compulsória a um sistema público baseado, em geral, em benefícios definidos e na solidariedade entre gerações, podendo haver adesão voluntária à previdência complementar em regime financeiro de capitalização que pode ou não se basear em contas individuais. No caso da previdência complementar, é possível, ainda, contar com recursos transferidos pelos empregadores e adotar planos de benefícios definidos, revelando que existem variadas combinações para organizar um sistema de previdência. A reforma do tipo paramétrico se limita, portanto, a modificar as condições de acesso a benefícios, alíquotas de contribuição e outras medidas similares, não alterando o contexto jurídico-institucional existente na fase anterior às reformas.

O quadro 1 apresenta algumas das características essenciais de cada tipo de reforma para facilitar a compreensão do objeto de estudo.

É preciso destacar que, em geral, as reformas paradigmáticas incluem, em seu processo, uma série de medidas de caráter paramétrico (quadro 2).

Assim, as mudanças do tipo paradigmático exigem a inclusão de reformas do tipo paramétrico. A gestão via mercado, e que se baseia na constituição de uma conta individual, não prescinde da mudança de parâmetros, como tempo de contribuição, piso de benefícios ou mesmo prazo de carência, para ser viável. A diferença entre as duas abordagens de reforma reside no fato de as do tipo paramétrico se limitarem à mudança nas variáveis previstas pela legislação, ao passo que as reformas paradigmáticas prevêm a ação do mercado na condição de gestor de um modelo puro de contribuições definidas enquanto regime financeiro. O presente estudo se concentrará, daqui em diante, nas ações de proteção contra os riscos envolvidos em relação à idade avançada, mas, é importante destacar, o movimento de reformas atingiu todos os tipos de benefícios.

QUADRO 1

Estrutura previdenciária segundo a abordagem de reforma

Características	Paradigmáticas	Paramétricas
Pilar de capitalização e contas individuais	Compulsório para todos os trabalhadores em determinada faixa de renda	Não introduz. Pode introduzir NDC – similar ao fator previdenciário do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Gestão de benefícios assistenciais	Estatal (pode não existir) Separado da previdência	Estatal (se existir). Pode ser separada ou conjunta
Papel do Estado após as reformas	Fiscaliza e pode gerir fundos Regulamenta	Fiscaliza e pode gerir fundos Regulamenta
Riscos de invalidez e morte prematura	Em separado, pilares 2 e 3 (seguradoras) Em conjunto no pilar 1	Em conjunto em todas as situações
Riscos de acidentes de trabalho	Gestão tende a se dar com instituições específicas	Em conjunto na maioria das situações
Fontes de financiamento	Impostos, pilar 1 Descontos dos rendimentos dos segurados nos pilares 2 e 3	Impostos e contribuições de empregados e patrões no pilar 1 Segurados e patrões nos pilares 2 e 3
Regime financeiro	Repartição, pilar 1, e capitalização no 2 e no 3	Repartição, pilar 1, e repartição ou capitalização nos demais pilares
Planos de benefícios	Benefícios definidos, pilares 0 e 1, e contribuições definidas em 2 e 3	Benefícios definidos, pilares 0 e 1, e contribuições definidas em 3 (não existe pilar 2)
Regulação	Estatal, com tendências à criação de agências específicas	Estatal, geralmente exercida diretamente pelo Estado ou através de autarquias
Custo de transição	Pago pelo Estado	Não aplicável

Fonte: Matijascic (2002).

QUADRO 2

Mudanças nos parâmetros de aposentadoria para benefícios por idade em países selecionados^a

Países	Idade de aposentadoria		Alíquotas de contribuição		Período mínimo de contribuição	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Argentina	55/60 anos	60/65 anos	27	27	20 anos	30 anos
Chile	-	60/65	18,8-20,7	10	-	10 (assalariados)
México	65	65	15,5	16,5-21	500 semanas (aprox. 9,5 anos)	25
Colômbia	55/60	57/62	8	13,5-14,5	500 semanas (aprox. 9,5 anos)	Mil semanas (aprox. 19 anos)

Fonte: Madrid (2003).

^a Ao apresentar dois resultados separados por “/”, o primeiro se refere às mulheres e o segundo aos homens.

3 DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS REFORMAS PARADIGMÁTICAS

Quando se trata de reforma do tipo paradigmático, é preciso assinalar que nem todas são uniformes, e as diferenças merecem destaque. Conforme aponta Madrid (2003), as reformas da América Latina devem considerar as seguintes variáveis:

- incentivo ao aumento da poupança e ao aumento da disponibilidade de recursos para serem utilizados nos mercados de capitais;
- influência de instituições multilaterais; e
- a solidez do partido que se encontra no governo e a importância política dos grupos que se opõem às reformas previdenciárias do tipo paradigmático.

Nesse sentido, as reformas podem ser alinhadas como uma trajetória vertical, partindo daquelas com mais influência do mercado na organização institucional até aquelas em que essa presença é menor. No entanto, para fins analíticos, os estudos costumam destacar três grupos definidos (*clusters*),² segundo a definição da Federação Internacional das Administradoras dos Fundos Previdenciários (Fiap) – Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones – (2007), ou seja:

- *Único*, em que as reformas criam novos sistemas e encerram as atividades dos sistemas preexistentes. A manutenção do sistema público atende os antigos segurados que não aderiram às novas regras;
- *Misto em concorrência*, em que o antigo sistema público é reformado em termos paramétricos e passa a concorrer com o novo sistema gerido segundo os princípios das reformas paradigmáticas; e
- *Misto integrado*, em que o antigo sistema representa um pilar ou camada distinto de outro que adota os princípios das reformas paradigmáticas. Ambos, porém, operam de forma integrada.

As principais características das reformas paradigmáticas estão no quadro 3.

Partindo do quadro 3, é possível observar que um determinado tipo de reforma³ pode ter atingido países com situações econômicas, sociais e culturais muito

2. A maioria dos estudos vem adotando a terminologia proposta por Mesa-Lago (2004), que propõe outra taxonomia para as reformas paradigmáticas (estruturais, segundo o autor), considerando-as como substitutivas, paralelas ou mistas. Em outras palavras, a reforma não é considerada em si, mas é defrontada em relação à situação que foi legada pelo antigo sistema, que, em geral, se baseava na solidariedade entre gerações e na gestão pública. Essa opção de uma classificação por oposição não revela o grau em que o sistema passou a ser dominado pelas ações via mercado nem, por conseguinte, como um cidadão pode ser protegido sem depender do mercado. A abordagem de Mesa-Lago vai de encontro às tendências internacionais em termos mais modernos de análise do Estado de Bem-Estar propostas por Esping-Andersen (1991), em que o papel reservado ao mercado é o foco da classificação.

3. Mas, vale destacar, algumas das reformas criam sistemas baseados em contas individuais para o setor público, e a maioria das reformas buscou homogeneizar as regras com aquelas destinadas aos demais segmentos da população.

QUADRO 3

Características essenciais das reformas paradigmáticas e grupos cobertos

Países	Ano de vigência	Tipo de sistema	Benefício assistencial	Grupos populacionais focalizados
Chile	1981	Único	Focalizado	Exclui militares e policiais
Peru	1993	Concorrência	Não	Exclui militares e policiais
Argentina	1994	Integrado	Focalizado	Exclui servidores públicos
Colômbia	1994	Concorrência	Somente piso	Somente iniciativa privada
Uruguai	1995	Integrado	Focalizado	Somente iniciativa privada
Bolívia	1997	Único	Focalizado	
México	1997	Único	Não	Exclui serv. públicos e benefícios de risco
Cazaquistão	1998	Único	Universal	Somente novos contribuintes
El Salvador	1998	Único	Somente piso	População até 36 anos
Hungria	1998	Integrado	Somente piso	Obrigatório até 42 anos de idade
Polônia	1999	Integrado	Somente piso	Obrigatório até 30 anos. Exclui mais de 50 anos
Costa Rica	2000	Integrado	Universal	Exclui servidores públicos
Letônia	2001	Integrado	Universal	Obrigatório até 30 anos
Bulgária	2002	Integrado	Universal	
Croácia	2002	Integrado	Universal	Exclui maiores de 50 anos
Estônia	2002	Integrado		
Panamá	2002	Integrado		Somente servidores públicos
Kosovo	2002	Único	Universal	
Federação Russa	2003	Integrado	Universal	
República Dominicana	2003	Único	Universal	
Lituânia	2004	Integrado	Não	
Índia	2004	Único		Somente servidores públicos
Eslováquia	2005	Integrado	Somente piso	Novos segurados
Macedônia	2006	Integrado	Somente piso	
Nigéria	2005	Único		
Nicarágua	(2002)	Único		Somente servidores públicos
Brasil	(2003)	Integrado	Focalizado	Somente servidores públicos
Ucrânia	(2006)	Integrado	Somente piso	Servidores públicos

Fontes: Fiap (2007) e Aiss (base de dados).

diferentes entre si e, ao mesmo tempo, que as questões de vizinhança exercem um efeito difusor que não deve ser menosprezado, conforme foi apontado por Madrid (2003). Por outro lado, a existência de benefícios assistenciais não é adotada de maneira uniforme, e a focalização é uma tendência que requer atenção.

De todo modo, conforme apontou o Independent Evaluation Group (IEG) (2006), do Banco Mundial, essa questão ainda é bastante incipiente em termos de debate, e isso parece ser especialmente verdadeiro nos países que optaram por reformas do tipo paradigmático, embora as reformas do tipo paramétrico nem sempre contenham um pilar 0. Por fim, a exclusão de um determinado contingente de trabalhadores pode até ser justificável por questões de idade e facilidade gerencial. No entanto, a freqüente exclusão dos servidores públicos e dos policiais e militares, em particular, deixa entrever que a heterogeneidade da cobertura não foi superada.

4 BALANÇO DAS REFORMAS: JUÍZOS AUTOCRÍTICOS

As reformas do tipo paradigmático prometiam oferecer custos administrativos menores, aumentar a base de contribuintes e beneficiários e reduzir os custos financeiros previstos com aposentadorias e pensões, ao adotar contribuições definidas e contas individuais. Conforme será verificado a seguir, os resultados não superaram os problemas tradicionais, no caso das reformas paradigmáticas ou das reformas paramétricas.

A revisão do posicionamento do Banco Mundial sobre as reformas da previdência e sobre as limitações das propostas centradas em contribuições definidas e contas individuais é um marco para o debate internacional recente. Gill, Packard e Yermo (2005), Holzmann e Hinz (2006) e, recentemente, o IEG (2006), composto por técnicos e consultores externos do Banco Mundial, assumiram um posicionamento mais cauteloso em relação às propostas do banco (1994) que recomendavam e estimulavam a adoção da abordagem paradigmática (ou multipilar, segundo sua nomenclatura interna) para a maioria das situações.

Entre as qualificações do IEG (2006, p. 66-67), existem críticas como:

- os custos foram muito elevados e a concorrência não operou como o previsto;
- as comissões muito elevadas degradaram o valor dos benefícios;
- a redução do valor das alíquotas incidentes sobre os salários não resultou em aumento do contingente de contribuintes ou de beneficiários;
- a poupança não aumentou *ad hoc* e não levou à retomada da atividade econômica; e

- os mercados de capitais continuaram com baixos níveis de capitalização e foi mantida a concentração do portfólio em títulos emitidos pelo Estado.

Partindo do IEG (2006), é possível afirmar que existe um juízo crítico sobre as ações empreendidas pelo Banco Mundial ao efetuar empréstimos destinados à reforma da previdência (quadro 4). A crítica central conclui que as reformas não conseguiram romper com os problemas existentes antes da promoção dessas mesmas reformas, a despeito das promessas feitas quando de sua entrada em vigor, segundo assinalaram Cepal (2006), Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Provisional (Icap) (2006), Stiglitz e Orszag (1999) e Barr (2001). Não foi proposto um receituário alternativo, como ocorreu com o Banco Mundial (1994).

As conclusões do IEG (2006)⁴ apontam as principais recomendações para que, no futuro, o Banco Mundial possa:

- dar maior atenção às reformas paramétricas, elevando a rede de segurança básica para evitar a pobreza;
- criar diretrizes para uma assistência focalizada nas necessidades dos países que recebem ajuda; e
- aumentar a assistência técnica para garantir a qualidade em matéria de resultados.

QUADRO 4

Banco Mundial: problemas pendentes após conceder apoios à reforma da previdência

Problemas pendentes	Países
Baixa cobertura	Cazaquistão, Quirguistão, Peru, Argentina (declinando), Rússia (declinando)
Não consegue aliviar a pobreza	Bulgária (mulheres), China, México, Rússia, Uruguai
Déficits fiscais persistentes	Argentina, Bolívia, Brasil, Coréia (longo prazo), Uruguai
Problemas atuariais	Quirguistão, Uruguai, México (necessita de modelo mais consistente)
Setor financeiro reduzido	Bulgária, China, Macedônia, Rússia, Uruguai
Comissões muito elevadas	Hungria, Peru
Sistemas de previdência adicionais	México, Peru
Benefícios de valor elevado	Brasil, Peru
Apoio técnico lento e ineficaz	Hungria, Lituânia

Fonte: IEG (2006, p. 70).

4. O Chile não foi analisado pelo IEG (2006) por não ter necessitado de empréstimos para promover as reformas.

Outro documento de grande importância foi lançado pelo governo do Chile. Trata-se do Icap (2006). Vale sublinhar que o Chile foi pioneiro das reformas paradigmáticas. O Icap (2006, p. 5) colocou em destaque as fragilidades do modelo:

No obstante estas realidades, muchas trabajadoras y trabajadores no ven actualmente en la previsión social una fuente de seguridad futura. Ya sea por desconocimiento, imprevisión o por la urgencia de resolver necesidades más inmediatas, muchos trabajadores han ahorrado poco o nada a través del sistema de pensiones. Otros tienen dudas sobre la magnitud real de los fondos de que podrán disponer para su jubilación o sobre el apoyo que les podría dar el estado para complementarlos. Para estas personas, la previsión no está asegurando que al llegar la vejez se podrán mantener los niveles de vida o evitar la pobreza. En estas circunstancias, algunos piensan que podrían contar con otros recursos personales, familiares o patrimoniales para enfrentar la vejez, o que aún podrían hacer un buen negocio que les genere ahorros suficientes, pero muchos optan también por no pensar en el futuro.

Contrariamente de lo que se espera de la previsión, para muchos chilenos ésta no está ayudando a reducir la inseguridad respecto del futuro.

Em termos mais essenciais, o documento:

- Reconhece que a metade dos trabalhadores não terá acesso a aposentadoria mínima. A comissão recomenda um benefício solidário que atinja até 60% da PEA.
- Prevê medidas para aumentar a concorrência e baixar custos, estimulando, mais especificamente, a terceirização de funções administrativas e descontos de cobrança para grupos dos trabalhadores associados.

Diante da profusão de documentos que tratam da temática, seria possível, inclusive, afirmar que os consensos foram alterados. No entanto, para entender melhor os problemas, é necessário evocar alguns dos resultados das reformas da previdência, sejam elas estruturais ou paramétricas, para ter uma medida adequada do esforço necessário para reconstruir os fundamentos da proteção social aos reais desafios impostos pelas mudanças em curso no mundo do trabalho.

5 RESULTADOS OPERACIONAIS DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA

Os resultados das reformas frustraram parte das expectativas dos reformadores quando o assunto se refere às ações operacionais dos sistemas de previdência. Para entender melhor a temática, a presente seção analisará os problemas referentes à gestão de fundos e à cobertura da PEA e da população com 65 anos ou mais, e abordará, de forma sumária, questões relativas ao financiamento.

A concorrência entre os fundos previdenciários que adotaram a sistemática de contas individuais não baixou os custos de gestão. Esses custos são muito elevados

e diminuem a rentabilidade final das contas individuais de cada trabalhador. Prova disso é que a rentabilidade média dos fundos do Chile entre 1982 e 2003 foi de 11% ao ano (a.a.), mas, deduzidas as comissões e as despesas administrativas, o valor atingiu a cifra de 5,3% a.a. A tabela 1 apresenta os custos que incidem sobre o total de contribuições, excluídos os recursos destinados à cobertura de quaisquer riscos e as taxas de transação para a negociação de ativos dos respectivos fundos.

É preciso mencionar que, segundo Gill, Packard e Yermo (2005), um total de 25% de cada conta, em média, foi destinado ao pagamento dos diversos custos de transação ou custódia entre títulos e valores mobiliários, e isso reduz o valor das aposentadorias.

Um exercício elementar de projeção financeira demonstra que o total de custos de gestão e transação não pode ultrapassar a barreira de 2%, sob pena de tornar a sistemática de contas individuais inviável para prover cobertura contra a perda de capacidade de trabalho. A persistência dessa situação atual requer taxas de retorno cada vez mais elevadas para os ativos que dão lastro às contas individuais típicas das reformas paradigmáticas, o que inibe os investimentos produtivos quando se considera a eficácia marginal do capital nos termos formulados por Keynes na Teoria Geral.

O resultado concreto desse cenário é que a taxa de reposição, ou seja, o valor das aposentadorias em relação ao rendimento dos contribuintes, foi estimada em cerca de 40% para quem participa regularmente do sistema, quando o ideal seria de 65%, considerando as estimativas da OIT (2002). Pior ainda, entre 40% e 50% da população não receberá aposentadorias, por não poder cumprir as regras mínimas, e 10% receberão somente o piso fixado pelo governo, segundo o Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda) (2004), conforme aponta a tabela 2 para o Chile.

Entretanto, o problema da gestão também afeta de forma dura os países da América Latina que realizaram reformas do tipo paramétrico. A tabela 3 apresenta

TABELA 1
Custos administrativos sobre recursos destinados às contas individuais
(Em %)

Ano	Argentina	Colômbia	Chile	México	Polônia
1999	31,6	16,3	17,6	31,0	n.d.
2006	27,9	15,1	9,9	29,2	7,4

Fonte: Fiap.

n.d. = não-disponível.

TABELA 2

Previsão de cobertura percentual prevista para a aposentadoria da PEA do Chile – 2002

Não receberão nada	Receberão o piso	Receberão mais que o piso
40 a 50	10	40 a 50

Fonte: Cenda (2004).

TABELA 3

Custos administrativos sobre recursos destinados aos sistemas previdenciários^a

(Em %)

Brasil	Guatemala	Honduras	Panamá
1,6	16,4	24,5	4,6

Fonte: Sistemas nacionais *apud* Mesa-Lago (2004).

^a Os dados referentes ao Brasil não condizem com os apresentados por Matijascic (2002) e pelos *Boletins de Políticas Sociais* do Ipea. Mas, de fato, o Brasil apresenta melhores resultados que os demais, com valores que representam cerca de 4%.

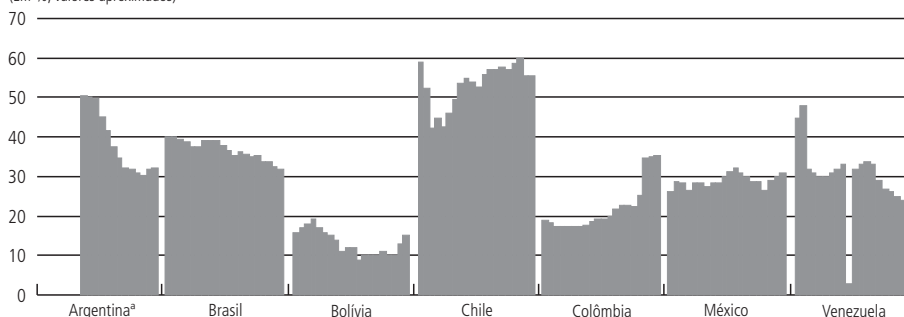
dados para alguns países, e os resultados revelam valores elevados em demasia para um sistema elementar de distribuição de recursos.

Havia a expectativa de que uma redução nas alíquotas incidentes sobre a folha salarial, associada à concorrência entre administradoras de fundos de pensão, pudesse elevar o patamar de contribuintes quando comparado à PEA. Isso não ocorreu, segundo o gráfico 1, baseado em dados do Banco Mundial.⁵ A apresentação

GRÁFICO 1

Proporção de contribuintes para a previdência sobre a PEA – 1980-1999

(Em %, valores aproximados)



Fonte: Gill, Packard e Yermo (2005).

^a Para a Argentina, dados de 1987-1999.

5. Os dados aqui apresentados nos gráficos 2 e 3 não foram objeto de análise metodológica por parte de seus autores. Assim, parte desses dados pode não coincidir com os indicadores correntes de cada país. De qualquer maneira, esses dados apontam para as tendências ao longo de duas décadas, e a discrepância metodológica porventura existente em relação aos dados de um país, sempre necessária para compatibilizar diferentes experiências, não inviabiliza a análise, pois permite apontar as tendências. É essa motivação que tem induzido inúmeros autores, como a Cepal (2006, p. 130), a reproduzir tais resultados para dar suporte à sua análise sobre as mudanças na América Latina. Vale registrar, por fim, que esses dados não foram contestados até o momento.

de dados se limita a 1999 porque a maioria dos países não divulga com regularidade os indicadores referentes à cobertura de seus sistemas previdenciários ou, ainda, adota indicadores não compatíveis com esse tipo de referencial (*benchmark*). Nesse caso, novamente, vale registrar que a evolução aferida em países que promoveram reformas do tipo paramétrico não apresentou resultados melhores, e as variações parecem ter sido comparáveis, mantendo os baixos patamares observados historicamente.

Não houve, portanto, mudanças de patamar na proporção de contribuintes, a despeito do que fora prometido no momento das reformas. É necessário destacar que o Chile e a Colômbia apresentam patamares ascendentes. No entanto, a Colômbia partiu de valores baixos e não atingiu marcas expressivas que permitissem afirmar que a universalização da cobertura é um resultado previsível, conforme ocorre nas sociedades mais avançadas. Por outro lado, o Chile nos anos 1990 apenas recuperou os patamares de 1980, conforme assinalou Uthoff (2001), sendo, ainda, inferiores aos dos anos 1970. Assim, a reforma paradigmática e as reformas paramétricas falharam em seus propósitos de aumentar a cobertura de contribuintes, a despeito de suas promessas iniciais, segundo assinalaram IEG (2006) e Icap (2006), para o caso chileno.

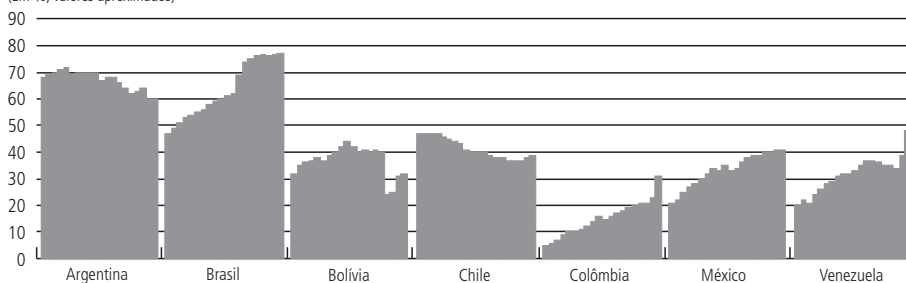
Em relação ao número de beneficiários, houve aumento em alguns países e queda em outros. Os aumentos se devem ao recente amadurecimento demográfico e a decisões políticas com vistas a conceder benefícios não contributivos às populações de países como Brasil e Venezuela (gráfico 2).

A conjunção entre amadurecimento demográfico e reformas paradigmáticas reduz o número potencial de beneficiários, conforme ocorreu na Argentina e no Chile, porque as regras de acesso passam a ser restritivas e existe a necessidade de

GRÁFICO 2

Proporção de idosos com 65 anos ou mais que recebem aposentadorias ou pensões por morte – 1980-1999

(Em %, valores aproximados)



Fonte: Gill, Packard e Yermo (2005).

constituição de fundos suficientes para o sustento na aposentadoria. Já as decisões de universalização do sistema implicam uma importante elevação da cobertura, como no Brasil. Mas, excetuados os casos brasileiro e argentino, entre os países apresentados, a cobertura é acanhada e deixa entrever uma situação de precariedade entre os idosos.

6 IMPACTOS MACROECONÔMICOS E SOBRE OS MERCADOS

Uma das expectativas centrais em relação às reformas paradigmáticas da previdência dizia respeito ao fato de constituir fundos que poderiam se transformar em *funding* para ativar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o Banco Mundial (1994), os regimes financeiros de capitalização poderiam ativar os mercados de capitais e, assim, seria possível elevar a poupança nacional, o que se traduziria em melhores resultados para a economia. Esse debate e os argumentos esgrimidos foram detalhados em James (1997) e Beattie e MacGillivray (1997a; 1997b).

Os resultados das reformas da previdência não permitiram sustentar as previsões do Banco Mundial (1994). As experiências de Colômbia, México e Hungria, conforme apontou o IEG (2006), revelaram – ao comparar anos anteriores e posteriores à entrada em operação do sistema de previdência reformado segundo a ótica estrutural – que os níveis de poupança não se elevaram. A Colômbia, apesar de apresentar índices mais elevados, permaneceu em patamares reduzidos, enquanto a Hungria se viu diante de uma rota declinante, e o mesmo aconteceu com o México, onde existe o agravante de os níveis estarem em patamares anteriores aos da época da reforma. As oscilações verificadas para a maioria dos países não possuem estreita correlação⁶ com os mercados de capitais, conforme apontaram Holzmann e Hinz (2006), e se devem a outros fatores, como reformas institucionais, fiscais e a disponibilidade de liquidez internacional (tabela 4).

A participação da poupança previdenciária no Chile, de acordo com Uthoff e Bravo (1999), é negativa segundo as contas nacionais apresentadas na tabela 5, pois a última linha demonstra que o setor privado sempre arrecadou menos que o total gasto pelo setor público.

Essa diferença aumentou ao longo dos anos, passando de 2% do PIB entre 1980 e 1989 para 3,7% entre 1990 e 1999. Houve, certamente, uma elevação na poupança nacional, que passou de 11,1% para 21,8% no mesmo período, mas foram os resultados obtidos pelo governo que garantiram o crescimento da poupança de

6. Ao analisar os estudos econométricos a fim de correlacionar as reformas paradigmáticas aos aumentos de poupança via disponibilidade de recursos para os mercados de capitais, Matijascic (2002) apontou que existiam resultados contraditórios e inconclusivos. As análises de Holzmann e Hinz (2006) apontam os mesmos problemas.

TABELA 4

Poupança e reforma da previdência: anos anteriores e posteriores

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	19,7	16,2	15,2	16,7	16,9	17,5	17,4	17,1	17,4	16,3	15,6	15,5	26,9	25,9	26,3
Brasil	21,4	20,5	21,4	22,3	22,5	20,5	19,0	19,1	18,9	18,6	20,0	20,2	21,8	23,4	25,8
Bulgária	22,0	26,9	14,1	7,7	8,8	14,2	13,5	14,5	17,1	12,1	12,9	13,1	13,2	12,3	13,2
Colômbia	24,2	23,4	18,7	19,0	19,6	19,4	16,5	15,0	13,8	13,4	15,8	13,8	13,9	16,7	18,1
Hungria	28,0	19,5	15,8	11,8	15,7	22,6	26,0	27,6	27,4	26,0	25,8	24,8	22,7	20,1	21,6
Cazaquistão			30,2	11,2	18,7	18,7	15,4	13,1	11,3	20,1	25,6	25,8	27,2	31,1	35,0
México	22,0	20,4	18,3	17,1	17,1	22,6	25,3	25,9	22,2	22,0	21,9	18,6	18,8	18,9	20,0
Polônia	32,8	18,0	16,7	16,5	19,9	20,9	19,4	19,5	20,2	19,3	18,4	17,1	15,2	16,2	18,0
Venezuela	29,5	23,8	21,2	18,5	22,7	23,4	31,7	34,9	28,9	30,3	35,8	30,9	33,5	32,4	37,6

Fonte: Indicadores do Banco Mundial.

Nota: As células destacadas se referem aos anos de reforma para cada país.

TABELA 5

Chile: decomposição da poupança nacional, incluindo o déficit previdenciário – 1981-1999

Partes componentes da poupança nacional chilena	Resultados médios dos períodos (% sobre o PIB)		
	1981-1989	1990-1999	1981-1999
Poupança Nacional Bruta (1 + 2)	11,1	21,8	16,7
Pública			
Poupança total do governo (1)	8,0	10,4	9,2
Déficit previdenciário total (a)	6,1	5,3	5,7
Superávit corrente	1,1	4,6	2,9
Fundo de estabilização do cobre	0,8	0,6	0,6
Privada			
Poupança privada total (2)	3,6	11,3	7,6
Resultado da previdência privada (b)	-4,1	-1,6	-3,0
Poupança não-previdenciária	7,4	13,1	11,3
Déficit previdenciário total (a + b)	2,0	3,7	2,7

Fonte: Banco Central do Chile. *Apud* Uthoff (2001, p. 34).

início, tendo em vista que a poupança privada somente ultrapassou a pública no último período, quando o crescimento do PIB já havia sido retomado.

Assim, o reequilíbrio das finanças públicas foi fundamental para a recuperação da economia chilena e para financiar a transição de um regime de repartição para outro de capitalização. O papel do sistema previdenciário no Chile foi negativo em relação à poupança após as reformas de 1981, considerando-se os custos de transição. Além disso, a poupança previdenciária privada acabou competindo com outras formas de poupança existentes, não podendo impulsionar o crescimento do PIB, e esse papel coube ao esforço fiscal do setor público.

Os dados obtidos pelo IEG (2006) apresentam os níveis de capitalização do mercado após a execução das reformas da previdência. Os níveis se mantiveram inalterados e em patamares baixos, como mostra a tabela 6.

Na verdade, o problema exposto pelo IEG (2006) é ainda mais grave, pois as reduzidas dimensões financeiras colocam em risco esses mercados, promovendo uma inflação de ativos que tem pouca relação com a atividade empresarial. A oferta de recursos passa a disputar as poucas opções existentes, não gerando a emissão de novos títulos, e não é convertida em investimentos produtivos.

A maioria das grandes empresas preferiu captar recursos no estrangeiro, com taxas de juros mais baixas, e outras, de menor porte, que poderiam se interessar pelo financiamento através das bolsas de valores, não conseguem satisfazer os critérios

TABELA 6
Capitalização das bolsas de valores em percentuais sobre o PIB

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	2,3	9,8	8,1	18,6	14,3	14,6	16,4	20,2	15,2	29,6	58,4	71,6	101,4	30,0	30,3
Brasil	3,6	10,5	11,6	22,7	34,6	21,0	28,0	31,6	20,4	42,5	37,6	36,6	26,9	46,4	54,7
Bulgária						0,5	0,1	0,0	7,8	5,5	4,9	3,7	4,7	8,8	11,5
Colômbia	3,5	9,8	11,5	16,6	17,1	19,3	17,6	18,3	13,6	13,4	11,4	16,1	11,9	18,0	26,1
Hungria		1,5	1,5	2,1	3,9	5,4	11,7	32,8	29,8	34,0	25,6	19,8	20,0	20,1	28,5
Cazaquistão								6,1	8,3	13,4	7,3	5,4	5,4	7,9	9,1
México	12,4	31,2	38,2	49,9	30,8	31,6	32,0	39,0	21,8	32,0	21,5	20,3	15,9	19,2	25,2
Polônia		0,2	0,3	3,2	3,1	3,3	5,4	7,7	11,9	17,6	18,3	13,7	14,5	17,2	28,2
Venezuela	17,8	21,6	13,0	13,8	7,3	4,9	14,7	17,0	8,3	7,6	6,9	5,1	4,3	4,6	5,6

Fonte: Indicadores do Banco Mundial.

Nota: As células destacadas se referem aos anos de reforma para cada país.

elementares de governança corporativa, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006). Isso coloca em risco os valores das contas individuais dos trabalhadores quando for iniciado um processo de venda maciça de ativos para promover o pagamento de aposentadorias no momento do amadurecimento demográfico.

As limitações dos mercados de capitais dos países em desenvolvimento que promoveram reformas estruturais não alteraram um fenômeno conhecido do mundo das finanças na América Latina: a elevada concentração de portfólios em títulos emitidos pelos governos nacionais. O elevado nível de representatividade dos títulos da dívida pública é apresentado na tabela 7.

Assim, vale a observação de Lo Vuolo (1997), ao afirmar que as reformas paradigmáticas converteram direitos de aposentadoria em dívidas públicas. Em países que promoveram reformas estruturais, os recursos das contribuições deixam de ser dirigidos ao sistema público de previdência e passam a financiar o custo de transição devido à troca do regime financeiro de repartição pelo de capitalização individual. Esse custo é maior na camada destinada à proteção via contas previdenciárias individuais.

Para agravar o quadro, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006), existe uma situação confusa para os governos, que são os responsáveis, em última instância, pela regulação e precisam cuidar da saúde das finanças públicas. O caso

TABELA 7
Portfólio dos fundos de pensão: países e anos selecionados – período entre 1996 e 2006
(Em %)

Países	Ano	Estatual	Empresas	Financeiro	Estrangeiro	Outros
Argentina	1996	55	27	17	0	0
	2006	56	13	20	10	1
Colômbia	1996	20	11	62	-	8
	2006	47	19	19	14	0
Chile	1996	42	33	25	1	0
	2006	15	24	30	31	0
México	1999	95	2	0	-	2
	2006	74	12	2	8	4
Polônia	1999	68	27	2	-	3
	2006	62	32	3	2	2

Fonte: Fiap.

argentino, uma vez mais, ilustra a situação, pois os fundos de pensão foram obrigados a se desfazer de parte de seus portfólios e comprar títulos do governo no auge da crise do início do século, como forma de salvaguardar as contas públicas. O resultado foi uma redução drástica no valor potencial das prestações dos futuros aposentados.

Mesmo com o recuo da participação dos títulos da dívida pública nos períodos mais recentes, o que se observa é o crescimento dos títulos do setor financeiro no portfólio dos fundos de pensão. Em países em desenvolvimento, o mais provável é que esses títulos sejam lastreados em títulos da dívida pública. O problema das possibilidades de aplicação rentável dos recursos é tão grave que os países da América Latina apresentados na tabela 7 passaram a ter uma parte relevante dos recursos investidos em aplicações no estrangeiro. Isso eleva o grau de segurança financeira, mas contribui pouco para o crescimento das economias nacionais.

Assim, o contexto macroeconômico e o referente aos mercados de capitais revelam a necessidade de adoção de diagnósticos que se adaptem melhor às realidades locais. As reformas adotadas não conseguiram remover os problemas preexistentes e geraram novos problemas, conforme apontou Barr (2001) ao comentar os riscos envolvidos no regime de capitalização individual.

7 ESTRUTURA DE OCUPAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL

A arrecadação de contribuições depende da base de incidência do financiamento. A típica base de incidência da previdência é o salário. A sociedade do tipo salarial, segundo Castel (1998), pressupõe relações de trabalho estáveis em matéria de remuneração e duração do contrato de trabalho. Se essa condição não estiver presente, a resultante é a fragilidade da estrutura institucional e financeira.

Ao contrário do que ocorre em países mais desenvolvidos, a parcela do PIB destinada ao pagamento de salários em países da América Latina não é dominante e possui patamares menores que os de sociedades mais desenvolvidas (tabela 8).

Embora a maioria dos países da América Latina não forneça dados comparáveis aos da OCDE, por agregarem, segundo Matijascic e Kay, o pagamento do salários aos encargos sociais, as diferenças são ainda mais pronunciadas, o que aumenta a magnitude do problema existente.

Isso remete a outro problema das reformas da previdência social e das políticas sociais, em particular em países da América Latina: a falta de um diagnóstico que identificasse os problemas relativos ao nível de rendimentos e de assalariamento da população. A reduzida participação dos salários num contexto de renda *per*

TABELA 8
Salário em percentuais sobre o PIB: países selecionados

Países	1985	2002	Mudança
Brasil	33,6	26,2	(22,0)
Chile	38,7	42,3	9,3
Colômbia	41,8	36,3	(13,2)
México	30,5	32,6	6,7
Portugal	43,5	49,5	13,9
Espanha	47,2	49,8	5,4
Itália	46,0	41,4	(10,2)
Suécia	56,7	57,4	1,3
Estados Unidos	58,5	57,8	(1,3)

Fontes: Cepal e OCDE (Contas Nacionais).

capita limitado, quando comparada a países desenvolvidos, sempre foi uma realidade em países da América Latina. Porém, o baixo dinamismo da atividade econômica existente desde o final dos anos 1970 e o lentíssimo crescimento da renda *per capita* foram os fatores centrais que impediram o sucesso das reformas nos últimos 25 anos na América Latina, como é possível observar na tabela 9.

TABELA 9
PIB *per capita* em US\$ de 2000 e Paridade do Poder de Compra (PPC)

Países	1980	2003	Evolução (% a.a.)
Argentina	7.551	7.165	(0,0)
Brasil	3.255	3.510	0,4
Chile	2.494	5.196	3,3
Colômbia	1.616	2.017	1,1
México	5.121	5.792	0,5
Portugal	6.022	10.284	2,3
Espanha	8.646	14.691	2,4
Itália	12.998	19.090	1,8
Suécia	19.064	27.998	1,7
Estados Unidos	22.568	35.566	2,0

Fonte: Indicadores da OIT.

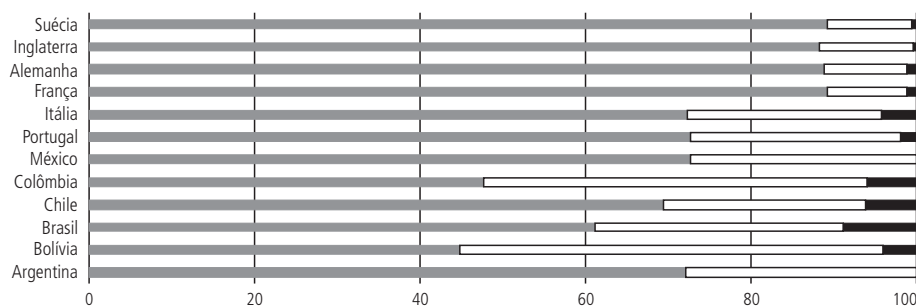
Outro problema na formulação de diagnósticos que ainda é tratado com pouca atenção nos debates internacionais sobre reformas da proteção social diz respeito à estrutura de ocupação da PEA. Segundo a OIT (2002), quem possui um número de trabalhadores não assalariados mais expressivo apresenta dificuldades para integrar essa parcela da PEA à condição de contribuinte. Apesar de as relações via assalariamento serem predominantes nos diversos países, elas não possuem a mesma dimensão, o que representa mais um elemento de instabilidade para a América Latina (gráfico 3).

Se a renda individual ou familiar dos trabalhadores não aumentar e passar a se apropriar de uma parcela maior do PIB, será difícil reverter o quadro de carências existente nos países da América Latina. Nesse tipo de contexto, nenhuma reforma conseguirá atingir resultados que permitam universalizar a cobertura de contribuintes e conceder aposentadorias cujo valor médio ou mediano possa garantir a sobrevivência das famílias em condições dignas. Essa é a condição essencial para dotar esses países de sistemas de seguridade em que a inserção mais típica seja via seguro social. Vale lembrar que, conforme apontou Beveridge (1942), somente é possível dar sustentabilidade financeira à seguridade se a maioria das pessoas puder se inserir num esquema do tipo seguro social.

GRÁFICO 3

Perfil de ocupação dos trabalhadores para países selecionados – 2002

(Em %)



Fontes: Cepal e Eurostat.

■ Assalariados □ Empregador-autônomo ■ Emprego doméstico

8 ATIVIDADE ECONÔMICA, OCUPAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO

A queda da atividade econômica e a fragilidade no perfil de ocupação sempre tiveram reflexos negativos no perfil de contribuição para a previdência, em países da América Latina. O número de contribuintes regulares sempre foi baixo, e a queda do número de contribuintes sobre a PEA elevou os riscos de obstrução no

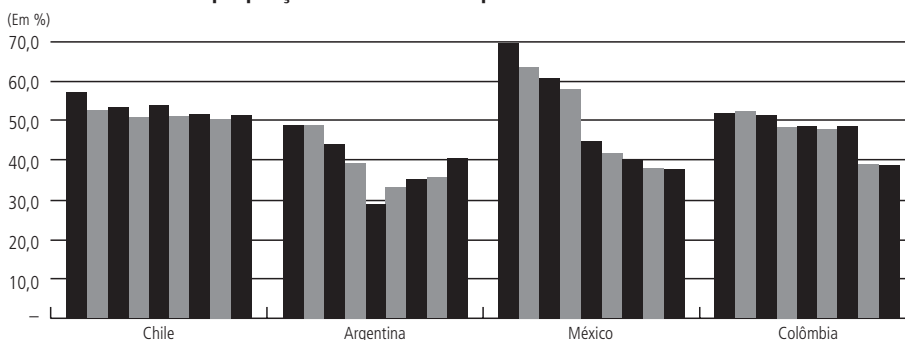
acesso à reposição de renda em situações de doença, invalidez, desemprego, idade avançada e morte prematura.

Partindo do gráfico 4, é possível observar a queda do número de contribuintes como proporção de filiados. A deterioração da situação econômica e seus reflexos sobre a ocupação resultaram numa tendência declinante do número de contribuintes em todos os países que vêm divulgando o indicador de forma regular e que permitem a realização de comparações entre países.

No Brasil, esse tipo de dado não é divulgado, embora isso seja plausível. Mas é possível, através do perfil de concessão de benefícios, observar um movimento similar, ou seja, o número de aposentadorias por tempo de contribuição, que pressupõe a cotização regular, vem cedendo rapidamente espaço às demais modalidades, sobretudo para benefícios por idade, que requerem menos da metade do tempo total, ou as de caráter assistencial. Ou seja, como existe um modelo de proteção social generoso e concentrado na concessão de benefícios assistenciais e rurais, o perfil de benefícios para idade avançada é cada vez menos “contributivo” (gráfico 5).

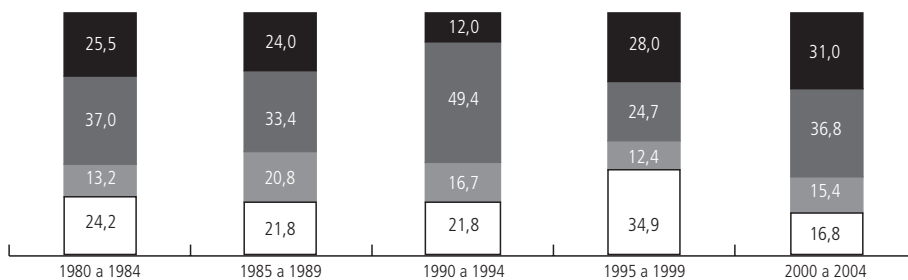
Já os dados chilenos revelam que a conjunção de uma atividade econômica de bom desempenho, aliada a um perfil ocupacional pouco adequado, não garante automaticamente o aumento do número de contribuintes quando comparáveis à PEA em patamares superiores à média histórica. Os dados da tabela 10 revelam que, entre filiados, um contingente elevado não terá direito a aposentadoria – pelas regras chilenas, que exigem um mínimo de 240 meses de contribuição. Além disso, as taxas de reposição, ou seja, o valor das aposentadorias comparadas aos rendimentos do trabalho, serão reduzidas, atingindo, na melhor das hipóteses, um total de 46%.

GRÁFICO 4

Contribuintes como proporção dos filiados em países selecionados – 1997 a 2005

Fonte: Fiap.

GRÁFICO 5
Brasil: concessão de benefícios para idosos – 1980-2004
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps).

□ Tempo de contribuição ■ Idade urbana ■ Idade rural ■ Assistencial

TABELA 10
Densidade de contribuições da Administradora dos Fundos de Pensão (AFP) no Chile – 2002

Indicadores de densidade de contribuição	Contribuintes		Filiados	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Contribuição média – meses por ano	7,1	7,2	5,0	4,2
Meses de contribuição na idade de se aposentar	313,6	317,8	217,6	184,2
Taxa de reposição sobre renda tributável (%)	46	37	32	20

Fonte: Ministério do Trabalho. *Apud* Cenda (2004).

As condições referentes ao mercado de trabalho e à situação da ocupação foram fatores negligenciados pelas reformas paradigmáticas e paramétricas ao longo dos anos 1990. Nesse período, foi adotada uma defesa intransigente de procedimentos típicos das técnicas de seguro, em que cada um recebe de acordo com o que contribuiu e com os riscos inerentes ao seu perfil etário e de inserção no mercado de trabalho. Ao conjugar rendimentos de baixo valor, uma distribuição de renda concentrada e um perfil de ocupação precário que ainda se deteriorou com a abertura econômica, o resultado tem sido uma queda na proteção contra os riscos de perda de capacidade de trabalho. Esse cenário estimulou a revisão de conceitos por parte das instituições multilaterais e que dá a partida para o debate sobre a transformação da proteção social.

9 ECONOMIA E DINÂMICA POPULACIONAL DA OCUPAÇÃO

A experiência da América Latina ensina que as condições exógenas em relação à estrutura institucional da previdência são de suma importância para entender o

comportamento de variáveis como a cobertura e as finanças. Essas variáveis exógenas são: demografia, atividade econômica e, sobretudo, a dinâmica do mercado de trabalho.

A crise econômica dos anos 1990 contribuiu para o agravamento da situação, tendo em vista o crescimento acelerado do desemprego aberto, conforme apontam os dados da tabela 11. Essa circunstância, além de diminuir a arrecadação e reduzir o número de contribuintes, requer políticas compensatórias por parte do Estado. Mais ainda, os desempregados são trabalhadores que possuem direito a benefícios sem que estejam obrigados a contribuir de forma regular. A tabela 11 revela que um problema típico dos países mais desenvolvidos nos anos 1980 passou a integrar o perfil dos países da América Latina nos anos mais recentes.

Para ressaltar as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em matéria de cobertura previdenciária e da dinâmica do mercado de trabalho, é impossível deixar de ressaltar uma diferença essencial: a informalidade das relações de trabalho. Nos países desenvolvidos ela tende a ser marginal e quase tende a zero para fins estatísticos, enquanto nos países em desenvolvimento ela envolve uma parcela enorme, quando não preponderante, da força de trabalho total medida em termos de PEA. Em outras palavras, quando se trata de entender as diferenças entre esses dois grupos de países e formular políticas públicas que garantam a

TABELA 11

Desemprego segundo as metodologias nacionais em países selecionados

(Em % sobre a PEA)

Países	1980	1990	2000	2003	% de mudança
Argentina	2,3	7,3	15,0	15,6 (crise)	85,3
Brasil	4,3	3,7	9,4	9,7	55,7
Chile	10,4	5,7	8,3	7,4	(40,5)
Colômbia	9,1	10,2	20,5	14,2	35,9
México	-	2,5	2,2	2,5	-
Portugal	6,7	4,7	3,9	6,4	(4,7)
Espanha	11,1	16,0	13,9	11,3	1,8
Itália	7,6	11,4	10,5	8,7	12,6
Suécia	2,3	1,8	5,8	5,8	60,3
Estados Unidos	7,1	5,6	4,0	6,0	(18,3)

Fonte: Indicadores da OIT.

regularidade da inserção nos circuitos envolvidos com o seguro social, a questão-chave reside na compreensão dos fenômenos que estimulam a continuidade da informalidade e como ela pode ser, eventualmente, reduzida ou extirpada dos países que têm esse tipo de problema (tabela 12).

A situação observada, antes de tudo, não é estática. É comum transitar entre diferentes formas de ocupação, o que afeta o número de registros de contribuição. A heterogeneidade não é somente a marca entre diferentes grupos de trabalhadores; ela atinge o próprio ciclo de trabalho individual. A escassez de estudos sistemáticos referentes à evolução salarial limita qualquer tipo de argumentação comparativa que afeta o acesso aos benefícios.

Mas uma questão que não pode ser refutada é que os níveis de informalidade, além de afetarem a arrecadação da previdência, reduzem a produtividade da economia e colocam em xeque a própria competitividade externa. A comparação entre a produtividade de países mais desenvolvidos e os da América Latina revela o problema em toda a sua extensão para o período recente (tabela 13).

TABELA 12
Estrutura do emprego não-agrícola

Países e anos	Empreendimentos informais				Empreendimentos formais		
	Total	Trabalhador independente	Serviço doméstico	Empresas até 5 empregados	Total	Setor público	Empresas privadas com mais de 6 empregados
Argentina/1991	52,0	27,5	5,7	18,8	48,0	19,3	28,7
Argentina/2002	44,5	20,6	5,2	18,6	55,5	22,8	32,8
Brasil/1990	40,6	20,3	6,9	13,5	59,4	11,0	48,4
Brasil/2001	46,0	22,3	9,5	14,3	54,0	13,7	40,3
Chile/1990	37,9	20,9	5,4	11,7	62,1	7,0	55,1
Chile/2000	38,0	19,7	5,9	12,5	62,0	10,8	51,2
Colômbia/1990	45,7	24,1	2,0	19,5	54,3	9,6	44,7
Colômbia/2000	55,6	32,2	5,3	18,1	44,4	7,0	37,3
Costa Rica/1990	41,2	18,9	5,8	16,4	58,8	22,0	36,8
Costa Rica/2002	44,8	19,2	5,1	20,5	55,2	15,9	39,3
México/1990	38,4	19,0	4,6	14,8	61,6	19,4	42,3
México/2002	41,0	19,5	4,3	17,3	59,0	14,0	45,0

Fonte: Estimativas da OIT com pesquisas por amostragem domiciliar (série revisada).

TABELA 13

Evolução percentual da produtividade do trabalho medida pelo PIB por hora trabalhada em US\$ de 1990

Países	1980-1990	1990-2000	2000-2003	1980-2000	1980-2003
Argentina	(1,9)	2,6	(4,4)	0,3	(0,3)
Brasil	(0,6)	1,1	(0,2)	0,3	0,2
Chile	(0,4)	3,7	0,8	1,7	1,5
Colômbia	1,5	0,8	(0,0)	1,1	1,0
México	(0,6)	0,2	-	(0,2)	(0,2)
Portugal	1,9	3,0	0,4	2,5	2,2
Espanha	3,3	1,0	0,1	2,1	1,9
Itália	2,0	1,8	(0,4)	1,9	1,6
Suécia	1,1	2,2	2,2	1,6	1,7
Estados Unidos	1,5	1,6	2,9	1,5	1,7

Fonte: Indicadores da OIT.

Essa situação se deve, em grande medida, ao enorme aumento da PEA, da População em Idade Ativa (PIA) e da razão entre essas duas variáveis num contexto de baixa atividade da economia e forte abertura econômica para a concorrência internacional. A tabela 14 apresenta o cenário recente.

A aproximação do perfil etário da América Latina ao dos países mais desenvolvidos, apresentado na tabela 14, não se deu de forma concomitante com um período de elevado crescimento econômico e da produtividade similar ao dos “trinta gloriosos”. Essa, cabe destacar, é outra diferença fundamental entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A conjunção dos fatores econômicos e de seus reflexos sobre os mercados de trabalho, associados a uma dinâmica demográfica que poderia representar um bônus, com a elevação da população trabalhadora, torna-se um ônus, devido ao aumento do desemprego e da informalidade. Essa conjunção de fatores cria desafios que precisam ser superados para que seja possível retomar o crescimento em patamares estáveis sem, ao mesmo tempo, deteriorar ainda mais as condições sociais. Se não for possível, num contexto de diálogo franco e democrático, gerar as condições necessárias para que o econômico e o social estejam em fase, superando a dualidade implícita ao discurso conservador, existe o sério risco de volta das práticas clientelistas e patrimonialistas em escalas ascendentes. Esses são os verdadeiros riscos envolvendo o quadro de eterno retorno que assola as nossas sociedades.

TABELA 14

Proporção da PEA sobre a PIA em percentuais para países selecionados

Países	1980	1990	2000	2003	1980-2003
Argentina	54,4	61,4	65,4	68,2	20,2
Brasil	63,4	66,8	70,9	71,9	11,8
Chile	53,3	57,4	58,6	58,5	8,8
Colômbia	54,6	66,1	72,4	74,1	26,3
México	57,3	60,1	62,8	62,0	7,6
Portugal	65,4	66,3	67,1	68,3	4,2
Espanha	55,2	56,4	60,5	62,2	11,3
Itália	55,4	56,2	55,1	56,0	1,2
Suécia	75,0	75,3	70,9	70,7	(6,0)
Estados Unidos	68,2	71,5	72,1	70,9	3,7

Fonte: Indicadores da OIT.

10 OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFORMAS EM PERSPECTIVA

As reformas efetuadas nos complexos previdenciários de países em desenvolvimento, em geral, e na América Latina, em particular, retraíram os direitos sociais, assim como ocorreu na maioria dos países de alto desenvolvimento humano pertencentes à OCDE. Mas a ação das reformas também foi retificadora no sentido de que as regras anteriores dificilmente permitiriam que o sistema tivesse viabilidade atuarial com a continuidade dos comportamentos oportunistas por parte de muitos grupos com influência política.

Nesse sentido, as reformas pouparam despesas ao longo de um ciclo de vida composto por muitas décadas. Nos países em desenvolvimento, muitas vezes, os benefícios não estão diretamente atrelados à perda da capacidade de trabalho ou à necessidade de atrelar o esforço contributivo ao valor da aposentadoria. Assim, ao promover reformas, paradigmáticas ou paramétricas, foi possível desonerar a carga tributária potencial e reduzir em parte as iniquidades entre grupos populacionais.

No período recente, a situação dos complexos previdenciários continua ocupando o centro do debate público, pois os resultados aferidos ainda são preocupantes em dois sentidos: o fiscal e o social. Os problemas atuais, em grande medida, decorrem das intensas mudanças observadas nos mercados de trabalho, cujo cenário apresenta uma taxa de desemprego elevada, alto nível de informalidade

e não-contribuição à previdência, aumento das ocupações instáveis e redução do assalariamento baseado em relações de trabalho estáveis e de longa duração.

Sob o prisma fiscal, parte dos problemas decorre da adoção de sistemas baseados na solidariedade entre gerações de trabalhadores, ou seja, a repartição. Nessa configuração são os trabalhadores em atividade que sustentam os aposentados. Como os aposentados possuem direitos garantidos por lei e o trabalhador em idade ativa não possui garantia de emprego, gera-se um quadro de instabilidade fiscal. Mesmo os países que adotaram reformas paradigmáticas têm de lidar com o problema, porque muitos aposentados do sistema pré-reformas continuam vivos e as contribuições dos trabalhadores em atividade não são destinadas ao financiamento dessas despesas. Por outro lado, muitos países garantem um piso de benefícios ou subsidiam as aposentadorias e as contas individuais para garantir o pagamento desse piso. Por fim, sob o prisma social, o número de trabalhadores que conseguem cumprir as regras arbitradas e ter acesso a aposentadorias tende a se reduzir, colocando em xeque a expectativa de qualidade de vida. Isso acaba por forçar o aumento da ação da assistência social, o que, além de tornar mais precárias as condições de vida, eleva a necessidade de arrecadação de impostos para dar garantias de renda.

Outros problemas assinalados, como questões relativas a custos gerenciais, cobertura e estrutura de concorrência, também não apresentaram, conforme apontaram IEG (2006) e Holzmann e Hinz (2006), os resultados previstos quando da formulação das reformas, devido a problemas institucionais de cada país, gestão, mercado de capitais e regulação. Isso não permitiu atingir os resultados esperados e, quando a situação se conjugou às dificuldades dos mercados de trabalho, levou a um quadro que está exigindo a transformação do processo de reformas. Essa transformação se faz necessária para corrigir rumos equivocados que decorreram de uma formulação que não estava adaptada às realidades locais. Para o Banco Mundial, será preciso aceitar essa realidade e reorientar a ação institucional no sentido de reforçar os aspectos paramétricos das reformas e elevar a preocupação com o pilar 1, baseado nas garantias de renda, como forma de elevar a cobertura e evitar a propagação da pobreza na velhice, um risco sempre iminente.

Partindo da revisão das reformas e das formulações apresentadas até o momento, a retração dos direitos sociais parece estar cedendo lugar a um processo de transformação da proteção social. A busca, por parte dos eleitores das nações democráticas, de renovada justiça social reteve as tentativas radicais de contenção de custos, ampliação do papel do mercado ou restrição do acesso a benefícios. Mas, como as condições das economias e sociedades vêm se alterando velozmente e os mercados de trabalho estão sendo muito afetados por essas mudanças, é preciso tentar apreender o sentido dos processos de transformações.

Antes de tudo, esse novo sentido pode não ter sido revelado em sua íntegra. Mas os desdobramentos observados até o momento revelaram que existem trabalhadores que conseguem contribuir regularmente, podendo ser atendidos por estruturas típicas do seguro social, outros trabalhadores conseguem ter relações de trabalho que permitem apenas uma contribuição periódica e irregular para o sistema e, por fim, existe uma parcela importante que apenas contribui ocasionalmente ou nada contribui. Diante da necessidade de dar garantia de benefício para idosos ou para os que precisaram ser afastados temporária ou definitivamente do mercado de trabalho, a alternativa parece ser a consolidação de um sistema com várias camadas, em que:

- à primeira cabe fornecer garantias de rendimento mínimo com base nas premissas da cidadania;
- esses valores devem ser complementados por uma segunda camada via preceitos do seguro social e da filiação compulsória; e, finalmente,
- é preciso consolidar uma terceira camada de adesão voluntária com a adoção de mecanismos similares à previdência complementar atual e com tratamento tributário diferenciado, que permita ao trabalhador contribuir com mais recursos para poder auferir uma renda maior.

Esse tipo de proposição parece estar se tornando hegemônico entre estudiosos e analistas e entre técnicos das instituições financeiras internacionais ou multilaterais. As qualidades desse tipo de arranjo residem no fato de que elas podem funcionar em ambientes muito diferentes como em economias afluentes ou em desenvolvimento e permitem que se apresentem regras estáveis e de longo prazo. A questão da pobreza está contemplada na medida em que existe garantia de renda em caso de perda da capacidade de trabalho. O crescimento do bem-estar financeiro dos trabalhadores também está contemplado com os incentivos e mesmo com a obrigação para contribuir acima dos níveis de piso, devendo ser conjugado com uma política mais benevolente em relação ao crédito. Tal postura seria coerente, pois, se alguém possui mais garantias de renda, é natural que o risco envolvido na concessão de crédito seja menor. Esse tipo de associação entre o econômico e o social é que pode garantir a simbiose necessária para a sustentação do crescimento das atividades com a estabilidade social adequada ao ambiente institucional.

O processo de transformação que pode estar se consolidando também beneficia as iniciativas que busquem ampliar o escopo e as modalidades de parceria entre Estado, mercado e sociedade de um modo geral. Assim, ganham sentido iniciativas que permitam a combinação da ação de toda essa gama de serviços

no âmbito da proteção social. As formas predominantes do passado, que foram, num momento, concentradas na ação do Estado e, num segundo momento, em mecanismos de mercado, apresentaram conquistas, mas revelaram limites diante das estruturas sociais mais perenes de cada sociedade e que influenciam as realidades de cada país.⁷

É chegado o momento, enfim, em que a compreensão acerca da necessidade de tomada de consciência sobre a simbiose entre as ações econômicas e sociais precisa presidir os debates e se apoderar das mentalidades. Não haverá país capaz de garantir uma presença de destaque num contexto internacional que não saiba fazer do social um eixo de estímulo à produtividade, garantindo, ao mesmo tempo, que o social tenha por meta obter resultados econômicos comprometidos com a competitividade. A harmonia, a estabilidade e o progresso de longa duração, conforme vem mostrando a História, dependem dessa transformação.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BARR, N. *Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas*. In: A Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília: MPAS, 2001 (Coleção Previdência Social, série traduções).
- BEATTIE, R.; MCGILLIVRAY, W. Uma estratégia arriscada: reflexões acerca do informe do Banco Mundial intitulado envelhecimento sem crise 1. *Conjuntura Social*, v. 7, n. 3, Brasília: MPAS, 1997a.
- . Uma estratégia arriscada: reflexões acerca do informe do Banco Mundial intitulado envelhecimento sem crise 2 – réplica a Estelle James. *Conjuntura Social*, v. 7, n. 3, Brasília: MPAS, 1997b.
- BEVERIDGE, W. *Social insurance and allied services: report by command of his majesty*. Londres: Parlamento Britânico, 1942.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes.
- CENDA. *Chile: bases para una reforma del sistema de pensiones*. Santiago, 2004, Mimeo (Relatório de pesquisa).

7. Dixon e Hyde (2001) apresentaram as possibilidades de integração do mercado com a seguridade social para a oferta de serviços. Os autores propõem as seguintes modalidades:

- *Mandatory private provision* – quando o cidadão deve buscar certos serviços públicos ofertados por instituições via mercado.
- *Joint public-private provision* – quando um determinado serviço é ofertado de forma conjunta por instituições públicas e de mercado.
- *Incentive driven public provision* – quando instituições mercantis são incentivadas a fornecer um determinado serviço público para os cidadãos.
- *Contracting-out of public services* – quando é possível buscar junto ao mercado um serviço público (terceirização dos serviços).
- *Encouraged voluntary provision* – quando existem estímulos à contratação voluntária de serviços públicos junto ao mercado.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Cepal, 2006.

CICHON, M. *Notional defined-contribution schemes: old wine in new bottles?* International Social Security Review, v. 52, n.4, p. 87-102, 1999.

DIXON, J.; HYDE, M. Welfare ideology, the market and social security: toward a typology of market oriented reform. In: DIXON, J.; HYDE, M. *The marketization of social security*. Westport, Greenwood Publishers, 2001.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do welfare state*. Revista Lua Nova, São Paulo, Cedec, n. 24, set. 1991.

FIAP. *Informe trimestral*. 2007. Disponível em: <www.fiap.cl>. Acesso em: jan. 2007.

GILL, I.; PACKARD, T.; YERMO, J. *Keeping the old-age promise*. Washington, D.C.: Stanford University Press and The World Bank, 2005.

HOLZMANN, R.; HINZ, R. *Old-age income support in the 21st century: the World Bank's perspective on pension systems and reform*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

ICAP. *Estado de Avance*. Santiago do Chile: Presidência da República, 2006.

IEG. Independent Evaluation Group. *Bank assistance to pension reform and the development of pension systems*. Washington, D.C.: World Bank. Acesso em: 5 Jan. 2006.

JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, 1997. Edição Especial.

LO VUOLO, R. El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. In: FILGUEIRA, C. et al. (Orgs.). *Desafíos de la seguridad social*. Montevideo: CIESU, 1997.

MADRID, R. *Retiring the state the politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

MATIJASCIC, M. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. 2002. Tese (Doutorado). – Unicamp, Campinas.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. Social security at the crossroads: toward effective pension reform in Latin America. *International Social Security Review*, London: Blackwell, v. 59, n. 1, 2006.

MATIJASCIC, M.; OSPINA, M.; KAY, S. *Pension systems and labor markets in Latin America and the industrialized countries*. In: CONFERÊNCIA DE PESQUISA DE AISS, 4., 2007, Varsóvia. Paper... Varsóvia, 2007.

———. Pensions in Brazil and the limits of parametric reform in Latin America . Chapter for lessons from pension reform in the Americas. In: STEPHEN, K.; TAPEN, S. (Eds.). *Under review at Oxford University Press*. Boston: Oxford University Press, 2007.

MERRIEN, F.-X.; PARCHET, R.; KERNEN, A. *L'état social: une perspective internationale*. Paris: Armand Colin, 2005.

MESA-LAGO, C. Evaluación de un cuarto de siglo de reformas. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 84, Dic. 2004.

OIT. *Social security: a new consensus*. Geneva: International Labour Office, 2002.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press, 2000.

STIGLITZ, J. E.; ORSZAG, P. R. *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*. Washington, D.C.: World Bank, 1999 (Working Paper).

UTHOFF, A. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, v. 56, 2001.