



**PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Traduções

As reformas  
de previdência na  
América Latina e seus  
impactos nos princípios  
de seguridade social

Carmelo Mesa-Lago



**Ministério da Previdência Social**  
**Secretaria de Políticas de Previdência Social**

# **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**

Carmelo Mesa-Lago

---

Coleção Previdência Social  
Volume 23

© 2007 Ministério da Previdência Social

Presidente da República: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Previdência Social: Nelson Machado

Secretário Executivo: Carlos Eduardo Gabas

Secretário de Políticas de Previdência Social: Helmut Schwarzer

Diretor do Depto. do Regime Geral de Previdência Social: João Donadon

Diretor do Depto. dos Reg. de Prev. no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários: Rafael Liberal Ferreira de Santana

A Coleção Previdência Social é uma publicação do Ministério da Previdência Social, de responsabilidade da Secretaria de Políticas de Previdência Social e organizada pela Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários.

Edição e Distribuição:

Ministério da Previdência Social

Secretaria de Políticas de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F

70059-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3433-5690/5264 Fax: (61) 3433-5195/5045

Também disponível no endereço: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)

Tiragem: 4.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Coronário Editora Gráfica Ltda.

As opiniões e propostas porventura contidas nesta publicação são de responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Previdência Social.

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte.

Mesa-Lago, Carmelo.

As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

XVII, 189p. – (Coleção Previdência Social. Série traduções; v. 23)

Tradução de: Las reformas de pensiones en la América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, 2004.

Publicado originalmente pela CEPAL, série Financiamiento del Desarrollo, vol. 144, Santiago del Chile, marzo de 2004.

ISBN 85-88219-31-x

978-85-88219-31-1

1. Previdência Social – Seguridade Social. 2. Reforma da Previdência, Experiência internacional – América Latina. I. Brasil. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. II. Título. III. Série.

# Sumário

---

<b>Resumo</b> .....	13
<b>Introdução</b> .....	15
<b>I. Os princípios da seguridade social e sua vigência na América Latina</b> .....	17
<b>A. Universalidade da cobertura</b> .....	20
1. Evolução do princípio .....	20
2. Vigência na América Latina .....	21
<b>B. Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento</b> .....	23
1. Evolução do princípio .....	23
2. Vigência na América Latina.....	24
<b>C. Solidariedade e redistribuição de renda</b> .....	26
1. Evolução do princípio .....	26
2. Vigência na América Latina.....	27
<b>D. Abrangência e suficiência das prestações</b> .....	28
1. Evolução do princípio .....	28
2. Vigência na América Latina.....	29
<b>E. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão</b> .....	30
1. Evolução do princípio .....	30
2. Vigência na América Latina.....	31
<b>F. Sustentabilidade financeira</b> .....	33
1. Evolução do princípio .....	33
2. Vigência na América Latina.....	35
<b>G. Resumo: vigência dos princípios na região antes da reforma</b> .....	36
<b>II. As reformas de previdência e a modificação dos princípios da seguridade social</b> .....	39
<b>A. As reformas de previdência</b> .....	39
1. Reformas estruturais.....	41
2. Reformas paramétricas ou ausência de reformas.....	42
<b>B. Modificações nos princípios convencionais e novos princípios</b> .....	43
1. Universalidade da cobertura .....	44
2. Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento .....	44
3. Solidariedade e redistribuição de renda.....	44
4. Abrangência e suficiência das prestações .....	45
5. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão.....	45
6. Sustentabilidade financeira.....	46

7.	Promoção da poupança nacional e o mercado de capitais .....	46
8.	Imunidade à ingerência estatal e política .....	46
<b>III.</b>	<b>O impacto das reformas de previdência nos princípios da</b>	
	<b>seguridade social .....</b>	<b>49</b>
A.	Países com reformas estruturais.....	49
1.	Universalidade da cobertura .....	49
a.	Cobertura geral da força de trabalho pelo sistema contributivo.....	50
b.	Cobertura de autônomos e outros grupos difíceis de incorporar.....	53
c.	Proteção assistencial dos não-segurados e impacto na pobreza .....	57
d.	Cobertura da população idosa .....	58
2.	Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento .....	60
a.	Normalização das condições de acesso e manutenção dos programas separados.....	60
b.	Iniquidade de gênero .....	63
3.	Solidariedade e redistribuição de renda.....	66
a.	Tratamento das contribuições.....	66
b.	Efeitos redistributivos das reformas .....	67
4.	Abrangência e suficiência das prestações .....	69
a.	Montante dos benefícios.....	69
b.	Ajuste dos benefícios.....	71
5.	Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão.....	72
a.	Unificação do sistema público e descentralização do privado ..	72
b.	Substituição do monopólio público pela liberdade de escolha .....	73
c.	Concorrência entre administradoras e eficiência.....	77
d.	Custo administrativo.....	80
e.	Participação na gestão dos setores envolvidos .....	84
6.	Sustentabilidade financeira.....	86
a.	Pagamento pontual das contribuições .....	87
b.	Componentes do custo fiscal na transição.....	92
c.	Estimativas e projeções do custo fiscal.....	94
d.	Envelhecimento da população .....	97
7.	Promoção da poupança nacional, o mercado de capitais e o investimento .....	98
a.	Acúmulo de capital no fundo.....	98
b.	Aumento da poupança nacional .....	99

c.	Desenvolvimento do mercado de capitais e diversificação da carteira .....	102
d.	Alto rendimento do investimento .....	106
8.	Imunidade à ingerência estatal e política .....	109
B.	Países com reformas paramétricas ou ausência de reformas.....	111
1.	Universalidade da cobertura .....	112
a.	Cobertura geral da força de trabalho pelo sistema contributivo.....	112
b.	Comparações com os países que têm reformas estruturais....	113
c.	Cobertura de autônomos e outros grupos difíceis de incorporar.....	114
d.	Proteção assistencial dos não-segurados e pobreza.....	115
2.	Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento .....	115
a.	Multiplicidade de programas.....	116
b.	Desigualdades nas condições de acesso.....	117
c.	Iniquidade de gênero .....	119
3.	Solidariedade e redistribuição de renda.....	120
a.	Contribuições e aportes estatais.....	120
b.	Efeitos redistributivos .....	123
4.	Abrangência e suficiência das prestações .....	124
5.	Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação....	127
a.	Unificação e papel do Estado.....	128
b.	Custo administrativo.....	130
c.	Participação na gestão dos setores envolvidos .....	130
6.	Sustentabilidade financeira.....	131
a.	Equilíbrio financeiro-atuarial.....	132
b.	Envelhecimento da população.....	136
<b>IV.</b>	<b>Conclusões e políticas futuras .....</b>	<b>141</b>
A.	Introdução .....	141
B.	Impacto das reformas de previdência nos princípios .....	142
1.	Universalidade da cobertura .....	142
a.	Conclusões .....	142
b.	Políticas.....	144
2.	Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento .....	146
a.	Conclusões .....	146
b.	Políticas.....	148
3.	Solidariedade e redistribuição de renda.....	150
a.	Conclusões .....	150
b.	Políticas.....	152

4.	Abrangência e suficiência das prestações .....	153
a.	Conclusões .....	153
b.	Políticas.....	154
5.	Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação ....	155
a.	Conclusões .....	155
b.	Políticas.....	158
6.	Sustentabilidade financeira.....	161
a.	Conclusões .....	161
b.	Políticas.....	163
7.	Promoção da poupança nacional, o mercado de capitais e o rendimento .....	164
a.	Conclusões .....	164
b.	Políticas.....	166
8.	Imunidade à ingerência estatal e política .....	169
a.	Conclusões .....	169
b.	Políticas.....	170
9.	Vigência dos princípios em sistemas privados e públicos.....	171

<b>Bibliografia .....</b>	<b>175</b>
<b>Coleção Previdência Social: Títulos publicados.....</b>	<b>189</b>

## Quadros

---

Quadro 1	Modelos e características das reformas de previdência na América Latina, 2003.....	40
Quadro 2	Porcentagem da força de trabalho coberta por ambos os sistemas, antes da reforma e em 2002, e setores difíceis de incorporar em 2000 .....	52
Quadro 3	Cobertura previdenciária da população maior de 60 e 65 anos, 1999 -2000.....	59
Quadro 4	Condições de acesso para aposentadoria por idade, antes e depois da reforma, 2003.....	61
Quadro 5	Filiados dos sistemas público e privado ou misto, 2002 .....	73
Quadro 6	Liberdade de escolha do segurado nos doze países, 2003 .....	75
Quadro 7	Concorrência entre administradoras no sistema privado, junho 2003.....	78
Quadro 8	Custo administrativo como porcentagem do salário no sistema privado, 2002 .....	83
Quadro 9	Porcentagem de filiados que são contribuintes ativos nos sistemas privados, 1998 a 2003 .....	87
Quadro 10	Custo fiscal da reforma em doze países, 2003.....	92
Quadro 11	Estimativas e projeções do custo fiscal (% do PIB) em seis países, no início da reforma ou posteriormente, comparadas com as do Banco Mundial em 2003 .....	95
Quadro 12	Fundo acumulado e rendimento real bruto do investimento, 2002.....	101
Quadro 13	Distribuição percentual da carteira por instrumento financeiro, 2002 .....	103
Quadro 14	Cobertura da força de trabalho por vários programas e setores difíceis de incorporar, 2000 -2003 .....	113
Quadro 15	Condições de acesso para a aposentadoria por idade no regime geral, 2003 .....	117
Quadro 16	Contribuições e aportes estatais no regime geral e benefícios assistenciais, 2003.....	121
Quadro 17	Elementos de suficiência no regime geral, 2003 .....	125
Quadro 18	Unidade, gasto administrativo e participação na gestão, 2000 -2003.....	131
Quadro 19	Indicadores de sustentabilidade financeira, 2000 -2002 .....	133



---

## **Apresentação**

---

É com satisfação que apresento aos leitores este volume da Coleção Previdência Social, “A Reforma da Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios de Seguridade Social”, do renomado professor Carmelo Mesa-Lago. Trata-se de um importante estudo, publicado originalmente em espanhol pela CEPAL e traduzido para o português sob orientação da Secretaria de Políticas de Previdência Social/MPS.

Recentemente, os estudos de Mesa-Lago têm se preocupado na análise comparativa das reformas de previdência e saúde em 20 países da América Latina. Para tanto, o autor avalia os impactos destas alterações legais nos princípios de seguridade social de acordo com a Organização Internacional do Trabalho - OIT e propõe políticas para enfrentar os problemas atuais tanto nos sistemas públicos como naqueles com importante componente privado.

O professor Carmelo, ao longo de sua vida, destacou-se pelos avanços pioneiros no conhecimento sobre a seguridade social na América Latina, sua história, os conceitos que a sustentam, as vinculações com as demais políticas, suas dificuldades e os obstáculos a seu desenvolvimento, as boas e as más práticas.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem mantido seu compromisso de fortalecer o Regime de Previdência Básico, com esforços de ampliação da cobertura e melhoria da gestão, e buscar a convergência das regras dos regimes dos servidores públicos com aquelas da Previdência Básica. Neste sentido, entendo que o Brasil caminha para o aperfeiçoamento de um modelo bem sucedido e sinaliza aos demais países com características socioeconômicas similares o caminho para reformulações de regras que, ao mesmo tempo, respeitem os direitos adquiridos e se adaptem às transformações da sociedade.

O leitor encontrará, neste trabalho, uma excelente base para reflexão. Assim, ao publicá-lo, o Ministério da Previdência Social espera contribuir para enriquecer as referências sobre o tema.

Brasília, março de 2007

**Nelson Machado**  
Ministro de Estado da Previdência Social



Este livro reproduz o estudo preparado pelo Prof. Carmelo Mesa-Lago, Catedrático Emérito de Economia da Universidade de Pittsburg, como consultor do projeto “Desenvolvimento e Eqüidade Social na América Latina e no Caribe”, realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), desenvolvido na sua Unidade de Estudos Especiais da Secretaria Executiva, com o apoio financeiro da GTZ (Cooperação Técnica Alemã). O autor agradece os comentários de Andras Uthoff, então coordenador da unidade mencionada, sobre uma primeira versão deste trabalho. Além disso, reconhece a valiosa ajuda bibliográfica e o fornecimento de materiais por Alberto Arenas de Mesa, Fabio M. Bertranou, Hans-Ulrich Bünger, Fabio Durán Valverde, Dónatela Fabbri, Michael Gautrey, Francisco Mendoza, Eduardo Murro, Katharina Müller, Ondina Olivas, Reiner Radermacher, Ladina Saboz, Helmut Schwarzer, Carmen Solorio e Anja Stuckert. O assistente de pesquisa Gerald Hunter ajudou no levantamento bibliográfico e na internet.

Este projeto da CEPAL/GTZ possibilitou o estudo do tema da seguridade social em diferentes países da região. As demais publicações estão disponíveis no site da CEPAL: [www.cepal.org](http://www.cepal.org), na série “Financiamiento del Desarrollo”.

A CEPAL agradece o apoio do Ministério da Previdência Social ao possibilitar esta tradução não oficial para o português. Ressaltamos que as opiniões expressas neste documento, que não foi submetido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da Organização.

### **Unidade de Estudos Especiais**

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas - CEPAL



---

## Resumo

---

Os princípios de seguridade social foram desenvolvidos por mais de um século, principalmente por meio do esforço da Organização Internacional do Trabalho, e vigoraram no mundo e na América Latina sem nenhum desafio importante até a década de 1980. As reformas estruturais de previdência na região, iniciadas no Chile e estendidas a doze países até o final de 2003, modificaram os princípios convencionais e desenvolveram outros próprios com base no novo paradigma. No final de 2002, 56 milhões de trabalhadores (um terço da força de trabalho da região) estavam filiados aos novos sistemas de previdência.

A primeira parte deste estudo reúne, classifica e descreve a evolução dos princípios convencionais de seguridade social com ênfase na previdência: (1) universalidade da cobertura, (2) igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, (3) solidariedade e redistribuição de renda, (4) abrangência e suficiência das prestações na América Latina, (5) unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação social na administração e (6) sustentabilidade financeira. Também determina a vigência de cada um dos tais princípios nas vésperas do processo da reforma.

A segunda parte apresenta uma taxonomia dos sistemas de previdência de todos os países da região. Em seguida, descreve os modelos e as características das reformas estruturais de previdência implementadas ou aprovadas em doze países e como elas modificaram os princípios convencionais de seguridade social e criaram dois novos: a promoção da poupança nacional, do mercado de capitais e rendimento, assim como a imunidade do novo sistema à ingerência estatal e política. Resume, também, as características dos sistemas de previdência no resto dos países latino-americanos, além de identificar as reformas não-estruturais ou paramétricas em dois países e os projetos de reforma em andamento.

A terceira parte do estudo inicia-se com a análise do impacto das reformas estruturais nos princípios convencionais de seguridade social. Com esse objetivo, o autor compilou, normalizou e apresentou, de maneira comparativa, a legislação e as estatísticas relevantes dos doze países, além dos estudos técnicos de organismos internacionais e regionais, de entidades nacionais da seguridade social, trabalhos acadêmicos e outras informações. Por exemplo, para determinar o impacto das reformas no princípio da universalidade, apresenta-se uma comparação padronizada da cobertura previdenciária antes da reforma em cada país e no ano de 2002. Avalia-se, também, se os dois novos princípios da reforma estrutural foram cumpridos

---

na prática. Depois disso, é feito um exercício similar, seguindo a mesma estrutura e metodologia, com os sete países que implementaram uma reforma paramétrica ou que ainda não realizaram uma reforma.

Com base nas lições aprendidas, a parte final do estudo resume as conclusões para cada um dos princípios (convencionais e novos) e recomenda políticas para melhorar a situação atual, tanto nos países com reformas estruturais, como paramétricas ou sem reformas; identifica ainda os temas que necessitam de mais pesquisa. Por último, faz-se uma comparação da vigência de cada princípio entre os sistemas com e sem reforma estrutural.

Algumas das perguntas que este estudo tenta responder são: “As reformas estruturais conseguiram aumentar a cobertura e o pagamento pontual das contribuições?”, “As reformas estruturais conseguiram aumentar a cobertura e o pagamento pontual das contribuições, assim como resolver o problema do envelhecimento populacional?”, “O Estado cumpriu suas funções de regulação e supervisão, de financiamento do custo de transição previdenciário e de proteção assistencial da população não-segurada e desprotegida?”, “A liberdade de escolha e a concorrência funcionam? Elas melhoraram a eficiência e reduziram os custos de gestão?”, “O segurado tem as informações e a qualificação necessárias para uma escolha das melhores administradoras?”, “Existe evidência sólida que respalde as hipóteses de que as reformas incrementam a poupança nacional e desenvolvem o mercado de valores?” e “Foi constatado que os novos sistemas são imunes à ingerência estatal?”.

O autor possui a esperança de que este estudo contribua com a construção de posições mais flexíveis acerca deste tema, assim como com a análise empírica dos resultados das reformas e com o desenho de políticas para enfrentar os problemas de ambos os sistemas de previdência, buscando os objetivos fundamentais de um sistema de seguridade social: o bem-estar social dos segurados e dos beneficiários.

---

## Introdução

---

Passou um século desde a criação dos seguros sociais e meio século desde a aprovação da “Norma Mínima” da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi fundamental para o estabelecimento dos princípios convencionais da seguridade social e sua ratificação internacional.<sup>1</sup> Os programas de previdência são, juntamente com os de saúde, os mais importantes para a proteção contra os riscos sociais, absorvem a imensa maioria do gasto da seguridade social e têm tido efeitos positivos importantes no bem-estar social da humanidade (OIT-AISS 2001). Os princípios convencionais predominaram sem desafios até a década de 80, quando começaram a ser confrontados pelas reformas estruturais da seguridade social. A América Latina foi pioneira no continente na introdução dos programas iniciais de previdência do seguro social, assim como foi no mundo com relação às reformas estruturais de tais programas. A ligação é lógica, pois ao desenvolver tais programas mais cedo, também foi a primeira a confrontar problemas financeiros que contribuíram com as reformas.

Ao final do ano de 2003, doze países latino-americanos haviam introduzido reformas estruturais de previdência; e, ao final de 2002, 56 milhões de trabalhadores (um terço da força de trabalho na região) estavam filiados aos sistemas previdenciários privados. As reformas estruturais de previdência exerceram influência nos desenhos das políticas de organismos financeiros internacionais e regionais como o Banco Mundial, o FMI e o BID e também constituíram um desafio à OIT e à Associação Internacional de Seguridade Social (AISS). Além disso, foram tomadas como modelo em outras partes do mundo, como na Europa do Leste. A região tem uma experiência única, vasta e diversa de 23 anos em tais reformas e várias publicações avaliaram seus resultados. Em 1983, a CEPAL começou a realizar estudos sobre a seguridade social e suas reformas na região e já tem uma lista substancial de publicações sobre o tema.

As reformas estruturais tiveram um objetivo social de melhorar as prestações dos benefícios de previdência; mas, com igual ou maior peso, perseguiram vários fins econômicos: (i) a manutenção do equilíbrio financeiro-atuarial dos sistemas e a estabilidade fiscal frente ao envelhecimento da população; (ii) o estabelecimento da equivalência entre as contribuições e os benefícios como incentivo à filiação e

---

1. O termo “seguridade social” é usado, neste estudo, em seu sentido amplo e moderno; compreende todos os programas contributivos (benefícios associados à idade avançada, morte, doença, maternidade, ao risco ocupacional, desemprego e salário-família) assim como os não-contributivos (assistência social). O termo seguro social é usado na sua acepção histórica e quando se refere especificamente aos programas contributivos de benefícios analisados no estudo. A maior parte da América Latina não realizou a mudança de seguro para seguridade social.

---

à contribuição; (iii) a substituição total ou parcial dos sistemas públicos pelo setor privado na previdência e no financiamento, assim como a separação dessas funções daquelas de regulação e supervisão, as quais ficam a cargo do Estado; (iv) o desenvolvimento de mercados de administradoras de benefícios e seguros, assim como do mercado de valores e o incremento da poupança nacional; e (v) a introdução da liberdade de escolha das administradoras pelo segurado, o fomento da concorrência e uma maior eficiência para reduzir os custos de administração. Há perguntas cruciais relacionadas ao funcionamento, na prática, dos novos objetivos e quanto ao respeito dos princípios convencionais da seguridade social: “Os novos sistemas previdenciários e o princípio de equivalência conseguiram aumentar a cobertura e o pagamento pontual das contribuições, assim como resolver o problema do envelhecimento?”, “O Estado cumpriu com suas funções de regulação e supervisão, de financiamento do custo da transição previdenciária e de proteção assistencial da população não-segurada e desprotegida?”, “A liberdade de escolha e a concorrência funcionam de verdade? Elas melhoraram a eficiência e reduziram os custos administrativos?”, “O segurado tem as informações e a qualificação necessárias para uma boa escolha dentre as melhores administradoras?”, “Existe evidência sólida que respalde as hipóteses de que as reformas incrementam a poupança nacional e desenvolvem o mercado de valores?”, “Foi constatado que os novos sistemas são imunes à ingerência estatal?”.

Há ainda oito países na região que não implementaram reformas estruturais na previdência; alguns países introduziram reformas paramétricas e outros ainda continuam sem reformas. Duas perguntas fundamentais são: “Como se compara a situação da previdência nesses países com a daqueles que introduziram reformas estruturais?” e “Esses países cumprem na prática com os princípios convencionais da seguridade social?”.

Este documento avalia de maneira abrangente e comparativa o impacto na América Latina das reformas estruturais e paramétricas de previdência (assim como da ausência de reformas) sobre os princípios da seguridade social. Divide-se em quatro partes: (1) resumo dos princípios convencionais de seguridade social e de sua vigência na região antes das reformas estruturais; (2) descrição das reformas estruturais e paramétricas de previdência e de como as primeiras modificaram os princípios convencionais e geraram novos princípios; (3) avaliação do impacto das reformas de previdência nos princípios e (4) conclusões e lições para políticas futuras derivadas de tal avaliação, tanto para a América Latina como para o resto do mundo.

## **I. Os princípios da seguridade social e sua vigência na América Latina**

Esta seção resume os princípios convencionais da seguridade social, partindo dos trabalhos de Beveridge e concentrando-se nos da OIT. Depois de descrito cada princípio, analisa-se sua vigência na América Latina em 1980, às vésperas da crise da “década perdida” e do início das reformas estruturais da seguridade social no Chile. Indicam-se também as tendências até o princípio da década de 90, quando começaram as reformas nos outros países da região.

Em 2003, o seguro social completou 110 anos na Alemanha, origem da moderna seguridade social, gerado por meio da trilogia legal impulsionada pelo chanceler Otto von Bismarck entre 1883 e 1889, que estabeleceu a proteção dos trabalhadores contra os riscos sociais da idade, invalidez e da doença. Entre os princípios originais do seguro social, estavam a obrigatoriedade, a contribuição de empregadores e trabalhadores e o papel regulador do Estado. O modelo bismarckiano se desenvolveu gradualmente na Europa e em outros países industrializados. Em 1919, com o término da Primeira Guerra Mundial, fundou-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e essa estabeleceu o seguro social como instrumento fundamental de proteção dos trabalhadores e de suas famílias contra certos riscos sociais. Nesse ano, a OIT fez seu primeiro acordo nesse sentido, protegendo a maternidade; a “primeira geração” desses acordos baseava-se no conceito de seguro social e se aplicava a certas categorias de trabalhadores. Em 1935, os Estados Unidos promulgaram a lei de “seguridade social”, a primeira a usar tal vocábulo, o qual também foi utilizado na lei da Nova Zelândia de 1938 (OIT-AISS, 2001; Humblet e Silva, 2002).

Entretanto, o conceito moderno do termo seguridade social foi desenvolvido pelo Sir William Beveridge no seu famoso documento Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins, publicado em 1942, o qual propunha um plano de “seguridade social” que integrasse os seguros sociais, a assistência social e os seguros voluntários complementares. Seis “princípios” eram identificados no documento, incluindo o serviço público único ou a unificação da responsabilidade administrativa, a abrangência e a uniformidade na contribuição e na prestação (Beveridge, 1946).

Em 1944, quando a Segunda Guerra Mundial estava prestes a terminar, a OIT, na sua Declaração da Filadélfia, elevou a seguridade social a um instrumento internacional e proclamou a necessidade de estender sua cobertura. A Declaração

---

Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabeleceu que toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social. Ela é definida pela OIT como “a proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, se não fosse assim, ocasionariam o desaparecimento ou uma forte redução de renda devido à doença, à maternidade, a acidentes de trabalho ou doenças profissionais, ao desemprego, à invalidez, idade e morte; além da proteção por meio da assistência médica e da ajuda às famílias com filhos” (OIT-AISS, 2001: 9). As Conferências Internacionais da OIT (realizadas com representação tripartite: trabalhadores, empregadores e governos) aprovaram uma série de acordos (“Convenções” e “Recomendações”) sobre seguridade social, reforçando seus princípios.<sup>2</sup> A “segunda geração” desses instrumentos foi abordada depois da Segunda Guerra Mundial, baseada em um conceito mais amplo de seguridade social e dirigida a toda a população. A mais importante das convenções (N.º 102, aprovada em 1952) estabeleceu a chamada “norma mínima” de seguridade social, que reuniu vários instrumentos prévios e estabeleceu requisitos básicos em cada contingência social sobre cobertura, prestações e condições de acesso. Outros grupos importantes de convenções e recomendações foram aprovados nas décadas de 60 e 80 e, mais recentemente, em 2000.<sup>3</sup> Esses instrumentos contêm os princípios básicos convencionais da OIT que vigoraram no mundo sem nenhum desafio significativo até o fim da década de 80.

As mudanças econômicas, sociais e demográficas ocorridas nas últimas duas décadas do século XX, assim como a ação influente dos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, FMI, BID) sobre a seguridade social e o processo de globalização, criaram um novo paradigma de seguridade social, auspiciaram reformas estruturais que desviam de vários de seus princípios convencionais e introduziram novos princípios. Na Conferência de 2001, a OIT preparou um documento e acordou uma resolução tripartite sobre a seguridade social, a qual proclama continuar se baseando em seus princípios fundamentais, mas respondendo aos novos desafios. Afirma que “não existe um modelo adequado único de seguridade social” e que “cada sociedade deve escolher a melhor maneira de garantir a segurança da

2. Os “Convênios” são acordados pela Conferência anual da OIT, fixam condições mínimas e são comunicados às autoridades legislativas nacionais para que considerem sua ratificação, mas isso não é obrigatório. As “Recomendações” estabelecem condições mais avançadas que os convênios e não estão sujeitas ao processo de ratificação. Tais instrumentos são desenhados para serem adotados universalmente, mas de maneira flexível para facilitar sua aceitação e potencial ratificação entre 175 países-membros que apresentam diferenças notáveis entre si (OIT-AISS, 2001; Humblet e Silva, 2002).

3. Os Convênios mais importantes são: 102 de 1952 (norma mínima), 162 de 1962 (igualdade de tratamento), 121 de 1964 (acidentes de trabalho e doenças ocupacionais), 128 de 1967 (aposentadoria por idade, por invalidez e pensão por morte), 130 de 1969 (assistência à saúde), 157 de 1982 (conservação de direitos), 168 de 1988 (fomento do emprego e prevenção do desemprego) e 183 de 2000 (proteção à maternidade). Virtualmente, foi aprovada a cada ano uma Recomendação sobre o mesmo tema (o texto completo de todos os instrumentos se encontra em <http://www.iloex.ilo.ch:1567/spanish/docs/convdsp.htm>; para um resumo e uma análise deles, veja Humblet e Silva, 2002).

renda e o acesso à assistência à saúde”, mas que “todos os sistemas deveriam ajustar-se a certos princípios básicos” (OIT, 2002: 2). Uma revisão das convenções e das recomendações da OIT, feita em 2001-2002, concluiu que eles estão atualizados e são pertinentes, embora seja necessário adaptar alguns deles e promover uma melhor divulgação de todos (Humblet e Silva, 2002).

A América Latina introduziu seus programas de seguro social muito antes de outros países em desenvolvimento na África, Ásia e no Oriente Médio; ao final da década de 70, todos os países da região tinham tais programas em vigor, mas com diferenças importantes entre eles. Em 1980, antes que o Chile iniciasse as reformas estruturais, os países latino-americanos foram qualificados e ordenados em três grupos, com base na data em que introduziram seus primeiros programas de seguro social de previdência, assim como no grau de desenvolvimento alcançado para esses programas (medido por onze indicadores): pioneiro-alto, intermediário e tardio-baixo. As características dos três grupos e a ordem dos países em cada grupo foram resumidas a seguir. O grupo pioneiro-alto (Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica<sup>4</sup>) foi o primeiro a estabelecer os sistemas de seguros sociais na região. Nas décadas de 20 e 30, alcançou a maior cobertura e o maior desenvolvimento desses sistemas, sua população estava relativamente mais envelhecida e sua expectativa de vida era mais alta; entretanto, os sistemas adoeciam por estratificação, altos custos, déficit crescente e desequilíbrio financeiro e atuarial. O grupo intermediário (Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela) implementou seus programas principalmente nas décadas de 40 e 50, influenciado pelo Documento Beveridge e pelas convenções da OIT, conseguiu uma cobertura e um desenvolvimento médio para seus sistemas, os quais estavam menos estratificados, tinham um custo menor e uma situação financeira melhor em comparação ao primeiro grupo; ainda que alguns já enfrentassem desequilíbrio. O grupo tardio-baixo (Paraguai,<sup>5</sup> República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti) foi o último a introduzir seus programas, nas décadas de 60 e 70. Sua população era a mais jovem e sua expectativa de vida, a mais baixa; seus sistemas eram relativamente mais unificados e adoeciam de menos problemas financeiros, mas possuíam a menor cobertura e o menor desenvolvimento (Mesa-Lago, 1985). As diferenças significativas entre esses três grupos se refletiam de maneira diversa na vigência dos princípios de seguridade social.

4. Pela data de criação de seus programas e sua população jovem, a Costa Rica pertencia ao grupo intermediário; mas ao considerar a extensão da cobertura, o desenvolvimento e o custo de seu sistema, colocava-se no grupo pioneiro-alto.
5. Originalmente, o Paraguai se encaixou no final do grupo intermediário; em parte pela data de criação de seus programas. Entretanto, em 2002, sua cobertura era uma das três mais baixas da região; sua população, uma das mais jovens; sua expectativa de vida, uma das mais baixas; e a sustentação financeira de seu sistema era alta em comparação com os outros países; por essas razões, o autor decidiu que esse país agora se encaixa melhor no grupo tardio-baixo.

---

Todos os princípios identificados e descritos a seguir não são especificados e ordenados exatamente assim pela OIT. Baseado em vários de seus documentos, o autor recopilou, classificou e combinou alguns princípios e ordenou todos eles de maneira lógica. Essa determinada ordem não implica necessariamente uma categoria ou prioridade, já que o conjunto de princípios está inter-relacionado, como se verá. Os seis princípios fundamentais são: (1) universalidade da cobertura; (2) igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento; (3) solidariedade e redistribuição de renda; (4) abrangência e suficiência das prestações; (5) unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão; e (6) sustentabilidade financeira.<sup>6</sup> As próximas seções traçam, primeiramente, a evolução dos princípios e os resumem, depois avaliam sua vigência na América Latina antes das reformas estruturais.

## **A. Universalidade da cobertura**

### **1. Evolução do princípio**

Beveridge (1946: 155) introduziu esse princípio como “abrangência da cobertura das pessoas” e o considerou um instrumento para abolir a pobreza. A Declaração da Filadélfia, de 1944, proclamou que todos os membros da comunidade deveriam ser cobertos; daí a necessidade de estender as medidas de seguridade social para garantir renda básica àqueles que necessitam. Uma recomendação de 1944 estabeleceu que o seguro social deveria proteger “todos os assalariados e trabalhadores autônomos e as pessoas sob sua responsabilidade”. As convenções 102, de 1952, e 128-130, de 1967, fixaram coberturas mínimas das pessoas para cada uma das contingências, incluindo as prestações monetárias – especialmente benefícios – com base em três porcentagens alternativas: (1) 50% do total de trabalhadores assalariados, assim como seus cônjuges e filhos; (2) 20% da população economicamente ativa que são residentes, assim como seus cônjuges e filhos, e (3) 50% de todos os residentes em conjunto; mas, quando se trata de prestações monetárias, se amplia a todos os residentes cujos recursos não excedam um certo limite. Em áreas de flexibilidade, é permitida a exclusão de tais mínimos a grupos de trabalhadores de difícil cobertura, como os ocasionais, familiares não-remunerados, trabalhadores em domicílio e rurais. Também são permitidas exceções temporárias nos países em desenvolvimento, limitando o mínimo de cobertura a empresas industriais com certo número de trabalhadores, se bem que os países devem precisar periodicamente se os motivos dessa exceção persistem ou não (Humblet e Silva, 2002; OIT, 2002b).

---

6. Greber (1997) adiciona o princípio de participação obrigatória ao sistema; ainda que isso pareça óbvio em sistemas públicos, todas as reformas estruturais da região, embora tenham introduzido sistemas privados, fizeram sua participação obrigatória.

A cobertura começou pelos grupos organizados, pelas grandes empresas, por empregadores formais e assalariados urbanos, os mais fáceis e rápidos de identificar, filiar, arrecadar, ter registro e conta individual. Foi proposto que a cobertura fosse estendida progressivamente, mas isso não pôde ser feito em muitos países devido ao predomínio das pequenas empresas, ao trabalho doméstico, por conta própria, em domicílio, ocasional e rural de subsistência. A cobertura depende do grau de industrialização, do tamanho do setor formal e da idade do sistema, de maneira que é muito maior nos países desenvolvidos em comparação aos países menos desenvolvidos. As crises econômicas, os programas de ajuste estrutural, a globalização e outros fatores geraram um maior desemprego, assim como emprego parcial, por conta própria, ocasional, em microempresas e no setor informal, provocando uma queda na proteção social e criando novos desafios ao ideal da universalidade (OIT, 2000b; OIT-AISS, 2001).

Em 2000, a OIT declarou que a extensão da cobertura é o maior desafio enfrentado pelos sistemas de seguridade social. Para fazer frente a esse desafio e aos problemas antes explicados, em 2001, a Conferência acordou renovar a campanha para melhorar a cobertura e estendê-la aos necessitados, embora cada país deva determinar uma estratégia nacional que alcance a seguridade social para todos. “A função prioritária do Estado é facilitar, promover e estender a cobertura da seguridade social”; “devemos dar prioridade máxima às políticas e iniciativas que contribuam com a seguridade social, àquelas pessoas que não estejam cobertas pelos sistemas vigentes”, por exemplo, empregados de microempresas, trabalhadores por conta própria ou autônomos, trabalhadores em domicílio ou temporários, participantes no setor informal — muitos deles, mulheres. Para isso, devemos levar em conta as diversas necessidades e capacidades contributivas dos grupos. Quando não for possível cobrir esses grupos de maneira imediata e obrigatória, deveriam ser introduzidos seguros voluntários, microseguros ou outras medidas como a assistência social (OIT, 2002b).

## **2. Vigência na América Latina**

Antes das reformas estruturais na América Latina, o princípio da universalidade predominava em uma minoria de países. Era difícil mensurar a cobertura em cada país e compará-los pelas seguintes razões: Em alguns casos, a cobertura se baseava nos filiados e, em outros, nos contribuintes; em alguns países, incluía virtualmente todos os segurados, enquanto que, em outros, excluía setores com programas separados; nos poucos países com benefícios assistenciais (não-contributivos), as estatísticas usualmente se referiam à cobertura do seguro social (contributivo) e excluía a cobertura assistencial. Não existiam séries históricas comparativas em nível regional publicadas pela OIT, pela AISS ou por outros organismos regionais ou internacionais, os números que seguem são cálculos do autor para 1980. Os países do

---

grupo pioneiro-alto alcançaram a universalidade ou estavam próximos dela, assim a cobertura da força de trabalho em benefícios flutuava entre 62% e 87%.<sup>7</sup> Os países do grupo intermediário tinham uma cobertura inferior, e só três deles alcançavam aproximadamente a metade da força de trabalho, oscilando entre 19% e 52%. Os países do grupo tardio-baixo sofriam a cobertura mais baixa, a qual flutuava entre 8% e 36%. A cobertura de benefícios aumentou em todos os países entre 1970 e 1980 (em grande parte, devido ao processo de urbanização e crescimento do setor assalariado), exceto em três. Apesar da “década perdida” e do aumento do setor informal, entre 1980 e 1988/1995, a cobertura estimada para os 17 países aumentou em 11, estagnou em um e diminuiu em cinco (Mesa-Lago e Bertranou, 1998).<sup>8</sup> Os seis países do grupo pioneiro-alto tinham programas assistenciais ou não-contributivos de benefícios, os quais aumentavam a cobertura acima dos números citados; o resto carecia de tais programas.

Como já dissemos, os mínimos de cobertura de benefícios fixados nas convenções da OIT são 20% da força de trabalho residente ou 50% de todos os assalariados ou residentes (mais os cônjuges e filhos). As estimativas de cobertura na América Latina permitem aplicar o primeiro parâmetro.<sup>9</sup> A média ponderada da cobertura em 1980 era de 61,2% da força de trabalho em benefícios, a qual triplicava o mínimo da OIT; excluindo o Brasil, que tinha 54% da força de trabalho, a média regional de cobertura diminuía para 42,7%, mas ainda era o dobro do mínimo (Mesa-Lago, 1985). O autor atualizou tal cálculo sobre 1990 (antes das reformas estruturais, exceto no Chile), e o resultado foi 63,4%, um aumento de quase 3 pontos percentuais em relação a 1980. Excluindo o Brasil, que tinha 45% da força de trabalho, a cobertura regional reduzia para 44,4%, um aumento sobre 1980 e o dobro do mínimo da OIT (cobertura de Mesa-Lago e Bertranou, 1998; força de trabalho em 1990 da CEPAL, 2003a). A OIT (2000b) estimou que “os sistemas de seguridade social, na maioria dos países em desenvolvimento, cobrem menos da metade dos empregados assalariados”, de maneira que a América Latina estava acima dessa porcentagem. Além disso, havia, no final da década de 80 e começo da década de 90, diferenças importantes entre os países. A cobertura de benefícios, no grupo pioneiro-alto, oscilava entre 73% e 87%; no grupo intermediário, entre 13% e 64%; e

---

7. Cuba é excluída porque não publica estatísticas de cobertura; o autor fez uma estimativa de maneira aproximada, com base na lei e nos números da força de trabalho em 93% dos benefícios em 1980 (Mesa-Lago 1985, 2003b).

8. A cobertura de benefícios aumentou nos seguintes países: Argentina, Costa Rica, Chile (mas veja seção III-A-1-a), Equador, Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Venezuela; manteve-se estável na Colômbia e diminuiu na Bolívia, Guatemala, Nicarágua, no Peru e no Uruguai. (Mesa-Lago e Bertranou, 1998)

9. Os números de cobertura de benefícios se referem somente ao segurado, ainda que este gerasse direito à pensão por morte para seu cônjuge e filhos dependentes.

no grupo tardio-baixo, entre 9% e 27%; a cobertura de benefícios era inferior a 20% da força de trabalho somente em cinco países (Mesa-Lago e Bertranou, 1998). Em meados dos anos 90, os beneficiários, enquanto porcentagem da população maior de 64 anos, constituíam 100% na Argentina, no Brasil e no Chile, 72% no Panamá, 47% no México e 30-36% no Equador, em El Salvador e na Nicarágua (OIT, 2000b). Os fatores que explicam as diferenças na cobertura são a idade do sistema, o grau de industrialização e urbanização e o tamanho do setor formal ou assalariado. Os países do grupo pioneiro-alto têm os sistemas mais antigos e as proporções mais altas de industrialização, urbanização e força de trabalho assalariada, enquanto que os do grupo tardio-alto têm os sistemas mais recentes e as menores proporções de industrialização, urbanização e força de trabalho assalariada, a maioria de sua força de trabalho é informal ou agrícola e está excluída da cobertura. A cobertura nos países menos desenvolvidos (parte do grupo intermediário e todo o grupo tardio-baixo) começou, usualmente, pela capital, logo se estendeu às áreas urbanas, mais tarde cobriu plantações agrícolas para exportação etc. (Mesa-Lago, 1994).

## **B. Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento**

### **1. Evolução do princípio**

Beveridge recomendou taxas de contribuição e prestações monetárias uniformes para todos os segurados, independentemente de suas rendas, ainda que pudessem ser ajustadas de acordo com diferentes características dos grupos (assalariados, por conta própria, patrões, agricultores, donas de casa); aqueles que adiassem sua aposentadoria e continuassem contribuindo teriam direito a um benefício maior (a assistência à saúde seria igual para todos). A crítica a essa postura alegava que se prejudicaria a iniciativa, que as prestações seriam muito baixas e se criariam riscos, a qual foi refutada com argumentos de que toda a população teria acesso a um mínimo de subsistência, de que prestações maiores não seriam custáveis e os segurados que tivessem recursos poderiam recorrer ao seguro voluntário adicional.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proibiu qualquer tipo de discriminação baseada em raça, sexo, idioma, religião, política, nacionalidade, propriedade, renda ou outras causas. A OIT considera que a “igualdade de tratamento é um princípio guia da seguridade social” (Greber, 1997: 19). Poucos países implantaram sistemas igualitários ao estilo de Beveridge e, ao contrário, estabeleceram certa relação entre contribuição e montante da prestação. No começo, excluiu-se os grupos de alta renda (já que estavam auto-protegidos ou podiam comprar proteção), mas, quando estes foram incorporados, ficou ainda mais claro o reforço dessa relação; apesar de muitos países terem fixado um teto de contribuição e um máximo para o

---

montante da prestação. As condições legais de acesso deveriam ser iguais para todos os segurados, evitando qualquer discriminação por sexo, ocupação, renda etc. Mas, os grupos de trabalhadores que já tinham planos de previdência ocupacionais ou de empresa, superiores aos do sistema geral, normalmente se opuseram a renunciar a suas conquistas. Os funcionários públicos (estatais e pára-estatais) freqüentemente têm um regime separado com prestações diferentes e melhores, o que também torna difícil incorporá-los ao sistema geral. Por último, há discriminação de gênero devido às desigualdades existentes nas remunerações entre homens e mulheres em igual trabalho; além disso, o tempo que a mulher dedica à criação dos filhos e ao cuidado de parentes idosos ou inválidos não é levado em conta ao calcular seu benefício. Até o final do século XX, a igualdade de gênero não havia sido buscada por nenhuma convenção de seguridade social (Greber, 1997; OIT-AISS, 2001).

Na sua resolução de 2001, a Conferência declarou que as prestações não devem ser discriminatórias e deu ênfase ao tema do gênero: “A seguridade social deveria fomentar os princípios de igualdade de gênero e basear-se neles”. Para isso, não só deveria haver, legalmente, um tratamento igualitário para ambos os sexos em situações semelhantes, mas também a tomada de medidas efetivas de maneira a garantir a igualdade de fato para as mulheres. O acesso delas ao emprego apoiará a tendência de conceder-lhes prestações de seguridade social por direito próprio, em vez de que seja por dependência do segurado homem. As mulheres também devem ser retribuídas por cuidar dos filhos e de familiares incapacitados. “Cada sociedade deveria considerar a possibilidade de introduzir uma discriminação positiva a favor das mulheres, quando for necessário enfrentar a discriminação [negativa] do sistema” (OIT, 2002b: 4).

## **2. Vigência na América Latina**

Na América Latina, os países do grupo pioneiro-alto (e alguns do grupo intermediário) tinham, desde o final do século XIX, programas que protegiam os funcionários públicos e militares; uma evolução comum no resto do mundo, como reconhece a OIT (2000b: 23). Mas, o seguro social desse grupo se desenvolveu de maneira fragmentada, por meio de programas diversos que, gradualmente, foram cobrindo os setores ocupacionais fechados, cada um deles com seus próprios segurados e sua legislação. Essa evolução gerou um sistema estratificado do tipo ocupacional com diferenças não-justificadas em relação à cobertura, às condições de acesso, ao financiamento e às prestações, o que é contrário ao princípio da igualdade de tratamento. Os setores melhor organizados conseguiram uma cobertura precoce e quase total, condições de acesso mais liberais, prestações superiores e subsídios fiscais, enquanto que o oposto ocorreu com os setores menos poderosos.<sup>10</sup>

---

10. Enquanto as forças armadas e os funcionários públicos têm cobertura total, os trabalhadores por conta própria, domésticos e agrícolas não estão cobertos ou têm a cobertura mais baixa.

Nas décadas de 60, 70 e 80, ocorreu um processo de unificação e homogeneização (uniformização relativa) das condições de acesso em todos os países desse grupo, ainda que mantivessem algumas iniquidades importantes. O grupo intermediário beneficiou-se da criação posterior de seus programas de previdência (aprendendo com os problemas sofridos pelos pioneiros), assim como da influência do documento Beveridge, que teve impacto no estabelecimento de um sistema geral de seguro social. Mas, em alguns países, subsistiram programas previamente existentes, e, em outros, surgiram novos programas e iniquidades. O grupo tardio-baixo estabeleceu os sistemas menos estratificados e com menores diferenças, ainda que com exceções (Mesa-Lago 1978, 1985; veja seção 5 abaixo).

Em todos os países, as forças armadas tinham (e ainda têm) programas de previdência separados (salvo a Costa Rica, que não têm exército, e o Panamá, que integra as forças armadas), enquanto que, na maioria dos países, os funcionários públicos também tinham (e têm) seus próprios programas de previdência (isso não é exclusivo da região, pois ocorre em países industrializados). Ambos os setores usualmente desfrutavam de condições de acesso mais liberais que o sistema geral (por exemplo, aposentadoria precoce baseada em anos de serviço, independente da idade), assim como de uma fórmula de cálculo mais generosa (por exemplo, benefício igual ao último salário), por isso seus benefícios costumavam ser os mais altos. Outros setores ocupacionais que desfrutavam de programas superiores (e ainda desfrutam em muitos países) são os congressistas, juizes, professores em geral e professores universitários, os trabalhadores bancários, de serviços públicos e energéticos, além dos funcionários da seguridade social. Ao contrário do que parece, os trabalhadores agrícolas, por conta própria e domésticos, quando estavam cobertos, tinham condições de acesso relativamente mais rigorosas e prestações mais magras. Como na maior parte do mundo, o seguro social de previdência na região baseava-se em uma certa relação entre contribuição e benefício. Os seis países do grupo pioneiro-alto tinham programas assistenciais que concediam um benefício uniforme a setores desprotegidos, baseado em uma comprovação de renda e segundo os recursos disponíveis (Mesa-Lago e Bertranou, 1998; Mesa-Lago, 2001c).

A maioria dos programas previdenciários estabelecia (e estabelece) idade de aposentadoria para a mulher cinco anos inferior a do homem, o que junto a uma expectativa de vida maior e a uma densidade de contribuição menor resultava em um benefício inferior. No entanto, em muitos países, era estabelecida um benefício mínimo uniforme para ambos os sexos, e a fórmula para o cálculo do benefício usava tabelas de mortalidade iguais, o que envolvia certa transferência dos segurados homens às seguradas mulheres (Bertranou e Arenas de Mesa, 2003).

---

## C. Solidariedade e redistribuição de renda

### 1. Evolução do princípio

Na concepção de Beveridge, toda a população deve estar filiada ao sistema de seguridade social e deve contribuir com seu financiamento para garantir a sua sustentabilidade; também deve haver solidariedade entre as gerações; ou seja, os trabalhadores ativos devem contribuir para financiar as prestações dos inativos; tudo isso terá um efeito redistributivo progressivo. Segundo ele, para elevar o nível de vida e eliminar a pobreza, não basta apenas o aumento da produção, também é necessária uma adequada redistribuição do produto. A seguridade social contribui com isso, por um lado, por meio do financiamento tripartite (contribuições de trabalhadores e empregadores — o trabalhador por conta própria paga apenas a sua própria contribuição — e o Estado aporta um subsídio, baseado nos impostos gerais); por outro lado, as prestações universais ajudam os grupos de baixa renda, e a assistência social (totalmente financiada pelo Estado) se encarrega dos pobres. Os seguros voluntários adicionais não recebem subsídios fiscais, pois são financiados pelos próprios segurados ou por seus sindicatos ou mutualidades, ou ainda pela compra de seguros de vida. “O plano da seguridade social é, antes e acima de tudo, um método de redistribuição de renda, de maneira a antepor as primeiras e mais urgentes necessidades e fazer o melhor uso possível de quaisquer recursos de que se possa abrir mão” (Beveridge, 1942: 210, 214).

Existe uma forte inter-relação entre os princípios da universalidade, igualdade e solidariedade, de forma que, se um deles não funciona adequadamente, afeta os outros dois. Segundo a OIT, em atenção ao princípio da solidariedade, todos os trabalhadores devem filiar-se e contribuir com o sistema geral, mas há grupos com regimes separados que resistem à integração. Economicamente, o objetivo e efeito geral da seguridade social deve ser a redistribuição de renda de maneira horizontal e vertical.<sup>11</sup> Na horizontal, os ativos transferem recursos aos inativos; entretanto, esse efeito é significativo quando a cobertura populacional é universal ou está muito ampla, mas reduzido ou nulo quando a cobertura é pequena. Na vertical, os grupos de alta renda transferem recursos aos grupos de baixa renda por meio das contribuições (os de maior renda pagam mais, ainda que possa haver um teto que limite o efeito), das prestações (como o benefício mínimo — caso ele exista) e dos subsídios estatais, especialmente se o sistema tributário geral é progressivo (OIT-AISS, 2001).<sup>12</sup>

---

11. Uma publicação recente da OIT (2002b: 69) adverte que o objetivo da redistribuição não deve ser alcançado principalmente por meio da previdência social, mas sim de políticas macroeconômicas.

12. Para Greber (1997), a solidariedade implica que alguns recebem prestações sem haver contribuído, outros recebem mais do que contribuíram e aqueles com renda alta pagam contribuições que beneficiam os dois primeiros grupos.

Há, também, a redistribuição por tempo ou entre gerações (os jovens ajudam a financiar os idosos), assim como por gênero: uma transferência de homens para mulheres de forma a compensar a discriminação sofrida por elas.

A Conferência de 2001 reafirmou que a seguridade social é uma ferramenta importante para fomentar a solidariedade, a redistribuição de renda e o alívio da pobreza. A integração da economia informal com a economia formal é um desafio fundamental, assim como uma questão de equidade e solidariedade social: “A ajuda aos grupos vulneráveis da economia informal deveria ser financiada por toda a sociedade... Nos sistemas previdenciários com prestações definidas baseadas na repartição, o risco é assumido coletivamente. Nos sistemas de contas individuais [capitalização plena individual], são as próprias pessoas que assumem o risco. Ainda que essa alternativa exista, ela não deveria debilitar os sistemas de solidariedade, em que o risco está repartido entre todos os filiados ao regime”. Os regimes complementares de previdência “podem ser um valioso suplemento; mas, na maioria dos casos, não podem substituir os regimes [básicos] obrigatórios. Os governos deveriam considerar que todo apoio ou incentivo fiscal para esses regimes [complementares] deveria ser destinado aos trabalhadores de renda média ou baixa” (OIT, 2002: 2-4).

## **2. Vigência na América Latina**

Todos os programas de seguridade social na América Latina baseavam-se no princípio da solidariedade entre grupos de renda e gerações (ativas e inativas). Entretanto, o impacto positivo desse princípio se reduzia, ainda que com diferenças importantes entre os países, a quatro fatores: a estratificação (especialmente no grupo pioneiro-alto), a baixa cobertura (em todo o grupo tardio-baixo e em metade do grupo intermediário) e os tetos de contribuição. Os segurados de programas separados do sistema geral não contribuía com este, mas recebiam prestações melhores e, com frequência, beneficiavam-se de subsídios fiscais, financiados por toda a população. Nos países com baixa cobertura, a contribuição do empregador era frequentemente transferida para os preços, enquanto que o aporte estatal era nutrido pelos impostos, predominantemente aqueles sobre o consumo, pelo qual a maioria da população não-coberta e de baixa renda contribuía com a proteção da minoria segurada de renda média. Os programas privilegiados que cobriam um setor da população de renda mais alta recebiam subsídios fiscais; com isso, também, ocorria uma transferência regressiva dentro do grupo asegurado. Na maioria dos países, havia um teto de contribuição (como também é freqüente fora da região), de maneira que a renda superior a esse teto não contribuía com o sistema (esse problema era atenuado nos países que estabeleciam um benefício mínimo e máximo).

Somente seis dos 20 países da região (os do grupo pioneiro-alto) tinham programas assistenciais de benefícios, justamente os que desfrutavam da menor in-

---

cidência de pobreza; enquanto que os 14 países restantes, que sofriam uma incidência de pobreza maior, careciam de programas assistenciais. O setor informal estava geralmente excluído, embora vários países tivessem programas obrigatórios para trabalhadores por conta própria e domésticos. Na Costa Rica, o Estado promovia a incorporação do trabalhador por conta própria, aportando a sua contribuição para o seguro relacionado à doença e à maternidade, mas não para os demais benefícios. O sistema tendia a gerar um efeito regressivo na distribuição, ainda que esta se reduzisse, neutralizasse ou revertesse onde a cobertura fosse maior, a estratificação menor e onde existissem programas assistenciais e para a promoção da cobertura do setor informal (Mesa-Lago, 1979, 1985; Mesa-Lago e Bertranou, 1998; CEPAL, 2002a).

## **D. Abrangência e suficiência das prestações**

### **1. Evolução do princípio**

A seguridade social deve amparar contra todos os riscos ou contingências sociais e suas prestações devem ser suficientes para assegurar um mínimo adequado. O plano Beveridge era abrangente, já que combinava três instrumentos: (1) os seguros sociais (o mais importante), que incluíam benefícios associados à saúde, a acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, além da promoção de emprego e salários para filhos; (2) a assistência social (de caráter suplementar), para aqueles não-cobertos pelo seguro social e que estivessem em estado de necessidade (sujeito à comprovação de recursos), a qual pagava prestações inferiores às do seguro social; e (3) os seguros voluntários (adicionais) para os segurados que tivessem recursos, a fim de estimular a poupança. Por outro lado, as prestações eram de subsistência, independentes da renda (se bem que podiam ser adicionadas de maneira voluntária) e deviam ser ajustadas de acordo com o custo de vida.

A convenção 102 da OIT, de 1952, determinou que a seguridade social compreende nove áreas ou programas e estabeleceu normas mínimas em conteúdo e nível nas seguintes contingências: assistência à saúde; prestações monetárias por doença, maternidade, idade, invalidez e morte; acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; desemprego e salário-família.<sup>13</sup> Essas prestações não teriam, necessariamente, de ser estabelecidas todas de uma vez; poderia haver uma implementação gradual por etapas. A fixação do valor das prestações enfrentou sérios problemas devido às importantes diferenças entre os países; foi feita a distinção entre os sistemas de valor uniforme e os sistemas em que a prestação está relacionada à renda, tomando para cada pessoa

---

13. Greber (1997) desdobra esse princípio em três garantias: uma renda substitutiva, quando haja contingências sociais, uma renda básica e assistência à saúde.

um salário de referência distinto (maior no segundo que no primeiro) e estabelecendo uma taxa de reposição mínima de 40% para um assalariado médio com 30 anos de contribuição (a taxa foi elevada a 45% em 1967). Desde 1944, a OIT também apoiou o ajuste das prestações de acordo com o custo de vida. Tudo isso está relacionado a programas de seguro social, o qual se distingue da assistência social em vários aspectos: o seguro é financiado por contribuições e gera um direito às prestações, enquanto que a assistência é financiada pelo Estado e não gera direito às prestações, as quais se fixam de acordo com os recursos existentes, e o beneficiário deve encontrar-se em estado de necessidade (OIT-AISS, 2001).<sup>14</sup> A Conferência de 2001 não trouxe aspectos concretos nesse sentido, somente declarou que os sistemas de previdência devem assegurar alguns níveis de prestações adequadas (OIT, 2002b).

## 2. Vigência na América Latina

Antes da reforma, a totalidade dos países latino-americanos tinha seguros sociais associados a benefícios por morte, doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, segundo os quais a população segurada estava legalmente protegida contra todos os riscos (cumprindo assim com as normas da OIT, exceto quanto ao desemprego e ao salário-família), ainda que isso dependesse, na prática, do grau de cobertura. Em geral, as condições de acesso aos benefícios eram liberais, embora mais no grupo pioneiro-alto e menos no grupo tardio-baixo. Por exemplo, idade para aposentadoria relativamente baixa (enquanto a expectativa de vida frente ao tempo de aposentadoria aumentava<sup>15</sup>), fórmulas para o cálculo do benefício baseadas na média dos últimos 3 a 10 anos de salários em todos os países e taxas de reposição básica superiores a 45% (estabelecido pela norma mínima da OIT) na metade dos países. Com o passar do tempo, a relação entre contribuição e montante de benefício se fez cada vez mais tênue em um número crescente de países (especialmente no grupo pioneiro-alto), devido à generosidade das condições de acesso, ao amadurecimento do programa, ao envelhecimento da população e à insuficiência das contribuições. Na grande maioria dos países sobre os quais se têm registros históricos, o ajuste do benefício ao custo de vida gerou um incremento de seu valor real até 1980, mas a alta da inflação na década de 80 reverteu essa tendência, com algumas exceções (Mesa-Lago e Bertranou, 1998). Em meados dos anos 90, o benefício médio como porcentagem da renda média flutuava entre 43% e 51% no México, na Argentina, no Panamá e no Chile, mas somente em 19% no Equador e na Nicarágua (OIT, 2000b).

14. Dentro dos limites normais dos parâmetros de pobreza utilizados pela UNICEF, o nível mínimo da prestação deveria ser entre 35% e 50% do salário médio nacional, 40% para os países em desenvolvimento (citado por Gruat, 1997).

15. Na Costa Rica e no Uruguai, a idade para aposentadoria ordinária ou para benefício precoce foi reduzida, ao passo que a expectativa de vida crescia.

---

## **E. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão**

### **1. Evolução do princípio**

O plano Beveridge estipulou a unificação administrativa, a fim de promover a eficiência e reduzir os custos. O sistema público seria menos custoso que o seguro voluntário privado, devido a economias de escala, ao seu caráter não-lucrativo e ao treinamento de pessoal técnico e especializado em seguridade social. Um Fundo de Seguro Social arrecadaria todas as contribuições, tramitaria e pagaria todas as prestações; enquanto que os três programas seriam administrados e supervisionados pelo Ministério da Seguridade Social para que houvesse uma política única e coordenada. A unidade não implicaria, necessariamente, em centralização; assim o sistema seria descentralizado por meio de agências locais próximas aos segurados e que conhecessem suas necessidades.

A unidade de gestão da seguridade social poderia economizar recursos já que: eliminaria a multiplicidade de programas com diversas administrações; unificaria os serviços de filiação, arrecadação, registro, conta individual e pagamentos; consolidaria instalações, equipe e pessoal; estabeleceria um regime jurídico único que simplificaria seu conhecimento e aplicação; facilitaria o acesso do segurado e a transferência (“portabilidade”) de suas contribuições ao mudar de emprego, e eliminaria os conflitos de jurisdição entre entes diversos. Mas, a tendência à unidade de seguridade social foi obstaculizada pelo desenvolvimento histórico paulatino de programas que cobriam diversos grupos de segurados, os quais resistiram à integração. Por outro lado, a necessidade de levar registros centralizados para ajudar na identificação, filiação e mudança de empregador já não é tão necessária com o uso da eletrônica em redes de computadores interconectados (OIT-AISS, 2001).

Devido à diversidade econômica, social e política dos países-membros, a OIT decidiu, quando estava redigindo a convenção 102, que não era aconselhável recomendar um modelo único e uniforme de administração da seguridade social, já que existiam modelos muito diversos. Não obstante, a convenção estabeleceu o princípio de responsabilidade do Estado, e a OIT atualmente observa que, nos países com cobertura quase universal, é comum encontrar uma instituição única responsável por todas as funções do sistema. Também é habitual haver um ministério central responsável pela política de seguridade social, seja o de trabalho ou de serviços sociais, ou especificamente um de seguridade social. A OIT reconhece que os ideais de uma administração eficaz, eficiente e de baixo custo nem sempre são cumpridos na prática (Greber, 1997; OIT-AISS, 2001).

Segundo a interpretação da OIT, "A existência dentro de um sistema de seguridade social de dois regimes, um público e outro privado, não resulta em incompatibilidade com a convenção [102], já que esse instrumento permite organizar um grau mínimo de seguridade social via meios diferentes, sempre que sejam respeitados os princípios fundamentais de organização e gestão sobre os quais se devem seguir baseando a estrutura dos regimes de seguridade social": responsabilidade do Estado em última instância e participação dos interessados na administração. A convenção 102 estabeleceu que, qualquer que seja o método de administração escolhido, o Estado deve assumir uma responsabilidade geral na boa gestão das instituições e dos serviços que ajude a assegurar a proteção garantida pelas convenções. Além disso, os segurados devem participar na administração ou estar associados a ela em caráter consultivo, quando a administração não for por um departamento do governo responsável diante do congresso ou por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas; em certos casos, os empregadores deveriam também ter representação. A administração da seguridade social é frequentemente bipartite ou tripartite (Humblet e Silva, 2002: 12-13). A participação dos segurados na administração é um importante complemento da democracia, continua sendo inteiramente justificada e, teoricamente, é um princípio de seguridade social, se bem que a convenção 102 não garante tal participação inteiramente, salvo em certos casos (Greber, 1997). Tal participação ajuda os sistemas a refletirem as necessidades e aspirações daqueles que a seguridade social deve servir e faz com que os contribuintes cumpram com suas obrigações (OIT, 2000b).

A Conferência de 2001 declarou que "os regimes deveriam ser administrados de uma maneira boa e transparente, com custos administrativos tão baixos quanto seja factível e com uma forte participação dos interlocutores sociais". Ratificou a participação eficaz e com um papel importante desses interlocutores no desenvolvimento de políticas e nos órgãos bipartites (trabalhadores e empregadores) ou tripartites (os anteriores mais o governo) de gestão da seguridade social. Identificou a melhora do governo e da administração da seguridade social como temas prioritários na pesquisa, em reuniões de especialistas e na cooperação técnica. Por último, recomendou o diálogo social dos três setores a fim de gerar consenso social e vontade política para atuar, especialmente ao discutir uma reforma do sistema (OIT, 2002b: 2, 6, 29).

## **2. Vigência na América Latina**

A unidade de gestão dos seguros sociais na América Latina existia em poucos países; por exemplo, na Costa Rica, em Cuba e, até certo ponto, no Panamá. O processo de estratificação do grupo pioneiro-alto resultou em uma multiplicidade de programas sem coordenação central e, freqüentemente, sem supervisão. Por

---

exemplo, no Chile, havia 160 programas de seguros sociais em 1979 (90 de benefícios associados à idade, ao tempo de serviço, à incapacidade e morte); no Uruguai, existiam mais de 50 programas de seguros sociais em 1967 (dez de benefícios); na Costa Rica, foram criados 19 programas de benefícios públicos independentes depois do estabelecimento do sistema geral. Ainda que o grupo intermediário fosse menos estratificado, subsistiram, na Colômbia, uns 1.000 programas de seguros sociais no setor público; na Bolívia, 51 programas de benefícios, assim como 7 no México e 13 na Venezuela. O grupo tardio-baixo era o mais unificado, por exemplo, um só programa no Panamá e na Nicarágua; porém, três programas de benefícios públicos em El Salvador e na Guatemala (mais 14 de benefícios complementares no segundo) e sete em Honduras. Tudo isso resultava em maiores gastos administrativos, sérios problemas para o controle e a supervisão e na falta de “portabilidade”. O processo de unificação e normalização dos anos 60, 70 e 80 reduziu, em alguns países, o número de instituições e/ou estabeleceu uma agência central responsável pela administração, ou, ao menos, pela coordenação e supervisão previdenciária; por exemplo, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (Mesa-Lago e Bertranou, 1989; Mesa-Lago, 1994).

A responsabilidade do Estado na seguridade social variava de acordo com os países. Em Cuba, o Estado cobre o deficit considerável do programa de benefícios; enquanto que, na Costa Rica, o Estado deve transferir ao seguro social o custo dos programas assistenciais de benefícios. No grupo pioneiro-alto, devido ao regime de repartição e ao deficit usual do sistema, eram necessários subsídios fiscais com uma tendência crescente, mas estes eram inexistentes no grupo tardio-baixo devido a sua melhor situação financeira e à idade de seus programas e populações. De acordo com a lei de alguns países, o Estado devia aportar uma contribuição como terceira parte ou uma soma para ajudar no gasto das prestações ou da administração, mas essa obrigação normalmente não era cumprida. Em outros países, a lei estabelecia impostos para o seguro social, às vezes do tipo geral (por exemplo, sobre álcool ou cigarros, ou sobre a loteria), mas, com mais freqüência, para financiar os programas separados de setores privilegiados (taxando os serviços que eles prestavam). Em um bom número de países, a auditoria estatal, o Ministério da Fazenda ou o Banco Central tinham funções de supervisão e controle da seguridade social. Com poucas exceções, entretanto, o papel do Estado foi adverso: obrigava ou exercia pressão para investir os recursos garantidores em papéis públicos de dívida ou depositá-los no Banco Central, pagando juros muito baixos ou negativos; endividava suas contribuições como empregador, aportes como terceira parte e o custo dos serviços assistenciais. Com freqüência, o governo negociou acordos de pagamento com o seguro social, mas sem ajustar a dívida à inflação e abonando juros baixíssimos. Também interferiu na administração mediante a nomeação de empregados desnecessários.

O custo administrativo dos programas de seguro social tendia a ser menor nos países com maior cobertura e vice-versa, devido a economias de escala e ao fato de que os países com maior cobertura são os mais urbanizados (exceto a Costa Rica), o que facilita a administração. Com base nas informações da OIT, entre 1980 e 1989, o gasto administrativo médio tomava entre 4% e 6% do gasto total na Argentina, na Costa Rica, no Panamá e no Uruguai, mas flutuava entre 12% e 21% no Equador, em El Salvador, na Guatemala, em Honduras, na Nicarágua e na República Dominicana. O principal componente do gasto administrativo é o salário e os benefícios adicionais; no final da década de 80 e começo dos anos 90, o número de empregados por 1.000 segurados era somente 8 na Costa Rica e 9 no Panamá, mas 15 em El Salvador e 20 na República Dominicana. Sindicatos poderosos haviam acertado salários e condições de trabalhos que se colocavam entre os melhores (Mesa-Lago e Bertranou, 1998).

Em tese, todos os países tinham participação tripartite (trabalhadores, empregadores e governo) na gestão do seguro social por meio de representantes no conselho diretivo ou em comitês de vigilância ou supervisão. Em alguns países, os beneficiários também tinham representação, e, em dois deles (Argentina e Uruguai), organizaram associações de enorme poder político e de “lobby”. No entanto, em vários países, o governo tinha maioria nos conselhos de administração ou controlava a designação dos representantes sindicais.

## **F. Sustentabilidade financeira**

### **1. Evolução do princípio**

O documento de Beveridge mostrou preocupação para que o plano de seguridade social fosse viável financeiramente de acordo com a capacidade econômica do país. Por isso, expôs que não tinha de ser implantado de uma só vez, poderia ser por etapas, mas como parte de um plano geral, indicando as prioridades na sua implementação e avançando quando existissem os recursos.

A Convenção 102 da OIT estipulou que “o Estado deve assegurar a realização periódica dos estudos e cálculos atuariais necessários para o equilíbrio financeiro e, em qualquer caso, antes de toda modificação de prestações, contribuições e impostos... O custo das prestações e dos gastos de administração deve ser financiado de maneira coletiva por meio de contribuições ou impostos, ou ambos... Os métodos de financiamento devem evitar que as pessoas com poucos recursos tenham que suportar cargas muito pesadas e também devem levar em conta a situação econômica do país e das pessoas protegidas... O total das contribuições sob responsabilidade

---

dos assalariados protegidos não deve superar 50% do total dos recursos destinados à proteção”, de maneira que o resto deve ser financiado pelos empregadores e/ou pelo Estado (Humblet e Silva, 2002: 13-14). Entretanto, um estudo da OIT expõe que as normas internacionais de seguridade social não têm respondido às mudanças ocorridas nos últimos tempos e carecem, em tese, de guias para a busca de métodos financeiros justos e viáveis que enfrentem tais desafios; as convenções existentes são insuficientes para que as nações sustentem o funcionamento da seguridade social no clima econômico atual (Greber, 1997).

As formas de financiamento e manutenção do equilíbrio da seguridade social nos regimes a longo prazo, como os benefícios, são três: (1) capitalização plena, de contribuição definida ou constante, a qual garante o equilíbrio por tempo indefinido, método que pode ser coletivo (originalmente utilizado pela seguridade social com a “prima média geral”, mas agora em desuso) ou individual (utilizada nos sistemas atuais de contas individuais); (2) capitalização parcial coletiva (usualmente a “prima escalonada”), que garante períodos de equilíbrios relativamente longos, sujeitos a avaliações atuariais periódicas que, freqüentemente, resultam em um incremento da contribuição no período seguinte; e (3) repartição, onde a renda e os gastos devem ser balanceados anualmente ou em períodos muito curtos (típico de sistemas mais antigos e maduros de seguridade social). A OIT apoia três “princípios clássicos” nos investimentos de seguridade social: (1) segurança, objetivando garantir a manutenção dos fundos (a convenção 102 estipula que o Estado não deve utilizar as reservas da seguridade social com outros propósitos, como cobrir um deficit orçamentário); (2) rendimento, para maximizar o fundo e assim poder controlar o aumento das contribuições e manter o poder aquisitivo das prestações; e (3) liquidez, objetivando dispor de dinheiro suficiente, quando necessário. Outro objetivo tem sido a utilidade social dos investimentos (saúde, moradia), ainda que feitos de maneira eficiente, pois, do contrário, o objetivo fundamental de garantir as prestações seria desviado (OIT-AISS, 2001). Entretanto, muitos investimentos sociais não foram feitos de maneira eficiente e tiveram rendimentos baixos ou negativos que afetaram a viabilidade das prestações.

A Conferência de 2001 recomendou “ampliar as fontes de financiamento da seguridade social por meio do financiamento tripartite” e fez uma advertência importante às reformas previdenciárias: “Para que seja sustentável, a viabilidade financeira dos sistemas de previdência deve ser garantida a longo prazo. Portanto, é necessário que se realizem projeções atuariais periódicas e se introduzam os ajustes necessários. É imprescindível que se realize uma avaliação atuarial completa de qualquer reforma proposta antes que seja adotada uma nova legislação” (OIT, 2002: 4-5).

## 2. Vigência na América Latina

Antes das reformas estruturais, a sustentabilidade financeira dos seguros sociais variava entre os países da América Latina. O gasto da seguridade social, como porcentagem do PIB, era maior no grupo pioneiro-alto e menor no tardio-baixo; também havia diferenças importantes na distribuição desse gasto: no grupo tardio-baixo, a maior parte dele era destinada a prestações relacionadas à doença e maternidade, enquanto que, no grupo pioneiro-alto, destinava-se a aposentadorias e pensões. Essas diferenças resultavam da antiguidade dos programas e do grau de envelhecimento das populações, mas a tendência geral era levar a um incremento da carga sobre o PIB e, dentro do gasto total da seguridade social, uma porcentagem crescente era dedicada a aposentadorias e pensões (OIT, 2000b). No programa de aposentadorias e pensões, o grupo pioneiro-alto se baseava no regime de repartição, sofria de um deficit financeiro-atuarial e recebia subsídios fiscais para cobri-lo; a única exceção era a Costa Rica, que tinha um regime de capitalização parcial coletiva (CPC) e gerava um superavit financeiro, mas refreava um desequilíbrio atuarial, ainda que suscetível de correção. No grupo intermediário, a maioria tinha um regime de CPC, mas sofria um desequilíbrio atuarial (Colômbia, Equador, Panamá, Venezuela); o restante, legalmente, tinha CPC, mas, na prática, se aproximava da repartição ou estava, virtualmente, nela (Bolívia, México, Peru). No grupo tardio-baixo, quatro países tinham CPC, ainda que com desequilíbrio atuarial (El Salvador, Paraguai, Guatemala, Honduras, os dois últimos em melhor situação), e outros três tinham repartição virtual ou de fato (República Dominicana, Nicarágua e, provavelmente, o Haiti). Apesar de ter equipes atuariais — de diverso nível técnico — em todas as instituições gestoras, nem sempre realizavam estudos atuariais periódicos ou, quando eram feitos, as suas recomendações freqüentemente não eram implantadas.

Em 1989, a distribuição (ponderada) de renda da seguridade social por fonte na região era: 44% do empregador, 25% do trabalhador, 19% do produto do investimento, 9% do Estado e 3% de outros. Dois terços da renda provinha das contribuições, cuja porcentagem sobre o salário era maior no grupo pioneiro-alto e menor no tardio-baixo. Cumpria plenamente a norma mínima da OIT de que o assalariado não deve financiar mais de 50% de sua proteção, já que os aportes dos assalariados correspondiam a uma média de 32% do total da contribuição frente a 68% dos empregadores e do Estado. Entretanto, os trabalhadores por conta própria tinham de aportar a soma das porcentagens da própria contribuição e a do empregador que não tinham, o que constituía um forte obstáculo a sua cobertura. As altas contribuições (especialmente no grupo pioneiro-alto), combinadas com a ineficiência no controle da arrecadação, sanções pobres e pouco eficazes quanto ao não-cumprimento, assim como a inflação, geravam incentivos para a evasão e a mora patronais; o Estado era um dos principais devedores na maioria dos países.

---

No grupo pioneiro-alto, não havia reserva, nem investimento (exceto na Costa Rica). Nos outros países, o investimento dos fundos de pensões geralmente não era eficiente devido a sua colocação em: (1) valores públicos da dívida a longo prazo ou depósito no banco estatal, sem ajuste do principal à inflação e com juros fixos abaixo da taxa de mercado; (2) infra-estrutura hospitalar do programa de saúde/maternidade ou em edifícios do seguro social que não geravam rendimento; (3) planos de moradia e de empréstimos hipotecários ou pessoais (“utilidade social”), que resultaram em imensas perdas; (4) bens imobiliários ou empresas de baixa rentabilidade; e (5) depósitos em divisas que o Estado converteu em moeda nacional e depois se desvalorizou. A inflação da década de 80 e do começo dos anos 90 contribuiu com a desvalorização do fundo e com os juros negativos. Como resultado, o rendimento real do investimento (ajustado à inflação) entre 1981 e 1994, em dez países sobre os quais se têm informação, foi negativo, o que contribuiu com a desvalorização da reserva real (Mesa-Lago e Bertranou, 1998). Por isso, os princípios de segurança, rendimento e liquidez não foram cumpridos. Duas causas desse problema eram (e continuam sendo em muitos países) a falta de mercados de valores regulados e supervisionados pelo Estado que oferecessem instrumentos suficientes e diversificados para o investimento, assim como a intromissão estatal para usar os fundos de pensões a fim de cobrir o deficit orçamentário.

## **G. Resumo: vigência dos princípios na região antes da reforma**

A análise da vigência dos princípios de seguridade social na América Latina antes das reformas estruturais mostra resultados mistos e com grande variedade entre os países: (1) A cobertura média regional aumentou entre 1980 e 1990, apesar da grave crise da década de 80, e superava a norma mínima da OIT mesmo desconsiderando o Brasil, que tinha a maior força de trabalho e uma cobertura relativamente alta; porém, enquanto todos os países do grupo pioneiro-alto superavam amplamente a norma, cinco dos países restantes tinham uma cobertura inferior à mínima em benefícios. (2) Os sistemas estratificados que proliferaram principalmente, mas não apenas, no grupo pioneiro-alto introduziram desigualdades injustificáveis no nível de cobertura, nas condições de acesso, prestações e financiamento entre diversos setores ocupacionais; ainda que essas iniquidades fossem reduzidas por processos de unificação e normalização, subsistiam programas privilegiados para as forças armadas em quase todos os países, assim como para funcionários públicos e outros grupos em vários países. As idades mais baixas para aposentadoria para as mulheres, combinadas com uma maior expectativa de vida e menor densidade de contribuição

que os homens, geravam benefícios mais baixos, ainda que essas iniquidades fossem atenuadas com o benefício mínimo e com tabelas de mortalidade unissex. (3) O princípio da solidariedade era proclamado em todos os países, ainda que diminuído pela estratificação subsistente, pela baixa cobertura em metade dos países e pelos tetos de contribuição em muitos deles. Só seis países tinham programas assistenciais de benefícios, enquanto que os 14 restantes — que sofriam a maior incidência de pobreza — precisavam de tais programas. O sistema tendia a gerar um efeito regressivo, embora atenuado ou revertido nos países que tinham alta cobertura, baixa estratificação e programas assistenciais. (4) O princípio de suficiência predominava, em tese, em toda a região; mas, na prática, dependia do nível de cobertura. As condições de acesso eram muito liberais no grupo pioneiro-alto, porém mais restritas no tardio-baixo. O ajuste dos benefícios superou o aumento do custo de vida até 1980 na maioria dos países; entretanto, houve uma deterioração posterior, devido à alta inflação e ao ajuste estrutural. (5) A unidade de gestão existia em apenas três países, devido à estratificação especialmente no grupo pioneiro-alto, embora o processo de unificação tenha reduzido o número de instituições e estabelecido uma agência central administrativa. A responsabilidade estatal variava de completa a muito reduzida; entretanto, com poucas exceções, o Estado teve um papel adverso. O custo da administração era baixo nos países com maior cobertura e alto nos de menor cobertura. Havia participação tripartite na administração em praticamente todos os países, mas, em vários deles, o governo tinha maioria ou controlava a escolha. (6) A sustentabilidade financeira variava; nove países tinham CPC, embora adoessem de desequilíbrio atuarial (com diferentes magnitudes), seis países se aproximavam da repartição, ou estavam virtualmente nela, com deficit maior, e os países pioneiros (com uma exceção) tinham repartição, sofriam de um deficit maior e requeriam subsídio estatal. A tendência geral era a de um incremento do gasto sobre o PIB e do gasto com aposentadorias e pensões dentro do gasto geral. Vigorava a norma mínima segundo a qual o trabalhador assalariado não pagava mais de 50% da contribuição total: 32% para os trabalhadores versus 68% para os empregadores e o Estado. Entretanto, a alta contribuição (especialmente no grupo pioneiro-alto) gerava incentivos para a evasão e a mora, e o Estado era um dos principais devedores. O investimento era geralmente ineficiente devido à concentração em valores públicos e em outros poucos instrumentos de baixa rentabilidade; na metade dos países, o rendimento real era negativo, em grande parte devido à ausência de um mercado de valores e à interferência estatal.

A avaliação do desempenho latino-americano, com relação à vigência dos princípios de seguridade social, deve levar em conta o diverso nível de desenvolvimento de seus países e realizar-se de maneira comparativa com o resto do mundo. As estatísticas disponíveis indicam que a maioria dos países da América Latina le-

---

vava vantagem com relação a outros países em desenvolvimento, mas ficava abaixo dos países industrializados. No entanto, a OIT adverte que, geralmente, os países industrializados se aproximam do pleno emprego, seu trabalho é basicamente formal, seus mercados de trabalho estão regulados, desfrutam de uma distribuição razoável de renda, contam com níveis altos de cumprimento das leis de seguridade social e com uma cobertura quase completa de suas populações. Ao contrário, os países de desenvolvimento médio (como os da América Latina) enfrentam sérios problemas: altas taxas de desemprego e subemprego, tamanho importante e crescente do setor informal, distribuição de renda altamente desigual e carência de um sistema tributário capaz de arrecadar as contribuições do seguro social e financiar programas assistenciais. Em condições sócio-econômicas tão diferentes, é óbvio que os princípios de seguridade social não podem funcionar igualmente. Não obstante, os países pioneiros latino-americanos introduziram seus primeiros programas de seguro social antes dos Estados Unidos e do Japão, e toda a região contava com um seguro social associado à doença e à maternidade, enquanto que os Estados Unidos careciam de tal programa, e uma parte considerável de sua população carecia de seguro-saúde (OIT, 2000b).

## **II. As reformas de previdência e a modificação dos princípios de seguridade social**

Esta seção se divide em duas partes. A primeira define os sistemas previdenciários públicos e privados, assim como as reformas estruturais e não-estruturais de previdência, descreve os modelos gerais de reformas estruturais na região e suas características e identifica os países com reformas paramétricas ou sem reformas. A segunda parte analisa as modificações introduzidas pelas reformas estruturais nos princípios convencionais de seguridade social, assim como os novos princípios por elas gerados.

### **A. As reformas de previdência**

Na última década, houve uma forte discussão internacional sobre os sistemas de previdência públicos e privados de seguro social (OIT, 2000a). Ambos os termos são ambíguos e carregados ideologicamente; portanto, para uma análise mais profunda, o autor identificou suas quatro características essenciais e diversas: contribuição, prestação, regime financeiro e administração (veja quadro 1). O sistema público caracteriza-se por: (1) contribuição não-definida (tende a aumentar a longo prazo por causa do envelhecimento da população e do amadurecimento do sistema); (2) prestação definida (regulada por lei, a qual pode fixar um benefício mínimo e um máximo, especificar a fórmula para o cálculo do benefício etc.; mas, na prática, essas regras não são sempre cumpridas); (3) regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC);<sup>16</sup> e (4) administração pública (por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado). O sistema privado caracteriza-se por: (1) contribuição definida (fixa no longo prazo, apesar de que o envelhecimento da população forçará eventualmente seu incremento ou a redução do montante do benefício); (2) prestação não-definida (incerta, determinada pelo acumulado na conta individual do segurado, o qual, por sua vez, dependerá do seu salário, do montante e da densidade de sua contribuição e do rendimento do investimento do fundo em sua conta, além de fatores macroeconômicos como o crescimento, a inflação etc.); (3) regime financeiro de capitalização plena e individual (CPI); e (4) administração privada, embora também possa ser múltipla (pública, privada e mista).

---

16. No debate internacional, apresenta-se uma dicotomia entre repartição e capitalização que não é correta; pois, no contexto latino-americano, muitos sistemas de benefícios se baseiam na CPC.

**Quadro 1**  
**MODELOS E CARACTERÍSTICAS DAS REFORMAS DE PREVIDÊNCIA**  
**NA AMÉRICA LATINA, 2003**

<i>Modelo, país e data de início da reforma</i>	<i>Sistema</i>	<i>Contribuição</i>	<i>Prestação</i>	<i>Regime financeiro</i>	<i>Administração</i>
<b>REFORMAS ESTRUTURAIS</b>					
<b>Modelo Substitutivo</b> Chile: Maio 1981 Bolívia: Maio 1997 México: Set. 1997 El Salvador: Maio 1998 R. Dominicana: 2003-06 Nicarágua: Março 2004	Privado	Definida	Não-definida	CPI	Privada <sup>b</sup>
<b>Modelo Paralelo</b> Peru: Junho 1993 Colômbia: Abril 1994	Público ou Privado	Não-definida Definida	Definida Não-definida	Repartição <sup>a</sup> CPI	Pública Privada <sup>b</sup>
<b>Modelo Misto</b> Argentina: Julho 1994 Uruguai: Abril 1996 Costa Rica: Maio 2001 Equador: Janeiro 2004	Público e Privado	Não-definida Definida	Definida Não-definida	Repartição <sup>a</sup> CPI	Pública Múltipla

**REFORMAS PARAMÉTRICAS  
OU SEM REFORMA**

Brasil Cuba Guatemala Haiti Honduras Panamá Paraguai Venezuela	Público	Não-definida	Definida <sup>c</sup>	Repartição ou CPC	Pública
---	---------	--------------	-----------------------	----------------------	---------

Fonte: Legislação dos doze países.

<sup>a</sup> No Peru, na Argentina e no Uruguai, mas CPC na Colômbia e Costa Rica. <sup>b</sup> Múltipla no México, na República Dominicana e Colômbia. <sup>c</sup> Contribuição definida, por parte do programa do setor privado no Brasil (contas virtuais).

O debate entre sistemas de previdência públicos e privados está intimamente ligado a dois tipos de reformas implementadas no mundo: estruturais ou não-estruturais<sup>17</sup> (veja quadro 1). As estruturais transformam fundamentalmente o sistema público; seja substituindo-lhe completamente pelo privado, introduzindo um componente privado ao público, ou criando um sistema privado que possa competir com o público. Este estudo analisará as doze reformas estruturais de previdência que foram aprovadas na América Latina até meados de 2003 e seus impactos nos princípios de seguridade social.<sup>18</sup> As reformas não-estruturais ou paramétricas melhoram o sistema de previdência público para fortalecê-lo financeiramente a longo prazo; por exemplo, aumentam a idade para aposentadoria ou as contribuições, ou regulam de maneira mais rigorosa a fórmula para o cálculo do benefício. Essas reformas eram as típicas na região até princípios dos anos 80 e ainda continuam sendo praticadas em vários países. Esta seção descreve as reformas estruturais e não-estruturais na região.

### 1. Reformas estruturais

Existem três modelos gerais de reformas de previdência estruturais na América Latina: substitutivo, paralelo e misto. O quadro 1 classifica os doze países que seguem esses modelos, indica a data em que a reforma começou a funcionar e resume suas quatro características (Mesa-Lago, 2001a; Müller, 2003).

O modelo substitutivo é seguido em seis países: Chile (o pioneiro, em 1981), Bolívia e México (1997), El Salvador (1998), a República Dominicana (planejada sua implantação gradual em 2003-2006<sup>19</sup>) e Nicarágua (planejado seu início em março de 2004). Esse modelo fecha o sistema público (não se permitem novos filiados) e o substitui por um sistema privado, suas quatro características estão resumidas no quadro 1, exceto no México, onde a prestação pode ser definida ou não-definida,<sup>20</sup> e na República Dominicana, onde a administração é múltipla. Em um estudo de 22 países com reformas estruturais na América Latina, Europa Ocidental e Oriental, Cazaquistão é o único que introduziu uma reforma substitutiva fora da América Latina (Mesa-Lago e Hohnerlein, 2002).

17. Para uma análise do debate entre os organismos internacionais (Banco Mundial, IMF, OIT e AISS), sobre as reformas estruturais e não-estruturais, assim como de seus paradigmas subjacentes, veja Mesa-Lago, 1996.

18. Para a economia política das reformas estruturais, veja Madrid, 2002; Mesa-Lago e Müller, 2002; Müller, 2003.

19. Há três programas: (i) contributivo (assalariados), que deve começar em 2003; (ii) contributivo-subsidiado (autônomos), planejado para 2006; e (iii) subsidiado ou não-contributivo (pobres, incapacitados, desempregados), planejado para 2004 (Palacios, 2003).

20. Todos os que estavam segurados, quando a reforma no México foi promulgada, têm o direito ao tempo de aposentadoria, de escolher o melhor benefício entre o regulado pelo sistema público de prestação definida (fechado) e o baseado na conta individual do sistema privado.

---

O modelo paralelo é aplicado em dois países: Peru (1993) e Colômbia (1994). O sistema público não é fechado, mas sim reformado (integralmente, na Colômbia, e somente parcialmente no Peru), cria-se um novo sistema privado e os dois competem entre si. O sistema público tem as quatro características típicas exibidas no quadro 1, exceto na Colômbia, onde o regime financeiro é o de CPC, em vez de repartição. O sistema privado tem também suas quatro características típicas, com exceção da Colômbia, onde a administração é múltipla. Fora da América Latina, nenhum país seguiu esse modelo, possivelmente, por sua complexidade.

O modelo misto é seguido em quatro países: Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (inicialmente, seu começo foi anunciado para 2003, mas não se pronunciou o regulamento e acabou adiado para 2004). Esse modelo integra um sistema público, que não se fecha e outorga um benefício básico (primeiro pilar), com um sistema privado, que oferece um benefício complementar (segundo pilar). O pilar público tem suas quatro características típicas, e o pilar privado também, com a exceção de que a administração é múltipla nos três primeiros países. Fora da América Latina, esse modelo é o mais difundido; é aplicado, ao menos, em doze países da Europa Ocidental e Oriental (Mesa-Lago e Hohnerlein, 2003).<sup>21</sup>

Nos três modelos, o sistema privado de CPI tem dois componentes: um obrigatório e outro voluntário. A filiação e a contribuição são obrigatórias no primeiro, enquanto que opcionais no segundo; a mesma administradora gerencia as duas contas, mas geralmente as separa; ambas as contribuições se beneficiam de impostos diferidos; o acumulado na conta voluntária não pode ser retirado até a aposentadoria na maioria dos países; em uma minoria, é possível fazê-lo antes; na época da aposentadoria, o trabalhador pode retirar o montante da conta voluntária ou combinar ambos os fundos para o cálculo de seu benefício.

## **2. Reformas paramétricas ou ausência de reformas**

Os oito países que não levaram adiante uma reforma de previdência estrutural são: Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela. Na grande maioria desses países, houve uma maior discussão pública sobre a reforma do que na maioria dos países onde as reformas estruturais foram aprovadas (veja Mesa-Lago, 1997a, 2000b, 2000c, 2000e; Saldaín, 2003; Schwarzer, 2004). Os oito mantêm sistemas públicos com as características mostradas no quadro 1: contribuição não-definida, prestação definida, regime financeiro de repartição ou CPC e administração pública.

---

21. Em estudo sob preparação, o Banco Mundial utiliza basicamente a taxonomia criada pelo autor em 1996, ainda que sem empregar seus termos para cada modelo; além disso, faz uma distinção entre o modelo misto da Argentina e o dos outros três países, porque na Argentina há a possibilidade de se optar entre um segundo pilar de repartição ou de CPI (Gill, Packart e Yermo, 2003: 94-95).

Dois países implementaram reformas paramétricas recentemente. O Brasil reformou o regime geral para os trabalhadores do setor privado entre 1998-1999, introduziu medidas para reforçar seu financiamento, assim como um regime de contas virtuais ao estilo da Suécia e manteve a prestação definida e a gestão pública; em agosto de 2003, a Câmara dos Deputados aprovou uma reforma para os sistemas de funcionários públicos, que inclui um processo de unificação e homologação, era necessária ainda a aprovação do Senado (Ferreira, 2002; MPAS, 2002b; Schwarzer, 2004). A Venezuela aprovou uma reforma estrutural de modelo misto entre 1998-1999, mas não foi implantada devido à mudança de governo; a administração atual suspendeu a referida reforma e, ao final de 2002, promulgou uma lei orgânica de seguridade social que ordena a integração de todo o sistema previdenciário, o qual continuará sendo de contribuição não-definida, prestação definida, CPC e administração pública; ainda poderá haver um segundo pilar voluntário de benefícios complementares (Mesa-Lago, 2000e; LOSS, 2002; República, 2003). Cuba estudou por quase uma década uma reforma paramétrica, e o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social elaborou modificações legais submetidas à Assembléia Nacional em 2003 (Mesa-Lago, 2003b; Sandó, 2003). No Panamá, estão discutindo uma reforma paramétrica desde 1998, mas até meados de 2003, não se havia chegado a um consenso e elaborado um projeto legal (Mesa-Lago, 2000b, 2003c). Na Guatemala, em Honduras e no Paraguai, prepararam projetos de reforma paramétrica e estrutural (seguindo os modelos misto e substitutivo), mas uma reforma integral não tinha sido aprovada até meados de 2003; em Honduras, houve uma reforma paramétrica marginal em 2001 (Mesa-Lago, 1997a, 2000a; Basells, 2002; Durán, 2003; Saldaña, 2003). Não foi possível obter informações acerca do Haiti.

## **B. Modificações nos princípios convencionais e novos princípios**

O neoliberalismo, a globalização, a concorrência internacional, o envelhecimento da população, o crescente individualismo e outros fatores promoveram as reformas estruturais de seguridade social, as quais modificaram alguns de seus princípios convencionais e introduziram outros novos. O Banco Mundial, em seu documento *Envejecimiento sin Crisis* (1994), expôs os princípios básicos das reformas estruturais e os novos sistemas. O FMI e o BID, assim como funcionários de administradoras e supervisoras do sistema privado e acadêmicos, contribuíram com o perfilamento de tais princípios. A seguir, resumem-se as modificações dos princípios convencionais e identificam-se os novos; a seção III avaliará o impacto das reformas de previdência em ambos os tipos de princípios.

---

## **1. Universalidade da cobertura**

É questionada a capacidade financeira dos sistemas públicos de cumprir esse princípio, e alega-se que as pessoas são levadas à dependência do Estado para protegê-las de todos os riscos da vida, prejudicando, assim, a iniciativa individual. A baixa cobertura, na maioria dos países, é explicada porque a contribuição é percebida como um imposto; além disso, as altas taxas de contribuição e a falta de conexão entre elas e o nível do benefício geram incentivos à evasão e reduzem a filiação ao sistema (Gill, Packard e Yermo, 2003). A maioria da população teria um incentivo mais forte para filiar-se e contribuir em um sistema privado do que em um público, já que, no primeiro, há propriedade da conta individual, assim como equivalência entre contribuição e prestação, em vez de solidariedade, como no sistema público. Os recursos fiscais, que são normalmente insuficientes, seriam concentrados para assistir os grupos mais vulneráveis ou necessitados. Essas mudanças resultariam em um aumento da cobertura geral.

## **2. Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento**

As reformas estruturais normalmente uniformizaram as condições de acesso e o cálculo dos benefícios nos sistemas públicos (fechados ou abertos) e nos novos sistemas privados. No entanto, a grande maioria das reformas manteve os programas separados do sistema geral com condições de acesso e prestações mais liberais. A iniquidade ou discriminação por gênero no acesso e na prestação não é tratada, nem enfrentada por tais reformas.

## **3. Solidariedade e redistribuição de renda**

Esse princípio é ignorado ou recebe escassa atenção nos sistemas privados. Critica-se que muitos sistemas públicos da região não foram realmente solidários, pois não cobrem boa parte da população e concedem subsídios fiscais a setores segurados de renda média, os quais não necessitam. Também demonstra-se que, devido ao envelhecimento da população e ao aumento da expectativa de vida (embora a primeira tendência ainda não seja notada na maioria dos países), o custo dos benefícios aumenta progressivamente e, com ele, a carga sobre as gerações jovens, de maneira que a solidariedade é rejeitada entre as gerações. As reformas substituíram o princípio de solidariedade por um “princípio de equivalência”<sup>22</sup>, o qual estabelece um vínculo muito estreito entre a contribuição e a prestação com o objetivo de promover incentivos à filiação e ao pagamento, assim como assegurar o equilíbrio entre a renda e os gastos (Uthoff, Titelman e Jiménez, 2003). Quando existe solidariedade, ela é externa ao sistema privado, mediante prestações estatais aos necessitados, financiadas com impostos e não com as contribuições. Demonstra-se ainda que as

---

22. Gruat (1997) expõe que esse princípio, por ele chamado de “equidade individual”, tem uma gama que vai desde um vínculo muito estreito (sistemas privados de CPI, regimes de poupança privada) até um vínculo quase inexistente (benefícios universais de taxa uniforme, benefícios mínimos).

contribuições dos empregadores criam distorções no mercado de trabalho: encarecem o custo da mão-de-obra, reduzem a competitividade do país e criam estímulos para a substituição da mão-de-obra por capital. Isso contribui para um maior desemprego; portanto, torna-se conveniente eliminar ou reduzir essas contribuições. As reformas não têm um objetivo de redistribuição de renda; o princípio de equivalência do sistema privado basicamente reproduz as desigualdades existentes e deixa a função redistributiva para o Estado.

#### **4. Abrangência e suficiência das prestações**

As reformas estruturais estão compartimentalizadas; assim, uma das primeiras medidas recomendadas é separar os programas de benefícios, saúde etc., assim como as funções de financiamento e previdência (que passam para o setor privado) das funções de supervisão e distribuição (cuja responsabilidade recai sobre o Estado), por isso não costumam ter um enfoque abrangente. Por outro lado, as reformas assumem que o montante ou a qualidade das prestações no sistema privado será melhor que no sistema público devido ao pagamento pontual das contribuições, à maior eficiência na administração, ao rendimento mais alto do investimento dos fundos de pensões e ao efeito positivo no crescimento, no emprego e nos salários.

#### **5. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão**

Argumenta-se que o monopólio estatal nos sistemas públicos foi ineficiente na região e resultou em altos custos administrativos. A substituição do sistema público por múltiplas administradoras que concorram entre si no mercado (em benefícios por sociedades anônimas privadas do tipo exclusivo e com fins lucrativos) aumentaria a eficiência administrativa e reduziria os custos de administração. De acordo com o Banco Mundial, para que a concorrência funcione, são essenciais: o acesso a um mínimo de informação, transparência e um marco adequado de regulação-supervisão. Os mecanismos de mercado passam a predominar na administração, no financiamento e na provisão das prestações, enquanto que o papel do Estado se limita a regular e supervisionar o sistema, garantir as prestações mínimas aos segurados que não reúnam os requisitos ou as prestações assistenciais aos pobres e de maior risco, além de financiar os custos de transição previdenciários. Um novo princípio essencial às reformas de previdência é a liberdade de escolha, a qual permite ao segurado escolher entre o sistema público e o privado, assim como selecionar as administradoras mais eficientes, de maneira que é a base da concorrência e o cimento de outros princípios do sistema. A administração e a supervisão do sistema privado são feitas mediante instituições ou agências técnicas; a participação dos trabalhadores e empregadores na gestão ou na supervisão desse sistema não constitui um objetivo das reformas.

---

## **6. Sustentabilidade financeira**

Os sistemas públicos são criticados na América Latina por seu tradicional desequilíbrio atuarial, assim como financeiro, no caso dos mais envelhecidos, o que força os subsídios fiscais. Além disso, a falta de equivalência entre contribuição e prestação (além do cálculo do benefício baseado em uma média salarial dos últimos ou melhores salários) fomenta a evasão, a subdeclaração de salários e a morosidade. Tampouco os investimentos dos sistemas previdenciários públicos tiveram bons rendimentos. O sistema privado é baseado no princípio da equivalência, na contribuição definida (assumida por tempo indefinido) e no regime financeiro de CPI; assim, assume-se que não enfrentará problemas de sustentabilidade e desequilíbrio atuarial. Por isso, não é necessário fazer avaliações atuariais periódicas, como nos sistemas públicos, ainda que devessem ser feitas projeções do custo fiscal de transição. O que a reforma faz, na realidade, é revelar ou “explicitar” a dívida implícita ou escondida do sistema público de repartição, a qual tende a crescer com o amadurecimento do sistema e o envelhecimento da população, de forma que o custo fiscal de transição é um resultado lógico e, diferentemente dos sistemas de repartição, se reduzirá e desaparecerá. A reforma normalmente elimina ou reduz a contribuição do empregador e a transfere ao trabalhador, com o objetivo de eliminar distorções no mercado de trabalho, reduzir os custos do trabalho, promover a criação de emprego e aumentar a competitividade das exportações. Os investimentos do fundo, acredita-se, serão muito mais eficientes e gerarão um rendimento maior do que o sistema público.

## **7. Promoção da poupança nacional e o mercado de capitais**

Esse novo princípio do sistema privado alega que ele gerará o acúmulo de capital, aumentará a poupança nacional, desenvolverá o mercado de valores e diversificará a carteira de investimento; o que promoverá o crescimento, o emprego e melhores benefícios. Em muitos países, esse princípio se converteu no principal objetivo da reforma<sup>23</sup>; a contraposição entre esse mesmo princípio, cujo caráter é econômico, e aqueles convencionais de natureza social reflete as inquietudes diversas dos economistas e organismos financeiros internacionais, de um lado, e as dos especialistas e organismos de seguridade social como a OIT e a AISS, de outro lado (veja Mesa-Lago, 1996).

## **8. Imunidade à ingerência estatal e política**

Outro novo princípio inerente às reformas, mantido pelo Banco Mundial (1994) e por alguns especialistas (Mitchel e Zeldes, 1996), é que o sistema privado

---

23. Por exemplo, foi incluído no preâmbulo da lei da reforma de previdência mexicana e na proposta da reforma salvadorenha.

possui a capacidade de ser imune às interferências estatais e à manipulação política, devido à propriedade da conta individual e à natureza privada da gestão do sistema, em contraste com a ingerência político-estatal que foi tradicional e adversa na região com relação aos sistemas públicos. Segundo um ponto de vista mais moderado, o sistema privado não assegura uma proteção absoluta frente ao risco político, mas outorga uma proteção relativa maior que a do sistema público (Cortázar, 2003). O Banco Mundial reconhece, entretanto, que a imunidade (ou a melhor proteção contra o risco político) depende do bom comportamento do Estado, de sua não-interferência e do cumprimento adequado de suas funções de regulação, supervisão e financiamento da transição.



### III. O impacto das reformas de previdência nos princípios da seguridade social

#### A. Países com reformas estruturais

Esta seção avalia o impacto das reformas estruturais de previdência tanto nos princípios convencionais de seguridade social, como nos novos princípios do sistema privado. Para isso, utiliza estatísticas normalizadas no final de 2002 dos nove países com sistemas em vigor, assim como informações legais sobre os doze países e outros números e informações disponíveis até meados de 2003. Como as reformas em vários países foram introduzidas recentemente e outras ainda não foram implementadas, não é possível fazer uma avaliação abrangente dos efeitos a longo prazo. No entanto, a reforma do Chile tem mais de 20 anos, enquanto que as da Argentina, da Colômbia e do Peru têm ou se aproximam de uma década; por isso, há evidências acumuladas o suficiente para fazer uma avaliação em vários aspectos e tentar uma valorização preliminar em outros.<sup>24</sup> Quando este estudo já estava avançado, obteve-se um documento preliminar do Banco Mundial (“Mantendo a promessa de segurança de renda durante a velhice na América Latina”), que avalia a década de reformas estruturais de previdência na região e revisa os pressupostos do relatório inicial do Banco em 1994 (Gill, Packard e Yermo, 2003).<sup>25</sup>

O autor estudou com profundidade esse importante e valioso documento para incorporar as análises e conclusões mais relevantes e comentar vários de seus aspectos controversos, ainda que seja necessário esperar a publicação deste para fazer um julgamento final.

#### 1. Universalidade da cobertura

O Banco Mundial e os partidários da reforma estrutural afirmaram repetidamente que a conta individual, o princípio de equivalência e a melhor informação e transparência do sistema privado são fortes incentivos para filiar-se ao sistema; além disso, o Estado garante um benefício mínimo aos segurados que não reúnem as condições de acesso e pode conceder cobertura assistencial aos grupos de baixa renda e aos pobres.

24. Para o debate mundial sobre os efeitos das reformas estruturais de previdência, veja Orszag e Stiglitz, 2001; Barr, 2002; Mesa-Lago, 2002; Müller, 2003.

25. Vários sucessos ocorridos na região em 2002 contribuíram para a realização deste documento: (i) um projeto de reforma legal na Argentina, o qual permitiu a mudança do sistema privado para o público; (ii) a tentativa de se incluir algo semelhante na reforma constitucional do Peru, e (iii) a aprovação do financiamento do bônus assistencial pelo uso de fundos do sistema privado na Bolívia (Gill, Packard e Yermo, 2003).

---

Tudo isso aumentará a cobertura da força de trabalho.<sup>26</sup> O documento preliminar citado ratifica: “A literatura do Banco Mundial sobre a reforma de previdência deixa claro que o incremento da cobertura é tanto um objetivo como um resultado pré-determinado da implementação de um sistema multipilar com um componente de capitalização considerável.” O documento informa que vários empréstimos do Banco para ajudar com as reformas previdenciárias na Argentina, no México e na Nicarágua tinham como objetivo primordial aumentar a cobertura (Gill, Packard e Yermo, 2003: 7).

### **a. Cobertura geral da força de trabalho pelo sistema contributivo**

A porcentagem da força de trabalho coberta por ambos os sistemas (público e privado) no final de 2002 é mostrada no quadro 2. Os números excluem alguns grupos de segurados que têm programas separados (veja seção 2), se esses fossem adicionados, a cobertura aumentaria um tanto, mas não de maneira substancial. Foram feitas duas estimativas baseadas nos: (i) filiados, ou seja, todos os segurados que foram registrados no sistema e (ii) contribuintes ativos ou filiados que aportaram no último mês. A média regional de cobertura ponderada com base nos filiados é de 63% em nove países, mais do dobro da média ponderada com base nos contribuintes ativos, de 27%; na Argentina, a cobertura se reduziu a um terço.

As tendências observadas na cobertura entre os três grupos de países antes da reforma praticamente se mantiveram depois dela. No grupo pioneiro-alto, o Chile mostra 111% da força de trabalho coberta com base nos filiados, o que indica uma sobreestimação da cobertura, porque, além disso, esse número exclui 26% adicional da força de trabalho (3% segurado nas forças armadas e 23% da população estimada não-coberta), de maneira que o total seria 140%. Mas, com base nos contribuintes, a cobertura “efetiva” chilena diminuiu para 58%. Nos outros dois países do grupo pioneiro-alto, os cálculos da cobertura baseados em filiados e contribuintes são: Uruguai 77% e 60% e Argentina 69% e 24%. No grupo intermediário: México 72% e 30%, Colômbia 59% e 24%, Costa Rica 65% e 48% (junho de 2003) e Peru 28% e 11%. No grupo tardio-baixo: El Salvador 40% e 19% e Bolívia 23% e 11%. A cobertura baseada na filiação está sobreestimada, enquanto que a baseada na última contribuição está subestimada, já que considera o último mês; o filiado pode já ter contribuído o suficiente ou fazê-lo no futuro para que esteja efetivamente coberto e alcance o seu benefício. Para determinar se o segurado está realmente coberto, deveríamos ter disponível o período e a densidade de sua contribuição, mas essa informação não encontra-se disponível nos países que fizeram as reformas estruturais.<sup>27</sup>

---

26. No México, alega-se que os trabalhadores têm certeza do montante do benefício que receberão, e que este está relacionado às contribuições aportadas, além de que seu fundo não será usado para outros fins. Tudo isso “fomentou uma maior participação no sistema”, o qual culmina em um aumento na filiação, ignorando a queda nas contribuições (Hernández, 2001:14).

27. “Ainda que a densidade de contribuição seja mais importante em um sistema privado do que em um público para determinar a cobertura, no Chile, as estatísticas sobre a história contributiva dos segurados não foram fornecidas aos reguladores pelas administradoras” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 136).

Cinco fatores podem explicar a brecha nas estimativas baseadas nos filiados e contribuintes: (i) muitos filiados são desempregados e não contribuem, por exemplo, 21% na Argentina, 18% na Colômbia, 17% no Uruguai e 9% no Chile e Peru em 2002 (CEPAL 2002b); (ii) alguns filiados já não fazem parte da força de trabalho porque emigraram ou são trabalhadores temporários ou de tempo parcial, ou são mulheres que se dedicaram à criação dos filhos; (iii) a evasão e a mora são sérias e exibem uma tendência crescente (veja seção III-A-6-a); (iv) os filiados mudam freqüentemente de administradora, e a transferência não se faz com a rapidez necessária; assim, surge uma contagem dupla, que infla o número de filiados e (v) os segurados tendem a minimizar suas contribuições com o objetivo de qualificar-se para o benefício mínimo garantida pelo Estado (quando o fundo da conta individual é insuficiente para financiar esse benefício) e maximizar o subsídio fiscal (Arenas de Mesa, 2000; Bertranou, 2001; Mesa-Lago, 2001b; Uthoff, 2002).

Não é possível comparar a cobertura antes e depois da reforma baseada nos filiados devido à falta de números. O quadro 2 faz a comparação em onze países, entre o ano anterior, ou o da reforma, e o ano 2002, com base nos contribuintes. Esta é mais exata do que se fosse baseada em filiados, mas vale advertir que os números antes da reforma podem ter utilizado períodos de contribuição diversos (por exemplo, entre um mês e seis meses), enquanto que os números de 2002 foram homologados no último mês. O quadro 2 indica que a cobertura diminuiu em todos eles (igual no Equador e na Nicarágua por ser o mesmo ano): de 64% a 58% no Chile, 12% a 11% na Bolívia, 37% a 30% no México, 26% a 19% em El Salvador, 31% a 11% no Peru, 32% a 24% na Colômbia, 50% a 24% na Argentina, 73% a 60% no Uruguai e 53% a 48% na Costa Rica. Usando a média ponderada dos onze países, a cobertura diminuiu de 38% a 27%.

O Banco Mundial mostra estimativas de cobertura da força de trabalho em oito países com reforma estrutural em vigor, baseadas em pesquisas domiciliares realizadas entre 1998-2000; o quadro 2, ao contrário, utiliza estatísticas normalizadas baseadas nos contribuintes no final de 2002. As estimativas do Banco são semelhantes às do quadro 2 na Bolívia, na Colômbia e no Peru; maiores na Argentina (em 2000, antes da crise), no Chile, em El Salvador e no México; e menores na Costa Rica.<sup>28</sup> Com base nessas estimativas, o Banco revisa a hipótese de aumento da cobertura e vai a conclusões geralmente negativas, ainda que a avaliação não seja sistemática nos capítulos do documento: “As taxas de cobertura – depois de

28. Os números do Banco Mundial, comparados com os do Quadro 3 são: Argentina 36% e 24%; Bolívia 10,3% e 11%; Chile 62,7% e 58%; Colômbia 22,3% e 24%; Costa Rica 22,9% e 48%; El Salvador 25,5% e 19%; México 45,7% e Peru 33,1% e 33%; exclui-se o Uruguai (Gill, Packard e Yermo, 2003: 5). Os números do Banco Mundial parecem incluir os cobertos nos sistemas privados e públicos; se apenas a cobertura no sistema privado fosse utilizada, segundo uma série de estatísticas normalizadas publicadas pela AIOS (2002), os números do Banco e os do Quadro 3 seriam muito inferiores em vários países.

**Quadro 2**  
**PORCENTAGEM DA FORÇA DE TRABALHO COBERTA POR AMBOS OS SISTEMAS, ANTES DA REFORMA E EM 2002, E SETORES DIFÍCEIS DE INCORPORAR EM 2000**

País/ Modelo	Cobertura antes da reforma: Contribuintes (ano)	Cobertura em 2002		Conta própria (%) <sup>a</sup>	Incidência de pobreza (%) <sup>b</sup>
		Afiliações	Contribuintes		
<b>Substitutivo</b>					
Chile	64 (1980)	111	58	15	21
Bolívia	12 (1996)	23	11	46	61
México	37 (1997)	72	30	20	41
El Salvador	26 (1996)	40	19	31	50
República Dominicana	30 (2000)	n.d.	n.d.	31	30
Nicarágua	16 (2002)	n.d.	16	35	68
<b>Paralelo</b>					
Peru	31 (1993)	28	11	38	48
Colômbia	32 (1993)	59	24	36	55
<b>Misto</b>					
Argentina	50 (1994)	69	24 <sup>d</sup>	18	25
Uruguai	73 (1997)	77 <sup>e</sup>	60 <sup>e</sup>	19	10 <sup>f</sup>
Costa Rica	53 (2000)	65 <sup>h</sup>	48 <sup>h</sup>	18	21
Equador	21 (2002) <sup>g</sup>	n.d.	21	34	61 <sup>f</sup>
Média <sup>c</sup>	38	63	27	n.d.	42

Fonte: Estimativas de cobertura do autor baseadas na força de trabalho da CEPAL, 2003a; contribuintes antes da reforma de Mesa-Lago e Durán, 1998; Comissão Interventora, 1999; Acosta e Ayala, 2001; Arias, 2001; Bertranou e outros, 2001; SAFFb, 2002b; AISS, 2003b; Equador, 2003; INSS, 2003; Palacios, 2003; filiados e contribuintes em 2002 da AIOS, 2002, 2003; ANSES, 2002; BCU, 2002; CONSAR, 2002-2003; SAFJP, 2003; SAFFb, 2003; SBC, 2003; SPa, 2002-2003; SPb, 2002; SPVS, 2002-2003; SSS, 2002. Conta própria e incidência de pobreza da CEPAL, 2002a.

<sup>a</sup> Porcentagem da força de trabalho urbana ocupada constituída por trabalhadores autônomos, não-qualificados e de baixa produtividade em 1999-2000. <sup>b</sup> Porcentagem da população total em 2000. <sup>c</sup> Ponderada com a população em cobertura pelo autor; pobreza para toda a região da CEPAL.

<sup>d</sup> Exclui parte dos contribuintes ativos do sistema público. <sup>e</sup> Números de 2000 para o sistema público.

<sup>f</sup> População urbana. <sup>g</sup> Um número inferior de contribuintes (que possivelmente exclui os trabalhadores rurais) resulta em uma cobertura de 17%. <sup>h</sup> Junho, 2003.

umentarem de maneira modesta devido às reformas – pararam na metade da força de trabalho nos países onde a cobertura é maior [Chile e México]”. Na maioria dos países, a cobertura é muito menor. Não há evidência clara de incremento da cobertura nos países que implementaram reformas de previdência. A cobertura continua baixa e desigual entre grupos de renda diferentes. Isso indica ceticismo sobre o novo sistema; apesar de suas virtudes, é razoável questionar a eficácia do enfoque multipilar na criação de um instrumento atrativo de poupança para a apo-

sentadoria. “Os preocupantes indicadores de estagnação da cobertura refletem uma debilidade que merece um novo e sério exame dos parâmetros do sistema; muita gente ficou sem cobertura como nos antigos sistemas de repartição” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 5, 8, 12, 60).

A afirmação do Banco de que a cobertura aumentou depois da reforma no Chile e logo se estabilizou não é correta no contexto da cobertura histórica baseada em duas séries de estatísticas chilenas sobre o total de contribuintes como porcentagem da força de trabalho. A primeira mostra um máximo de 79% em 1973, uma queda para 64% em 1980 (antes da reforma) e para 29% em 1982, depois um aumento paulatino até 58% em 1997 e estancamento posterior (SAFP, 2002b). A segunda série mostra uma queda de 62% em 1975 para 48% em 1980 e 42% em 1982, depois um aumento gradual para 62% em 1997, mas uma queda para 58% em 2000 (Arenas de Mesa e Hernández, 2001). Nas duas séries, a cobertura em 2000 estava abaixo do nível de 1973-1975. O autor não tem conhecimento de séries históricas semelhantes no México. Há que se perguntar por que o Banco, que utiliza tantas projeções e simulações no seu novo documento, não fez o mesmo em seu relatório de 1994 para a América Latina a fim de estimar o impacto adverso na cobertura de fatores como a informalidade do mercado de trabalho, os perfis na distribuição de renda, a incidência de pobreza e as necessidades dos lares com relação à moradia, saúde, educação e poupança.

#### **b. Cobertura de autônomos e outros grupos difíceis de incorporar**

O sistema privado foi desenhado principalmente para trabalhadores assalariados urbanos do setor formal (especialmente homens), com emprego estável, salários médios e altos, elevada densidade de contribuição e aposentados na idade normal. Entretanto, na América Latina, a maioria dos trabalhadores não cumpre com essas condições: (i) boa parte trabalha no setor informal: trabalhadores por conta própria, empregados em microempresas excluídas da seguridade social ou que fogem dela, empregados domésticos, trabalhadores em domicílio, sazonais, de meio período e sem contrato, e familiares sem remuneração; (ii) em sete países a população rural flutua entre 44% e 66%, e a força de trabalho agrícola entre 33% e 68%; (iii) devido à natureza do trabalho informal e agrícola, o emprego é instável; (iv) os salários nesses dois setores são baixos e variáveis; (v) a densidade de contribuição também é baixa (pela instabilidade de emprego, períodos de desemprego ou trabalho temporal, assim como o abandono do emprego pela mulher para criar seus filhos); e (vi) os trabalhadores braçais sofrem um deterioramento físico e não podem esperar a idade normal para aposentadoria. Devido a essas características da maior parte da força de trabalho, a maioria dos segurados enfrentará um duplo problema: filiar-se ao sistema e, caso filiem-se, poupar o suficiente a fim de alcançar o benefício mínimo (Arenas de Mesa,

---

2000; Bertranou, 2001; Mesa-Lago, 2004). A análise anterior é confirmada por pesquisas domiciliares realizadas entre 1993-1998 em dez países (três depois da reforma e sete antes dela<sup>29</sup>), com base naquelas em que o Banco Mundial fez um estudo de regressão para determinar os grupos da força de trabalho com menor probabilidade de filiar-se ao sistema privado e de contribuir: os trabalhadores de renda e educação inferiores, os autônomos, rurais, de meio período ou sem contratação, as microempresas, as mulheres casadas e os setores agrícolas e de serviços, onde abunda a informalidade. Outras pesquisas feitas no Chile e no Peru mostram que 30% dos homens e 50-60% das mulheres filiados em 2000 não se qualificarão para receber o benefício mínimo (Gill, Packard e Yermo, 2003).

Os trabalhadores autônomos ou por conta própria, o grupo mais importante dentro do setor informal, constituem uma proporção importante e com tendência crescente na América Latina, e sua cobertura é muito inferior a dos empregados ou assalariados. Em 2000, a porcentagem dos trabalhadores por conta própria na força de trabalho urbana ocupada flutuava entre 15% e 19% no Chile, na Argentina, na Costa Rica e no Uruguai (os países com cobertura mais alta), mas oscilava entre 31% e 46% na República Dominicana, em El Salvador, no Equador, na Nicarágua, na Colômbia, no Peru e na Bolívia, países com uma cobertura muito mais baixa (quadro 2, penúltima coluna). A cobertura de autônomos é obrigatória na Argentina e no Uruguai; além disso, as leis da reforma na Colômbia (2002), na Costa Rica, no Equador e na República Dominicana estabelecem a obrigatoriedade, mas ainda não foram implementadas (na Costa Rica os autônomos estão excluídos do segundo pilar). A cobertura é voluntária na Bolívia, no Chile, em El Salvador, no México, na Nicarágua e no Peru.<sup>30</sup> Em 2001, duas décadas depois da reforma e com base nos contribuintes ativos, o sistema chileno só cobria 5% dos autônomos (incluindo os profissionais com renda relativamente alta); 2,5% do total de contribuintes eram trabalhadores por conta própria, mas esse grupo constituía 25% da força de trabalho chilena e os cobertos eram essencialmente os qualificados (Acuña e Iglesias, 2001).<sup>31</sup> Na Colômbia, 97,3% dos filiados eram empregados e somente 2,7% eram autônomos em 2001; menos de 10% dos autônomos estavam cobertos (Ayala e Acosta, 2002; SBC, 2002). No México, menos de 1% dos contribuintes do sistema de previdência são autônomos (Hernández 2001). Na Costa Rica, a cobertura

---

29. Os países onde a pesquisa foi realizada antes da reforma são: Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Nicarágua e República Dominicana; os países onde ela ocorreu depois da reforma são: Colômbia, Chile e Peru; resultados semelhantes foram encontrados no Brasil, no Paraguai e na Venezuela, onde não houve uma reforma estrutural.

30. No Peru, o sistema privado estava fechado para os trabalhadores autônomos até fins de 2002, quando uma lei permitiu sua filiação voluntária (AISS, 2003a).

31. Outra fonte estimou que os autônomos dos sistemas privado e público eram 32% da força de trabalho ocupada em 2000 e somente 7% estava coberta (Arenas de Mesa e Hernández, 2001).

dos autônomos do primeiro pilar chegava a 24% em 2001 (Martínez e Mesa-Lago, 2003).<sup>32</sup> Na Argentina, onde os autônomos têm cobertura obrigatória, 30,4% eram cobertos e contribuintes ativos em 2001, cerca de 20% da cobertura total; além disso, havia outro grupo com cobertura obrigatória, os pequenos empregadores de baixa renda (monotributaristas), mas não há informação sobre seu grau de cobertura (Schulthess e Felippone, 2003).

O mandato legal, embora ajudaria, não conseguiria uma cobertura adequada dos trabalhadores autônomos na grande maioria dos países, devido a várias causas: (i) instabilidade de emprego, renda menor do que o salário mínimo e baixa capacidade de contribuição; (ii) obrigação de pagar sua própria contribuição mais a do empregador (que não têm), ou seja, sua porcentagem de contribuição equivale ao triplo daquela dos trabalhadores assalariados (ainda que a porcentagem seja fixada sobre o salário mínimo, ela resulta muito custosa); (iii) rigidez: obrigação usual de contribuir com todos os programas de seguridade social, que aumenta mais a carga e impede a escolha de apenas um programa; (iv) sérios obstáculos para sua identificação, filiação, estimativa de renda, arrecadação de suas contribuições e inspeção do cumprimento (carecem de empregador, estão dispersos, devem tomar a iniciativa de registrar-se e pagar diretamente);<sup>33</sup> e (v) falta de incentivos para a filiação, especialmente no programa de benefícios, devido ao fato dos autônomos terem outras prioridades, assim como outras alternativas, como os benefícios assistenciais (Mesa-Lago, 2001b). Na Costa Rica, o Estado faz um aporte para os autônomos, assim como para outros segurados voluntários de baixa renda, a fim de suprir a contribuição patronal e incentivar a filiação no primeiro pilar (Martínez e Mesa-Lago, 2003). Na Colômbia, o Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a estender a cobertura dos autônomos e de outros grupos que por suas características socioeconômicas não tenham acesso ao seguro social (LRP, 2002). No entanto, é necessário evitar o risco moral de que os empregados de baixo salário se façam passar por autônomos para beneficiar-se desses subsídios.

O setor informal cresceu de 42% do emprego urbano na região em 1990 a 47% em 2001, devido à redução do emprego público formal, do crescimento do emprego em grandes empresas a ritmo inferior ao aumento da força de trabalho e do aumento do emprego em microempresas, em serviços domésticos e do trabalho autônomo (OIT, 2002c). O setor informal, definido por sua baixa qualificação e produtividade em 2000, flutuava entre 52% e 63% da força de trabalho urbana

---

32 A lei costarriquenha deu um prazo até 2005 para que os trabalhadores autônomos sejam obrigatoriamente cobertos e ordenou o desenho de um plano de incorporação ao seguro social; mas até o início de 2003 nada havia sido feito (Martínez e Mesa-Lago, 2003).

33. No México, exige-se do autônomo um certificado da autoridade tributária de que está em dia com seus pagamentos (Hernández, 2001).

---

ocupada na República Dominicana, em El Salvador, no Equador, na Nicarágua, na Colômbia, na Bolívia e no Peru (CEPAL, 2002a; Palacios, 2003). É muito difícil incorporar esse setor ao seguro social; quanto maior a sua proporção, mais obstáculos existem para a extensão da cobertura. Na maioria dos países, a lei fixa um mínimo de empregados para uma empresa (normalmente entre 5 e 10) de forma que fique obrigada à filiação de seus empregados e à dedução das contribuições. No México, a lei fixa um mínimo de dois empregados; mas, na prática, a execução é muito fraca (Castro, 2003). A maioria das microempresas é informal, e resulta muito difícil detectá-las e controlar seu cumprimento (o custo da fiscalização poderia aproximar-se ao da renda por contribuições); geralmente se dá prioridade às empresas grandes e médias, porque são bem mais fáceis de detectar e controlar.

Nos países menos desenvolvidos da região, ainda há um setor considerável de sua população na área rural, e de sua força de trabalho empregada na agricultura. Em 2000, a população rural e a força de trabalho agrícola eram respectivamente: 35% e 47% na Bolívia, 33% em ambos no Equador, 45% e 36% em El Salvador e 45% e 29% na Nicarágua (CEPAL, 2003a). Com a exceção dos assalariados empregados nas grandes plantações, é muito difícil cobrir esse setor, pois a maioria são pequenos agricultores, trabalhadores sazonais ou autônomos, meeiros ou arrendatários; todos normalmente envolvidos na agricultura de subsistência. Dessa forma, não possuem empregador ou o possuem somente por alguns meses do ano, e suas rendas são ínfimas; além disso, sua dispersão torna a incorporação muito difícil. Por isso, esses trabalhadores têm a cobertura de benefícios mais baixa entre todos os setores ou estão excluídos: entre 1996-1997, 96% não estava coberto na Colômbia, 94% em El Salvador e 87% na Nicarágua (Mesa-Lago, 1997a; Mesa-Lago e Durán, 1998; Ayala e Acosta, 2002). Nas décadas de 60 e 70, o Equador e o México introduziram programas especiais de proteção do seguro social para os trabalhadores rurais (com um componente dos benefícios básicos) e conseguiram bons resultados, mas esses programas sofreram com a crise da década de 80 e o ajuste estrutural nos anos 90. A lei da reforma do Equador cobre os agricultores sem empregadores (LSS, 2001).

Em alguns poucos países (Costa Rica e México), grupos de trabalhadores autônomos e rurais organizaram associações e firmaram convênios especiais com o seguro social (com contribuições e prestações reduzidas); a associação ou o sindicato se encarrega de filiar seus membros, cobrar suas contribuições e transferi-las ao seguro. No entanto, esses convênios conseguiram cobrir proporções muito pequenas de ambos os grupos, os membros têm preferência pela assistência à saúde em vez dos benefícios previdenciários, houve problemas administrativos e o seguro não deu suficiente apoio e incentivo às associações para que realizem suas funções. O microseguro, recomendado pela OIT como alternativa à cobertura formal do

seguro social em países em desenvolvimento de baixa renda, obteve êxito em vários países da África, assim como em Bangladesh, Índia e Filipinas, mas não foi até agora importante na América Latina com relação aos benefícios (OIT, 2002b; Reenaud, 2002).

### **c. Proteção assistencial dos não-segurados e impacto na pobreza**

O Estado deve responsabilizar-se pelos segurados contribuintes do sistema que não cumpram os requisitos necessários para o acesso aos benefícios mediante a garantia de um benefício mínimo. Este é pago em todos os países, exceto em dois (veja a seção III-A-6-b). O Estado concede benefícios assistenciais à população não-coberta na Argentina, Costa Rica, no Chile e no Uruguai, que são os países com maior cobertura no sistema contributivo e menor incidência de pobreza na região (10% a 25% da população; veja quadro 2). Entretanto, esses benefícios não são necessariamente garantidos a todos os necessitados, pois estão subordinados aos recursos fiscais disponíveis e existe uma lista de espera na maioria desses países (Mesa-Lago, 2001c).<sup>34</sup> Como porcentagem da população total, o número de benefícios assistenciais entre 2000-2001 era: 0,9% na Argentina, 1,8% na Costa Rica, 2% no Uruguai e 2,3% no Chile; as porcentagens com relação ao número total de benefícios (contributivos e não-contributivos) eram respectivamente 10,1%, 31,2%, 9% e 22,6%. Foi demonstrado o impacto positivo notável desses benefícios na redução da pobreza e da indigência: 31% e 67% na Argentina em 1997; 24% e 21% na Costa Rica em 2000; e 19% e 69% no Chile em 2000 (Bertranou e outros, 2002). A crise de 2001-2002 na Argentina, entretanto, reverteu esses avanços: em 2002, estimou-se que a pobreza aumentou para 50% da população; 21,6% dos beneficiários e 50% dos maiores de 60 anos sem aposentadoria eram pobres (MTESS, 2003). Os oito países restantes não outorgam atualmente benefícios assistenciais e todos têm uma cobertura contributiva baixa (difícil de estender) e a incidência de pobreza mais alta (entre 30% e 68% da população).

A reforma da Bolívia criou um programa assistencial (Bonosol) que outorgaria uma anualidade aos bolivianos com mais de 65 anos (que tinham 21 anos ou mais em 1995, não para o restante, e sem averiguação de renda), financiado com um fundo de capitalização coletiva nutrido com os dividendos de empresas privatizadas. Ele foi solicitado por 364.000 idosos, quase o dobro do projetado; portanto, os recursos foram insuficientes e pagos somente por uns meses em 1997. Logo foi substituído por outro programa (Bonovida), que, ao final de 2000, outorgou uma anualidade. O Bonosol foi reintroduzido em 2002 (Müller, 2001; Gill, Packard e Yermo, 2003). A lei inicial da reforma da Colômbia estipulou um auxílio de 50% do salário mínimo

34. A lei da Costa Rica estabelece a universalidade do benefício assistencial para todos os idosos necessitados, mas esse preceito ainda não foi posto em prática (Martínez e Mesa-Lago, 2003).

---

para idosos indigentes, mas este não foi implementado; outro programa criado em 1994 concedeu um pagamento em dinheiro a esse grupo, mas foi descontinuado em 1998; a nova lei de reforma de 2002 criou uma subconta no fundo de solidariedade para cobrir as pessoas em estado de pobreza extrema ou indigência, porém, não se sabe se tal proteção já é efetiva (Ayala e Acosta, 2002; LRP, 2002). A lei de reforma do Equador compromete-se a conceder um benefício assistencial não-contributivo aos que carecem de recursos, mas não entrou em vigor, e esse benefício deverá estar sujeito a um regulamento (LSS, 2001).<sup>35</sup> A lei de reforma da República Dominicana estipula um benefício “subsidiado” ou não-contributivo para indigentes, incapacitados, mães solteiras e desempregados sem recursos, cuja implementação está planejada para 2004 (LSD, 2001).

#### **d. Cobertura da população idosa**

Há informações acerca de cinco países quanto à cobertura da população com mais de 60 e 65 anos por todos os programas de benefícios, incluindo os assistenciais (quadro 3). Três países do grupo pioneiro-alto têm as coberturas mais altas: para aqueles com mais de 60 anos, o Uruguai exibe 79,4%, o Chile 67,8% e a Argentina 61%; para aqueles com mais de 65 anos, 87,4%, 79,1% e 71,8%, respectivamente. O único número disponível para a Costa Rica, para maiores de 65 anos, mostra uma cobertura de 55,6%. O único país do grupo intermediário, México, fica muito atrás das coberturas anteriores: 17,8% para maiores de 60 anos e 11,7% para maiores de 65. As informações sobre outros quatro países com reformas em vigor, baseadas em pesquisas feitas entre 1998 e 2000, mostram a cobertura de pessoas como mais de 65 anos: 19,5% no Peru (32,2% entre os homens e 7,9% entre as mulheres), 15,2% na Colômbia (21,3% e 9,9%), 11,9% na Bolívia (19,2% e 5,6%) e 8,8% em El Salvador (12,4% e 5,8%) (Gill, Packard e Yermo, 2003). A cobertura das mulheres idosas é muito menor do que a dos homens; exceto no Uruguai, onde é maior. A brecha é muito menor no grupo pioneiro-alto em comparação ao intermediário e maior no grupo tardio-baixo.

Na maioria dos países, não é possível medir o impacto das reformas estruturais na cobertura dos idosos, por terem ocorrido há pouco tempo; além disso, não há séries históricas. No Chile, a reforma tem mais de 20 anos de funcionamento, mas somente uma série foi encontrada para 1992-2000. Por isso, não se pôde comparar a cobertura dos idosos antes e depois da reforma. A série mostra um aumento da cobertura, entre os maiores de 65 anos, de 75,4% em 1992 para 82,6% em 1996, e uma diminuição para 79,2% em 2000; acima do nível de 1992, mas abaixo do nível de 1996. Ao separar os benefícios contributivos dos assistenciais, observa-se que a

---

35. Em 1998, o Equador criou um programa assistencial para idosos, deficientes e mães de baixa renda (“Bono Solidário”); ao que parece, diferente do “Bonosol” (Velásquez, 2003).

**Quadro 3**  
**COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO MAIOR DE 60 E 65 ANOS, 1999 -2000**

Países	População com mais de 60 anos			População com mais de 65 anos		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Argentina	61,0	n.d.	n.d.	71,8	77,7	68,0
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	55,6	n.d.	n.d.
Chile	67,8	n.d.	n.d.	79,1	79,5	75,9
México	17,8	25,6	8,2	11,7	27,8	8,4
Uruguai	79,4	78,0	86,2	87,4	88,7	86,6

Fonte: Bertranou, 2001; Durán, 2002; AISS, 2003b; Bertranou e Arenas de Mesa, 2003.

cobertura dos primeiros baixou de 67,1% em 1992 para 64,4% em 2000, enquanto que a cobertura dos assistenciais aumentou de 8,3% para 14,7% (Arenas de Mesa e Gana, 2003). Na Argentina, a cobertura dos idosos de 65 anos ou mais caiu de 76,7% em 1994 (o ano em que a reforma começou) para 71,8% em 1999, quase um ponto percentual por ano; projeta-se que a cobertura da população de 60 anos ou mais reduzirá de 65% em 2000 a 35% em 2030, uma perda média de um ponto percentual ao ano (Bertranou e outros, 2001; Grushka, 2002).

Embora o Banco Mundial reconheça que “a proporção de idosos que recebe benefícios está declinando em vários países latino-americanos”, também prevê que “a probabilidade de pobreza durante os anos de aposentadoria será relativamente rara no futuro da América Latina”. Essa previsão fundamental baseia-se em três suposições otimistas (desenvolvimento econômico sustentável, aumento da renda média durante a vida ativa e maior oportunidade de acúmulo de riqueza), assim como em evidências, principalmente, de países desenvolvidos. A previsão se contradiz com as estatísticas de renda entre grupos de idade em oito países, reproduzidas pelo Banco. Elas mostram que, com a exceção de um, o grupo de 65 anos ou mais têm a menor porcentagem de renda e uma incidência de pobreza maior do que em outros grupos. No entanto, o Banco argumenta que esses números não consideram a riqueza acumulada e – são baseados apenas em uma pesquisa sobre a distribuição da riqueza em Lima – levam à conclusão generalizada de que os idosos têm o maior acúmulo entre os grupos de idade, e que isso é mais do que compensado pela renda menor. Por outro lado, o Banco reconhece que as reformas estruturais foram concentradas no pilar privado de capitalização (onde a evidência mostrada acima indica uma queda na cobertura dos idosos) e descuidaram do pilar público de prevenção da pobreza, o qual deve ser fortalecido (Gill, Packard e Yermo, 2003: 81, 90, 150-

---

153). Mais adiante (seção III-A-4-a), veremos que, segundo os números do Banco, entre um terço e a metade dos segurados do sistema privado contributivo não terão direito ao benefício mínimo e, como já se viu, apenas quatro dos doze países com reformas estruturais possuem benefícios assistenciais em vigor, ainda que eles não sejam garantidos a toda a população e não sejam sempre suficientes para cobrir as necessidades básicas. Por tudo isso, a previsão do Banco é muito questionável.

## **2. Igualdade, eqüidade ou uniformidade de tratamento**

As reformas estruturais têm, normalmente, uniformizado as condições de acesso do sistema público (fechado ou mantido) e o componente público do sistema misto, assim como as condições dentro do sistema privado (embora o montante dos benefícios difira muito). Por outro lado, as reformas têm excluído grupos importantes em vários países por meio de programas separados que desfrutam de condições e prestações mais vantajosas do que o sistema geral; além disso, têm agravado as iniquidades de gênero.

### **a. Normalização das condições de acesso e manutenção dos programas separados**

As reformas estruturais introduziram um processo de uniformização das condições de acesso nos sistemas públicos, assim como condições homólogas dentro do sistema privado; entretanto, apesar da alegada superioridade desse último, mantiveram excluídos e com programas separados vários grupos de segurados. Todos os países mantiveram o regime privilegiado das forças armadas, exceto a Costa Rica (e também o Panamá, veja seção III-B-2). No Chile, esse benefício se baseia em 100% do último salário e se ajusta com o salário em atividade, seu custo absorvia 1,3% do PIB em 2000, o triplo do custo do benefício mínimo e do benefício assistencial juntos e mais do que o custo do bônus de reconhecimento. Tentou-se justificar essa exclusão com o argumento de que as carreiras dos militares são mais curtas e os riscos mais altos, mas este mesmo raciocínio poderia ser aplicado, por exemplo, aos mineiros (Arenas de Mesa e Benavides, 2003; Arias, 2003). Na Argentina, os membros das forças armadas podem se aposentar aos 43 anos de idade com 25 anos de serviços; na Colômbia, com apenas 15 anos de serviços (o programa das forças armadas levou 20% do custo fiscal total em 2000); em El Salvador, com 50 anos de idade (10 a menos que no sistema geral), uma taxa de reposição máxima de 100% e, além disso, uma soma elevada equivalente ao salário médio dos últimos cinco anos por cada ano de contribuição (Ayala e Acosta, 2001; IPSFA, 2002; OIT, 2002a). Também foram mantidos os seguintes programas separados: na Argentina, para presidentes, ministros e secretários do poder executivo, congressistas, juizes, diplomatas, professores, funcionários da metade das províncias (a outra metade firmou convênios e foi integrada ao

**Quadro 4**  
**CONDIÇÕES DE ACESSO PARA APOSENTADORIA POR IDADE, ANTES E DEPOIS DA REFORMA, 2003**

Modelo/ País	Idades de aposentadoria normal (homem/mulher)			Anos de contribuição		
	Antes da reforma	Depois da reforma		Antes da reforma	Depois da reforma	
		Público	Privado		Público	Privado
<b>Substitutivo</b>						
Chile	n.d <sup>a</sup>	60/65	60/65	n.d <sup>a</sup>	10 a 20	<sup>h</sup>
Bolívia	50/55	50/55 <sup>b</sup>	65	15	15 <sup>b</sup>	<sup>h</sup>
México	65	65	65	10	9,5	25
El Salvador	55/60	55/60	55/60	10	25	<sup>i</sup>
R. Dominicana	60	60	60 e 65 <sup>g</sup>	15	25 e 30 <sup>g</sup>	25 e 30 <sup>g</sup>
Nicarágua	60	60/65	65	15		
<b>Paralelo</b>						
Peru	55/60	65	65	13-15	20	20
Colômbia	55/60	55/60 <sup>c</sup>	<sup>h</sup>	10	20 <sup>c</sup>	<sup>h</sup>
<b>Misto</b>						
Argentina	55/60	60/65 <sup>d</sup>	60/65 <sup>d</sup>	15	30	<sup>h</sup>
Uruguai	55/60	60	60	30	35	35
Costa Rica	65 <sup>e</sup>	65 <sup>e</sup>	65 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>
Equador	55	60 <sup>f</sup>	60 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>	30 <sup>f</sup>

Fonte: Legislação dos doze países.

<sup>a</sup> Não se pode determinar pela multiplicidade de programas antes da reforma. <sup>b</sup> Somente para os que adquiriram o direito até o fechamento do sistema público. <sup>c</sup> As idades serão aumentadas para 57/62 em 2014, e as contribuições para 25 anos em 2005-2015. <sup>d</sup> Aumento gradual. <sup>e</sup> Aposentadoria normal com 65 anos e 20 anos de contribuição; aposentadoria antecipada: mulheres com idade de 59 anos e 11 meses, homens com 61 anos e 11 meses, e 39/38 anos de contribuição. <sup>f</sup> Também com 40 anos de contribuição e a qualquer idade ou às idades de 65 e 70 com 10 e 15 anos de contribuição. <sup>g</sup> Contributivo: 60 anos de idade com 30 anos de contribuição ou 55 anos de idade com montante determinado em conta individual; contributivo-subsidiado: 60 anos de idade com 25 anos de contribuição; subsidiado: 60 para indigentes, deficientes ou mães solteiras sem recursos. <sup>h</sup> Não se exige idade e anos de contribuição específicos, apenas um montante determinado na conta individual. <sup>i</sup> Há três alternativas: 25 anos de contribuições com as idades, 30 anos de contribuições com qualquer idade e o acúmulo de certa soma na conta individual sem levar em conta os anos de idade e contribuição.

sistema geral, com alto custo fiscal), caixas de profissionais autônomos e de benefícios complementares (a grande maioria dessas duas últimas são deficitárias); na Colômbia, para a maioria dos empregados do setor público, congressistas,<sup>36</sup> petroleiros, professores e a universidade nacional (vejamos a seguir); na Costa Rica, para juízes e professores; no México, para funcionários públicos federais e

36. Na Colômbia, os congressistas e juízes podem se aposentar com 50 anos de idade e 20 anos de contribuição, e seu benefício médio é 22 vezes maior do que o benefício médio do sistema público (Ayala e Acosta, 2001).

---

estaduais<sup>37</sup> e petroleiros; no Uruguai, para bancários, notários e profissionais universitários. Os grupos excluídos continuam desfrutando de condições de acesso e prestações superiores às do sistema privado ou misto homologado e, na maioria dos países, recebem subsídios fiscais.

Na Bolívia, todos os programas foram integrados ao sistema geral (a lei estipula a incorporação das forças armadas, mas com condições especiais); na Costa Rica, 17 dos 19 fundos independentes de benefícios foram incorporados ao sistema geral (só sobraram os juízes e professores), e, em El Salvador, o programa de funcionários públicos foi incorporado ao sistema geral. A lei inicial da reforma da Colômbia, na prática, permitiu que continuassem inúmeros programas de empregados do setor público e adiou sua incorporação até 2014 (Ayala e Acosta, 2002), mas a nova lei de reforma obriga os novos funcionários e petroleiros a se filiarem ao sistema geral, bem como ordena a reforma dos programas separados de professores, do presidente da república e das forças armadas (LRP, 2002). No Peru, o programa de funcionários públicos continua separado, mas fechado a novas filiações, embora alguns grupos tenham tentado entrar nele novamente.

A maioria das reformas aumentaram as idades para aposentadoria ordinária ou normal (quadro 4): da Argentina, Bolívia, do Chile, Equador, da Nicarágua, do Peru e Uruguai (só para a mulher); na Colômbia, a idade será aumentada para 57/62 em 2014. Apenas a Costa Rica, El Salvador, o México e a República Dominicana não aumentaram a idade. Em alguns países com baixo nível de desenvolvimento e expectativa de vida, como a Bolívia, o aumento de 15 anos para a mulher e 10 para o homem reduzirá muito o número de segurados de baixa renda que poderá cumprir esse requisito, e a Bolívia não garante um benefício mínimo (veja quadro 10). Os anos de contribuição exigidos também foram aumentados na metade dos sistemas públicos (fechados ou abertos); além disso, aumentaram-se os anos para o cálculo do salário base e a taxa de reposição foi reduzida na maioria dos sistemas ou componentes públicos que subsistem. Nos sistemas privados, aumentaram-se os anos de contribuição em El Salvador, México, Peru, República Dominicana e Uruguai; na Colômbia, serão aumentados gradualmente entre 2005 e 2015. Em vários sistemas ou componentes privados (Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador), não se exige, necessariamente, idades e anos de contribuição específicos, apenas que a conta individual do segurado alcance certa soma, determinada pela lei, para assegurar um benefício mínimo ou superior a ele (quadro 4). Todos os países exigem um mínimo de anos de contribuição para alcançar o direito ao benefício mínimo, normalmente igual ao exigido para o benefício geral. No México, o segurado, no momento em

---

37. Uma lei de 2002 abriu o sistema privado para os funcionários do governo federal, e também para funcionários estaduais, entidades públicas e municípios, sujeitos a certas limitações (AISS, 2003a).

que a reforma entrou em vigor, pôde escolher entre as condições de acesso do sistema público fechado e as do sistema privado à época de sua aposentadoria (com base na legislação dos doze países).

As idades para os benefícios assistenciais são, em geral, mais altas do que as do programa contributivo, apesar dos beneficiários do primeiro terem uma expectativa de vida menor do que os da segunda: 65 anos no Chile (versus 60 para as mulheres) e 70 anos na Argentina (versus 60 para as mulheres e 65 para os homens), assim como no Equador e no Uruguai (versus 60 para ambos os sexos).<sup>38</sup> São exceções a lei da República Dominicana, que fixa uma mesma idade para os benefícios contributivos e assistenciais (5 anos a menos do que os contributivos-subsidiados para autônomos), e a nova lei da Colômbia, a qual reduz em três anos a idade de aposentadoria para os beneficiários (LDSS, 2001; LRP, 2002). Em todos os países, o benefício assistencial está condicionado à renda do indivíduo ou de sua família (determinada por uma análise) de maneira que não ultrapasse uma porcentagem do benefício mínimo contributivo ou do salário mínimo. Na Costa Rica, há pessoas não necessitadas que recebem esses benefícios, e a lei da reforma estipulou que o benefício assistencial seja estendido a toda a população necessitada; por isso, é necessário focar melhor e tornar a análise das rendas mais eficiente. Na Argentina, além dos benefícios assistenciais, são concedidos benefícios por leis especiais (a ex-presidentes, prêmios Nobel etc.) e “benefícios graciáveis” (por determinação do congresso). Os beneficiários de ambos normalmente têm recursos; o número combinado dos especiais e dos “graciáveis” era a metade do total dos benefícios não-contributivos e seu custo combinado era 57% do custo total em 2001 (Mesa-Lago, 2001c; Bertrou e outros, 2002; OIT, 2002a).

### **b. Iniquidade de gênero**

É importante determinar o impacto do sistema privado na iniquidade de gênero. Existe a evidência de que, em vários países, a mulher tem uma cobertura de seguro social menor do que o homem<sup>39</sup>; além disso, o montante de seu benefício é inferior devido a causas internas e externas ao sistema previdenciário (derivadas do mercado de trabalho, da densidade de contribuição e da demografia). As causas derivadas do mercado de trabalho e da densidade de contribuição são: (i) a taxa de participação da mulher na força de trabalho é inferior a do homem, por suas saídas para criar os filhos; (ii) a taxa de desemprego feminina é geralmente maior do que a

38. A lei equatoriana também exige entre 65 e 70 anos de idade para a aposentadoria dos trabalhadores rurais, entre 5 e 10 anos a mais do que no programa contributivo (LSS, 2001).

39. O Quadro 3 e a seção III-A-1-d demonstraram que as mulheres idosas têm uma cobertura menor do que os homens de igual idade, exceto no Uruguai, onde é ligeiramente maior. No Chile, a brecha é muito pequena; na Colômbia, a cobertura feminina é metade da masculina; na Bolívia, é um terço; e no Peru, um quarto.

---

masculina; (iii) a proporção de mulheres em trabalhos não-qualificados, no serviço doméstico, no setor informal (por exemplo, vendedoras ambulantes), em jornada parcial e no trabalho autônomo, em domicílio e sem contratação é maior do que a respectiva proporção de homens, e tais ocupações recebem salários baixos, além de normalmente não estarem cobertas pelo seguro social; (iv) as empresas tendem a investir mais no treinamento de homens do que no de mulheres, devido às interrupções em sua relação de trabalho; (v) o salário médio da mulher é geralmente inferior ao salário médio do homem, tanto pelas razões anteriores, como pela violação da norma legal, segundo a qual deve-se pagar um salário igual pela mesma tarefa; e (vi) como resultado de tudo isso, as mulheres acumulam menos contribuições do que os homens durante sua vida de trabalho, ou seja, têm uma densidade de contribuição menor. Com relação às diferenças demográficas, a mulher tem entre 4 e 5 anos de expectativa de vida a mais do que o homem, por isso o período de seu benefício é maior (Arenas de Mesa e Gana, 2003; Arenas de Mesa e Benavides, 2003; Bertranou e Arenas de Mesa, 2003; CEPAL, 2003b).

As causas da iniquidade derivadas do sistema previdenciário se encontram tanto nos sistemas públicos como nos privados, mas tendem a ser mais fortes nestes últimos. Um problema comum a ambos os sistemas é que a mulher, com frequência, tem uma idade para aposentadoria inferior a do homem; por exemplo, cinco anos em cinco sistemas públicos e em três privados (quadro 5), de maneira que, unido a uma expectativa de vida maior, a mulher é beneficiária entre 9 e 10 anos a mais do que o homem, em média. Um segundo problema comum é o critério de dependência: a maioria das mulheres beneficiárias costuma ser segurada indireta, recebe sua pensão (por morte) como cônjuge do segurado direto, e, em alguns países, a pensão está condicionada a que a viúva seja dependente econômica do marido (OIT, 2002b).

Os sistemas privados acentuam a iniquidade de gênero por três razões: (i) exigem um número mínimo de contribuições para conceder o benefício mínimo (por exemplo, 20 anos no Chile e 25 em El Salvador), e a maioria aumentou os anos de contribuição exigidos para a obtenção do benefício (por exemplo, de 15 a 25-30 anos na República Dominicana), tornando ainda mais difícil para as mulheres ter acesso ao benefício; (ii) baseiam-se nas contribuições durante toda a vida de trabalho ativa, em vez dos últimos anos como nos sistemas públicos, o que prejudica a mulher cuja densidade de contribuição é inferior a do homem; e (iii) aplicam tabelas de mortalidade diferenciadas por gênero (nas rendas vitalícias e nas aposentadorias programadas), assim, a soma acumulada na conta individual é dividida pela média da expectativa de vida, e os benefícios das mulheres tornam-se menores do que os dos homens. Isso é ainda mais agravado caso elas se aposentem mais cedo (no entanto, há uma certa compensação quando a mulher está casada, pois a renda vitalícia leva

em conta a expectativa de vida do cônjuge).<sup>40</sup> Argumenta-se que esse tratamento é mais justo porque evita os subsídios entre os sexos, mas ignora que as mulheres pagam inteiramente o custo da criação dos filhos, pois os sistemas de previdência latino-americanos não outorgam créditos por tal trabalho (no Chile, a legislação anterior à reforma reconhecia esse direito e concedia à mulher um ano por cada filho vivo). Por outro lado, sete sistemas privados fixam igual idade de aposentadoria para homens e mulheres (Bolívia, Costa Rica,<sup>41</sup> Equador, México, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai). Isso facilita que elas acumulem mais contribuições e um fundo maior em suas contas individuais, para ser distribuído em um período de aposentadoria reduzido em cinco anos. Entretanto, isso não compensa a expectativa de vida superior das mulheres (para opiniões diversas sobre a uniformização da idade, veja CEPAL, 2003b; Martinez e Mesa-Lago, 2003).

O impacto combinado das causas explicadas acima sobre gênero pode ser observado no Chile: em 2001-2002, o fundo acumulado na conta individual da mulher era entre 32% e 46% do acumulado pelo homem, a taxa de reposição feminina flutuava entre 52% e 57% contra 81% e 86% da masculina, e o benefício médio da mulher aposentada aos 60 anos era 60% daquele do homem e 87% menor se aposentada aos 65 anos (SAFPb, 2002b; Arenas de Mesa e Gana, 2003). Exercícios de simulação do Banco Mundial, que comparam um sistema privado com um sem reforma, indicam um aumento marginal da taxa de retorno interno das mulheres com relação a dos homens na Colômbia e no Chile, assim como das mulheres pobres na Argentina, no Chile e no México; mas a taxa dos homens aumentou com relação à taxa das mulheres no Peru, e os subsídios que elas recebiam foram transferidos aos homens na Bolívia, em El Salvador e no México. “Em todos os países que adotaram a reforma, as mulheres continuam ganhando taxas de retorno inferiores às dos homens” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 62-64; sobre alguns problemas nessas simulações veja seção III-A-3-b).

A partir de um ponto de vista teórico, os sistemas mistos tenderiam a compensar mais a iniquidade de gênero do que os totalmente privados (com um grau diverso segundo a importância dos dois pilares), pois o primeiro pilar público atenuaria tal iniquidade (veja seção III-B-2-c), ao passo que o segundo pilar privado a acentuaria. Na Costa Rica, o efeito da compensação seria superior ao de outros países, porque o benefício pago pelo primeiro pilar é o fundamental, enquanto o do segundo pilar é complementar. O oposto ocorreria na Argentina.

---

40. A comissão fixa tem um impacto regressivo mais forte na mulher do que no homem, pois reduz, proporcionalmente, mais um fundo menor acumulado na conta e aumenta seu déficit para financiar o benefício mínimo (Sapag e Sapag, 2001).

41. Para a aposentadoria em idade normal, mas 60/62 para a aposentadoria antecipada.

---

### 3. Solidariedade e redistribuição de renda

O Banco Mundial e os partidários da reforma estrutural alegam que o princípio de solidariedade, que existia quando os sistemas públicos foram introduzidos, desapareceu com o tempo e provocou efeitos regressivos (veja seção III-B-3-b), enquanto que o sistema privado corrigirá tais efeitos. “Mediante a substituição do sistema de repartição de um só pilar, normalmente, regressivo – que em geral paga benefícios muito generosos a uns poucos privilegiados – por sistemas que diversificam o risco para a renda pela aposentadoria por pilares múltiplos, esperava-se que as reformas introduzissem um sistema mais eficaz na redução da desigualdade” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 61). Por outro lado, o princípio de solidariedade é substituído no sistema privado pelo princípio de equivalência rigorosa entre contribuição e nível do benefício, o qual reproduz as desigualdades salariais e aquelas existentes no mercado de trabalho, elimina a distribuição entre gerações e transfere ao Estado a função redistributiva (externa ao sistema privado), mediante a garantia de um benefício mínimo e a concessão de benefícios assistenciais. Os partidários das reformas também mostram que as contribuições dos empregadores criam distorções no mercado de trabalho, encarecem o custo da mão-de-obra, reduzem a competitividade do país e criam estímulos para a substituição da mão-de-obra por capital; assim, contribuem com um maior desemprego. Portanto, é conveniente eliminar ou reduzir essas contribuições.<sup>42</sup> Ao contrário, um bom número de economistas crê que, embora a curto prazo as contribuições aumentem o custo da mão-de-obra, a longo prazo a contribuição do empregador é transferida ao trabalhador (mediante um salário menor) e não provoca um impacto adverso no emprego (OIT, 2000b: 9).

#### a. Tratamento das contribuições

Antes das reformas, os sistemas públicos eram financiados com contribuições tripartites, e a do empregador correspondia a uma média de dois terços do total; dessa forma, se cumpria a norma mínima de que o trabalhador não deve financiar mais de 50% das contribuições totais. Com poucas exceções, as reformas estruturais violaram essa norma. Somente três países não mudaram, em tese ou na prática, a contribuição do trabalhador e a do empregador: a Costa Rica transferiu as contribuições existentes a outros programas; o Equador só subiu a contribuição do trabalhador de alta renda;<sup>43</sup> e o México aumentou o aporte estatal baseado na folha salarial. Três países eliminaram a contribuição do empregador (Chile, Bolívia e Peru), e dois a reduziram: o Uruguai a reduziu ligei-

---

42. Orszag e Stiglitz (2001) e Barr (2002) utilizam vários argumentos para questionar a suposição de que o sistema privado forneça melhores incentivos e reduza as distorções no mercado de trabalho.

43. No Equador, a lei de reforma que cobre trabalhadores rurais sem empregador fixa, para eles, uma contribuição entre 2% e 3% sobre uma fração do salário mínimo (LSS, 2001).

ramente e aumentou em igual proporção a do trabalhador, a Argentina a cortou pela metade por meio de isenções e bonificações (a contribuição do trabalhador foi cortada pela metade em 2001, mas está sendo elevada gradualmente desde 2003). Seis países aumentaram a contribuição do trabalhador: Bolívia, Colômbia, El Salvador (em 367%), Nicarágua, Peru e República Dominicana. Somente três países aumentaram a contribuição do empregador: Colômbia, Nicarágua e República Dominicana. Na maioria dos países, a eliminação ou redução da contribuição patronal provocou, em grande parte, um aumento da contribuição do trabalhador, ou do custo fiscal, ou de ambos. Além da contribuição, os trabalhadores são responsáveis pelo pagamento das comissões para administração de seus fundos, exceto na Colômbia, onde são divididas com o empregador (Legislação dos doze países; MTESS, 2003).

#### **b. Efeitos redistributivos das reformas**

A reforma introduziu principalmente os mecanismos redistributivos regressivos: (i) a exclusão dos segurados em programas separados, os quais geralmente têm renda média e alta, não contribuem com o sistema geral, mas desfrutam de prestações generosas e subsídios fiscais (veja seção III-A-2-a); (ii) a exclusão em potencial dos trabalhadores autônomos e de outros grupos de baixa renda do setor informal, assim como os pobres (veja seção III-A-1); (iii) a acentuação das iniquidades de gênero (veja seção III-A-2-b); (iv) a eliminação da contribuição do empregador e o aumento daquela do trabalhador (veja seção anterior); (v) a redução proporcional mais forte da carga tributária dos segurados de alta renda, ao diferenciar o pagamento de seus impostos sobre as contribuições depositadas em sua conta individual; (vi) o grande custo administrativo do sistema, financiado exclusivamente pelos segurados (exceto na Colômbia), que gera lucro para as administradoras, mas reduz o depósito na conta individual e o benefício futuro, afetando especialmente os segurados de baixa renda (veja seção III-A-5-d); (vii) a comissão fixa cobrada por algumas administradoras, que leva uma proporção maior do aporte dos trabalhadores de baixa renda do que daquele dos trabalhadores de renda alta, reduzindo, proporcionalmente, ainda mais o depósito na conta individual e o montante do benefício daqueles de baixa renda<sup>44</sup>; (viii) as desigualdades entre gerações causadas pelo subsídio dos segurados mais velhos, que suportaram o grosso do custo de instalação do novo sistema, até os segurados mais jovens, que suportam uma carga menor; e (ix) o custo fiscal da transição, que implica uma transferência a grupos de segurados de renda média e alta, financiada por impostos – freqüentemente sobre o consumo e pagos por toda a população,

44. Diz o Banco Mundial a respeito: “As estruturas das comissões no Chile resultam em iniquidades intra-gerações, porque os trabalhadores mais pobres pagam uma proporção maior de seu desconto total para as comissões do que os mais ricos, atuando como um imposto regressivo” (Gill, Packard e Yermo, 2003:8, 208).

---

inclusive a não segurada –, esse efeito se agrava à medida que a cobertura diminui (Arenas de Mesa, 1999; SAFFb, 2002; Gill, Packard e Yermo, 2003; Uthoff, 2003; Kiefer, 2004).

Os alegados elementos solidários e efeitos redistributivos progressivos do sistema são normalmente externos a ele. O benefício mínimo garantido pelo Estado e financiado por impostos não gera uma redistribuição entre os segurados do sistema privado, mas sim entre os contribuintes tributários e os segurados que não reúnem as condições de acesso; uma parte considerável dos atuais segurados recorrerá a essa garantia, e seu benefício, normalmente, não será ajustado ao custo de vida. O benefício assistencial, também responsabilidade estatal, é concedido em apenas um terço dos países com reforma estrutural, tem um impacto progressivo (redução da pobreza), mas não é financiado pelos segurados do sistema privado, e sim por toda a população. Entre 1981-2000, o custo fiscal relacionado com o sistema previdenciário no Chile correspondeu a uma média de 5,7% do PIB anual, distribuído entre 5,3% para cobrir o custo da transição (deficit operacional, bônus de reconhecimento e benefício mínimo), mas apenas 0,4% para os benefícios assistenciais (Arenas de Mesa e Benavides, 2003). Há duas exceções importantes. Na Colômbia, o segurado cujo salário é quatro vezes maior do que o mínimo paga uma contribuição de 1% ao Fondo de Solidaridad Pensional (com uma contribuição adicional de 0,2% a 1% de acordo com o aumento da renda, de 16 até 20 vezes o mínimo); o primeiro 1% destina-se a ampliar a cobertura de autônomos e de outros grupos cujas condições socioeconômicas os impedem de incorporar ao seguro social, e a porcentagem adicional se destina ao benefício assistencial (LRP, 2002). Na República Dominicana, os empregadores pagam 0,4% dos salários para um Fundo Mínimo de Solidariedade, que deverá financiar o benefício mínimo do programa contributivo (LDSS, 2001).

O Banco Mundial questiona se o sistema privado corrigiu o alegado impacto regressivo do sistema público e reconhece: “Existe muito pouca evidência de um ou de outro lado, em grande parte, porque o impacto final das reformas estruturais sobre a desigualdade de renda não pode ser medido até que importantes segmentos da população se aposentem com benefícios financiados, principalmente, pelas contas individuais”. No entanto, o Banco oferece resultados de exercícios de simulação que indicam a ocorrência de uma diminuição do efeito regressivo nos países que introduziram reformas estruturais. Esses resultados não podem ser comprovados, pois o documento do Banco só mostra gráficos de barras, sem um resumo da metodologia utilizada, ou a reprodução dos números de base, além de a explicação ser, às vezes, imprecisa (veja seção III-A-2-b sobre o impacto dos exercícios de simulação na iniquidade de gênero). Um dos gráficos mede a contribuição marginal para a desigualdade de renda gerada pelos benefícios versus a renda de trabalho primária em sete países em 1995; três com sistemas privados (Argentina, Chile e Uruguai), e quatro com sistemas pú-

blicos (Bolívia – antes da reforma, Brasil, Paraguai e Venezuela). A conclusão é que o impacto regressivo dos benefícios foi maior do que o da renda de trabalho nos quatro sistemas públicos em comparação à Argentina e ao Chile, embora tenha sido menor no Uruguai (Gill, Packard e Yermo, 2003: 61, 65-66). Entretanto, a reforma estrutural do Uruguai começou em abril de 1996 (depois do ano do gráfico), e a da Argentina em julho de 1994 (somente um ano antes do ano do gráfico). Ainda, a diferença entre o impacto regressivo gerado pelos benefícios e a renda de trabalho na Venezuela foi proporcionalmente muito inferior à gerada no Chile.

#### **4. Abrangência e suficiência das prestações**

À época da aposentadoria, o segurado receberá um benefício com base no acumulado em sua conta individual e, em quatro países (Colômbia, Chile, El Salvador e Peru), terá três opções: uma renda vitalícia paga por uma companhia de seguros, uma aposentadoria programada sob responsabilidade da administradora, ou uma combinação de ambas (primeiro, a programada e, depois, a vitalícia); na Bolívia, no Equador e no Uruguai só existe a primeira opção; na Argentina, na Colômbia, na Costa Rica e no México, não se permite a terceira opção (Legislação dos países). Uma promessa crucial das reformas estruturais é que, assumindo-se o pagamento pontual da contribuição, o menor custo administrativo e o maior rendimento do investimento do sistema privado comparado ao público, os benefícios privados serão melhores do que os públicos. Essa promessa contribuiu para a transferência de segurados do sistema público para o privado nos países em que houve liberdade de escolha. Essa seção examina a promessa de um benefício melhor, e as seções posteriores avaliarão os três pressupostos em que essa promessa se baseia.

##### **a. Montante dos benefícios**

Desde um ponto de vista teórico, tem-se recusado a idéia de que os benefícios de um sistema privado serão maiores do que os de um sistema público em função do maior rendimento obtido no primeiro, pois uma comparação adequada entre ambos os retornos exige a inclusão do custo administrativo e dos riscos de ambos, assim como do custo de transição (Barr, 2002). Empiricamente, é difícil verificar se o benefício privado será melhor do que o público devido à falta de séries estatísticas atuais e comparáveis entre os dois sistemas. Dois especialistas chilenos afirmaram, em um trabalho no final de 2001, que “a última informação publicada pela Superintendência das AFJPs corresponde a junho de 1992”, há quase dez anos. Essa informação indicava que a média dos benefícios privados com relação à média dos públicos era a seguinte para os diferentes tipos: 43% maior para aposentadoria por idade, 68% maior para aposentadoria por invalidez, 42% maior para pensão por morte do cônjuge e 9% menor para a pensão por morte recebida pelos filhos (Acuña e Iglesias, 2001: 27). Essas cifras são, em parte, contrárias às seguintes estatísticas

---

dos benefícios médios privados (em março de 2002) comparadas às dos benefícios médios públicos (em dezembro de 2001): (i) os de aposentadoria por idade e aposentadoria antecipada (os quais constituíam 63% de todos os benefícios) eram 24% menores do que os públicos; (ii) os de aposentadoria por invalidez (7% do total) eram 15% maiores; (iii) as pensões por morte (28% do total) eram 110% maiores; e (iv) a média ponderada de todos os benefícios privados era somente 3% maior do que a média dos públicos (segundo o INP, 2001; SAFPB, 2002b). Na Argentina, nem o boletim estatístico, nem o relatório trimestral da superintendência inclui cifras sobre o montante dos benefícios no sistema privado. Ademais, espera-se que as mudanças introduzidas durante a crise de 2001-2002 (corte da metade da contribuição, conversão de instrumentos financeiros em dólares para pesos desvalorizados etc.) reduzam em 65% o valor do benefício de um beneficiário médio com 30 anos de contribuição (OIT, 2002a). Na Colômbia, os benefícios públicos têm uma taxa de retorno superior à taxa de retorno do capital no sistema privado, uma das razões que manteve a maioria dos segurados no sistema público (Kleinjans, 2004).

É cedo para dizer se, no futuro, os benefícios privados serão mais altos do que os públicos. Isso porque o sistema privado ainda não amadureceu; e, em 2002, pagava apenas 20% do total de benefícios no Chile. A taxa de reposição do sistema público fechado é relativamente fácil de ser determinada, pois se baseia em uma prestação definida (no Chile, a estimativa de flutuação estava entre 61% e 80% em 2000). É muito mais difícil determinar qual será a taxa de reposição no sistema privado, pois ela dependerá de múltiplas variáveis: a idade de ingresso no trabalho, a taxa de crescimento dos salários, a densidade da contribuição, o rendimento do fundo de benefícios etc. As simulações feitas no Chile com base em diversos pressupostos sobre essas variáveis mostram uma enorme diferença de resultados (Arenas de Mesa e Gana, 2003). A renda vitalícia entre 1988-2001 exibiu variações anuais substanciais, devido a diferentes taxas de renovação obtidas pelos cortes, causadas pela volatilidade nas taxas de juros em determinado período (Gill, Packard e Yermo, 2003).

A importância e o nível do benefício mínimo podem ser usados como indicadores de suficiência atual e futura dos benefícios. No Chile, aqueles que recebiam o benefício mínimo, combinando os sistemas público e privado em 2000, correspondiam a 43% do total dos beneficiários em ambos os sistemas; o benefício mínimo equivalia a uma média de 70% do salário mínimo e 24% da remuneração média do sistema privado, exibindo em ambos uma tendência decrescente entre 1990-2000. Como a densidade da contribuição real no Chile foi inferior àquela projetada ao desenhar a reforma, estima-se que aproximadamente a metade dos filiados do sistema privado (35% dos homens e 60% das mulheres) receberá um benefício mínimo (Arenas de Mesa e Hernández, 2001; Arenas de Mesa e

Benavides, 2003). Pesquisas feitas na Argentina, em 2001, indicam que 33% dos homens e 45% das mulheres em idade produtiva tinham uma expectativa baixa, ou nenhuma, quanto à possibilidade de preencher os requisitos para a obtenção de um benefício mínimo (Bertranou e Arenas de Mesa, 2003). O Banco Mundial, com base em pesquisas feitas nas áreas metropolitanas de Santiago e Lima em 2000, estima que, no Chile, 30% dos homens e 50% das mulheres afiliadas não satisfazem as condições para receber um benefício mínimo, enquanto que, no Peru, as proporções respectivas são 30% e 60%, mas com uma brecha maior para ganhar o acesso do que no Chile (Gill, Packard e Yermo, 2003). Essas porcentagens seriam maiores se a pesquisa tivesse âmbito nacional e incluísse áreas rurais e urbanas menores.

Em 2000-2001, o nível dos benefícios assistenciais era 60% do benefício contributivo médio no Uruguai, 47% na Argentina e no Chile e 32% na Costa Rica; a lei da República Dominicana fixa o benefício assistencial em 60% do benefício contributivo mínimo. É fundamental manter uma brecha adequada entre o benefício mínimo do seguro social e o benefício assistencial; pois, do contrário, seriam criados incentivos perversos para a evasão da filiação e do pagamento ao seguro, assim como para a simulação de estado de necessidade para obter assistência. Entre 2001-2002, o benefício assistencial mensal em dólares era: 153 na Argentina (em 2001, mas caiu para 50 em 2002), 134 no Uruguai, 49 no Chile e 37 na Costa Rica (em janeiro de 2003). Ainda que seja necessário um estudo sobre a suficiência dos benefícios assistenciais, os do Uruguai e da Argentina, em 2001, pareciam cobrir as necessidades básicas; o da Costa Rica era superior ao custo básico da cesta de alimentos; o do Chile era algo superior à linha de pobreza e o da Argentina, em 2002, provavelmente ficava abaixo das necessidades básicas. O Bonovida, da Bolívia, pagou US\$60 anual em 2000 (uma quarta parte do anterior Bonosol), aproximadamente 10% do salário mínimo anual do país); o Bonosol foi reintroduzido em 2002, com seu nível original, mas é considerado insustentável, financeiramente. O bônus solidário do Equador foi pago, em 2001, a pessoas cuja renda familiar era inferior a US\$40 ao mês e flutuou entre US\$7 e US\$11 (LDSS, 2001; Müller, 2001; Bertranou e outros, 2002; BPS, 2002; OIT, 2002a; Martínez e Mesa-Lago, 2003; MTESS, 2003; SSS, 2003; Velásquez, 2003).

#### **b. Ajuste dos benefícios**

O ajuste dos benefícios ao custo de vida é diverso nos países. O Chile tem o melhor método da região, já que os benefícios são denominados em uma unidade monetária ajustada, constantemente, com o IPC (UF). Na Colômbia, no Equador, no México e no Peru, o benefício é anualmente ajustado pelo governo (o seguro social no Equador) de acordo com o índice de preços ao consumidor (IPC); no

---

Uruguai, pelo índice médio dos salários; na Bolívia, é ajustado pelo governo com base em um índice relacionado com o dólar americano; em El Salvador, o ajuste é realizado anualmente pelo governo sobre a base do salário de contribuição e sobre os recursos fiscais disponíveis (o benefício do sistema privado só é ajustado se for por renda vitalícia); na República Dominicana, o dos assalariados se ajustará com base no salário mínimo do setor público, enquanto que o dos autônomos será com base no IPC; e, na Argentina, o ajuste é discricionário e determinado pelo orçamento anual (depois da desvalorização, o benefício se ajusta com base no câmbio de 1,4 por dólar). O ajuste do benefício mínimo, no Chile, é discricionário e realizado pelo governo de acordo com o IPC do ano anterior (seu valor real aumentou 86% entre 1990-2000); no México, é igual ao salário mínimo do distrito federal ajustado anualmente pelo IPC; em El Salvador, não ocorre ajuste (Legislação dos países; Gana, 2002).

### **5. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão**

As reformas estruturais buscam a eliminação do monopólio do sistema público e sustentam que, com a liberdade de escolha do segurado entre as administradoras privadas, se promoverá a concorrência, e esta melhorará a eficiência e reduzirá os custos de administração. Em todo caso, os sistemas privados não poderiam funcionar sem um papel estatal fundamental: o regime é obrigatório, está fortemente regulado pelas disposições legais, existe uma superintendência pública de natureza diversa e o Estado financia três componentes do custo fiscal durante a transição: o déficit do sistema público, o bônus de reconhecimento e o benefício mínimo (esses três últimos pontos são analisados na seção III-A-6-b), assim como os benefícios assistenciais. O Banco Mundial reconhece que o Estado determina três elementos cruciais do sistema: a prestação definida no primeiro pilar básico, a contribuição definida no segundo pilar obrigatório da capitalização e os incentivos impostos para estimular a contribuição ao terceiro pilar voluntário da capitalização (Gill, Packard e Yermo, 2003).

#### **a. Unificação do sistema público e descentralização do privado**

Já foi explicado (seção III-A-2) que as reformas integraram a maioria dos programas separados de benefícios do seguro social, exceto as forças armadas e outros grupos em cinco países. Os programas públicos integrados foram subordinados a apenas um ente gestor, por exemplo, o Instituto de Normalização Previdenciário do Chile, o Instituto de Seguros Sociais da Colômbia e a Secretaria de Estado de Seguridade Social da Argentina. Na Bolívia e no México, o Tesouro se responsabilizou pelo pagamento dos benefícios públicos. Na Costa Rica e no Uruguai, países com sistemas mistos, a administração do primeiro pilar continua no seguro social. Por outro lado, a

gestão das administradoras foi descentralizada, embora haja uma entidade pública que regula e supervisiona o sistema privado em todos os países (na Costa Rica, o público também). A gestão dos benefícios assistenciais está completamente desvinculada do seguro social e sob a responsabilidade do Estado na Argentina (Ministério do Desenvolvimento Social, mas subsistem esquemas nas províncias e nos municípios) e no Chile (unificada no Ministério do Planejamento). Essa prática é saudável por evitar a ocorrência de transferências do seguro à assistência; assim, a assistência continua sendo administrada pelo seguro social na Costa Rica e no Uruguai, legalmente separada, mas na prática, ocorrem transferências do seguro à assistência, pois o Estado não cumpre com suas obrigações (Mesa-Lago, 2001c).

### **b. Substituição do monopólio público pela liberdade de escolha**

Um novo princípio das reformas estruturais é o da liberdade de escolha: visto que o sistema privado é melhor do que o público, a maioria dos segurados

**Quadro 5**  
**FILIADOS DOS SISTEMAS PÚBLICO E PRIVADO OU MISTO, 2002**  
(Aqui há várias unidades de medida, cada uma indicada na sua coluna)

<b>Modelo/ País</b>	<b>Ambos Milhares</b>	<b>Sistema público</b>		<b>Sistema Privado</b>	
		<b>Milhares</b>	<b>% do total</b>	<b>Milhares</b>	<b>% do total</b>
<b>Substitutivo</b>					
Chile	6 879	171	2	6 708	98
Bolívia	761	0	0	761	100
México	29 421	0	0	29 421	100
El Salvador	1 087	94	9	993	91
<b>Paralelo</b>					
Peru	3 134 <sup>a</sup>	140 <sup>a</sup>	4	2 994	96
Colômbia	10 460	5 744 <sup>b</sup>	55	4 716	45
<b>Misto</b>					
Argentina	11 316 <sup>c</sup>	2 210	20	9 106	80
Uruguai	1 216	600 <sup>d</sup>	49	616	51
Costa Rica <sup>e</sup>	1 175	1 175	100	1 175	100
<b>Total</b>	<b>65 468<sup>f</sup></b>	<b>10 153</b>	<b>15,2</b>	<b>56 490</b>	<b>84,8</b>

Fonte: AIOS, 2002; ANSES, 2002; BCU, 2002; CONSAR, 2002-2003; SAFJP, 2003; SAFPb, 2003; SBC, 2003; SBS, 2003; Spa, 2002-2003; SPb, 2002; SPVS, 2002-2003; SSS, 2002.

<sup>a</sup> Estimativa do autor. <sup>b</sup> Janeiro 2003. Inclui indecisos; todos os segurados do segundo pilar (sistema privado) estão também no primeiro pilar (sistema público). <sup>c</sup> Não há cifras de filiados no sistema público; mostra-se os contribuintes ativos e o número de filiados deve ser maior; todos os segurados do segundo pilar (sistema privado) também estão no primeiro pilar (sistema público). <sup>d</sup> Todos os segurados estão tanto no primeiro pilar (público), como no segundo pilar (privado) do sistema misto. <sup>e</sup> A Costa Rica foi contada apenas uma vez.

**Quadro 6**  
**LIBERDADE DE ESCOLHA DO SEGURADO NOS DOZE PAÍSES, 2003**

<b>Modelo/ País</b>	<b>Entre sistemas</b>		<b>Entre administradoras</b>	
	<b>Segurados na época da reforma</b>	<b>Entram depois da reforma</b>	<b>Mudanças anuais</b>	<b>Nome abreviado</b>
<b>Substitutivo</b>				
Chile	Tiveram um prazo para escolher entre o público e o privado.	Devem afiliar-se ao privado.	Duas <sup>a</sup>	AFP
Bolívia	Todos tiveram de passar para o privado.	Devem afiliar-se ao privado.	Nenhuma	AFP
México	Todos tiveram de mudar para o privado.	Devem afiliar-se ao privado.	Uma	AFORES
El Salvador	Divididos por idade, apenas o grupo mediano teve opção.	Devem afiliar-se ao privado.	Uma	AFP
Nicarágua	Divididos por idade, aqueles com menos de 43 devem mudar para o privado.	Devem afiliar-se ao privado.	Uma	AFP
R. Dominicana	Divididos por idade; aqueles com menos de 45 devem mudar para o privado.	Devem afiliar-se ao privado.	Uma	AFP
<b>Paralelo</b>				
Peru	Podem mudar do público para o privado, mas não podem retornar.	Devem afiliar-se ao privado.	Duas	AFP
Colômbia	Podem mudar do público para o privado a cada 5 anos, mas não 10 anos antes da aposentadoria.	Podem escolher entre o público e o privado.	Duas	SAFP
<b>Misto</b>				
Argentina	Podem mudar do público para o misto, mas não voltar ao público.	Podem escolher entre o público e o misto.	Duas	AFJP

Uruguai	Divididos por idade; os jovens mudaram para o misto, e os mais velhos puderam escolher entre o público e o misto.	Devem afiliar-se ao misto.	Duas	AFAP
Costa Rica	Tiveram de afiliar-se ao misto.	Devem afiliar-se ao misto.	Uma	OPC
Equador	Divididos por idade e por renda.	Devem afiliar-se ao misto.	n.d.	EDAP

Fonte: Legislação dos doze países.

<sup>a</sup> Não há um limite legal; mas, na prática, são duas, devido ao tempo necessário para a mudança de administradora.

irá transferir-se. As estatísticas disponíveis ao final de 2002 (quadro 5) pareciam confirmar esse pressuposto: nos nove países, o número de filiados do sistema privado (ou do componente privado do sistema misto) era 84,8% do total de filiados, enquanto que os filiados do público eram 15,2% do total. Além disso, 100% dos filiados estavam no sistema privado na Bolívia, no México e na Costa Rica; 91% a 98% no Chile, em El Salvador e no Peru, e 80% na Argentina.

Entretanto, as mudanças não dependem apenas da bondade do sistema privado, mas também de outras variáveis: (i) a liberdade do segurado de permanecer no sistema público ou passar para o privado, assim como a idade do segurado em alguns países (veja quadro 6); (ii) medidas legais, incentivos e garantias outorgadas pelo Estado para promover a mudança, além da publicidade; (iii) o tempo de funcionamento da reforma; (iv) a taxa de retorno do sistema público comparada com o rendimento do investimento (retorno de capital) no sistema privado; e (v) os riscos políticos em ambos os sistemas.

Por exemplo, nos três países em que 100% dos segurados estão no sistema privado ou misto (Bolívia, Costa Rica e México), a lei ordenou que todos os segurados mudassem, de maneira que não houve liberdade de escolha. Além disso, nos seis países com modelo substitutivo, assim como em três com modelo misto (Costa Rica<sup>45</sup>, Equador e Uruguai), os novos segurados que ingressam na força de trabalho estão obrigados a filiar-se ao sistema ou ao componente privado. Quando o andamento da reforma leva muito tempo (por exemplo, 22 anos no Chile), a última obrigação juntamente com a aposentadoria gradual dos segurados que permanecem

45. A Costa Rica é uma exceção, pois a lei obriga todos os segurados (à época da reforma e os futuros) a filiar-se ao sistema misto; por isso, todos estão tanto no sistema público (o primeiro e mais importante pilar), como no privado (o segundo pilar, o qual paga o benefício adicional).

---

no sistema público, gera uma alta proporção de segurados no sistema privado. Em outros três países (El Salvador, Nicarágua e República Dominicana), os segurados à época da reforma foram divididos de acordo com sua idade, e o grupo majoritário composto por jovens foi obrigado a mudar (o que explica, em grande parte, os 91% de filiados em El Salvador). No Chile, o segurado à época da reforma teve um prazo curto para decidir permanecer ou mudar, mas a contribuição do sistema privado foi reduzida, dando um forte incentivo para a mudança; além disso, a reforma chilena foi a mais generosa quanto às garantias estatais do sistema privado (por todas essas razões, 98% dos segurados chilenos estão no sistema privado). No Peru, originalmente, a idade para aposentadoria e a contribuição eram mais baixas no sistema público do que no privado, e havia liberdade de escolha; por isso, poucos segurados estavam mudando. Para promover a mudança, o governo uniformizou a idade para aposentadoria em ambos os sistemas e tornou a contribuição do público superior à do privado. Além disso, no Peru e na Argentina, os segurados que passaram ao sistema privado não podem regressar ao público; portanto, nesses dois países, 96% e 80% dos segurados estão no sistema privado. Em vários países, se o trabalhador não faz uso de seu direito de escolher uma administradora dentro de um prazo, o Estado, o patrão ou um sorteio lhe designam uma. A publicidade também teve um papel crucial na mudança, já que o sistema privado prometeu benefícios melhores e custos administrativos inferiores ao do sistema público, assim como proteção contra a interferência governamental.

Em contraste com os outros seis países, o sistema público da Colômbia (modelo paralelo) reteve 55% dos segurados, enquanto que o do Uruguai (modelo misto) manteve 49% (quadro 5). Na Colômbia, o sistema público foi inteiramente reformado e financeiramente fortalecido, têm uma reserva semelhante à do sistema privado (SBS, 2003) e seu regime financeiro é de CPC em vez de repartição. As condições de acesso às prestações e as contribuições são iguais nos sistemas, a taxa de retorno no sistema público (a fórmula para computar o benefício) até 2003 era superior à taxa de retorno do capital no sistema privado,<sup>46</sup> e os segurados tinham liberdade de mudar de sistema a cada três anos. No entanto, a lei de reforma de 2002, endurecerá, gradualmente, as condições entre 2005-2014: aumentará a idade para aposentadoria em dois anos, acrescentará mais cinco anos de contribuição e reduzirá a taxa de reposição em cinco pontos percentuais; além disso, em 2003, o período mínimo para mudar de sistema aumentou de três para cinco anos, e não é permitido mudar dez anos antes da aposentadoria. Como resultado dessas mudanças, a taxa de retorno do sistema público baixará e talvez seja menor do que a taxa de retorno do capital, revertendo o incentivo

---

46. Segundo Kleinjans (2003, 2004), quem também demonstra que o sistema privado é mais atrativo para os jovens e para os grupos de renda maior, enquanto que os mais velhos preferem o sistema público, apesar de seus riscos políticos, por oferecerem um benefício mais alto.

anterior à reforma de 2002 (LRP, 2002).<sup>47</sup> No Uruguai, a lei deu um prazo àqueles com mais de 40 anos para escolher entre o sistema público reformado e o sistema misto, e a maioria preferiu o primeiro; ademais, apenas os segurados com certo nível de renda podem filiar-se ao sistema misto.

### **c. Concorrência entre administradoras e eficiência**

As reformas estruturais mantêm a competitividade entre as administradoras como fundamento essencial do sistema privado, porque promove a eficiência e, com isso, gera dois efeitos benéficos: reduz o custo administrativo e aumenta o rendimento do investimento. Assume-se que as administradoras concorram pelos segurados, e que eles tenham informação e qualificação necessárias para escolherem, de maneira racional, as mais vantajosas, ou seja, as que cobrem uma contribuição mais baixa e pagam um rendimento mais alto, pois isso implica em uma maior conta individual para o segurado e maior benefício. Não há dúvida de que as administradoras privadas aumentaram a eficiência em aspectos como gerenciar a conta individual do segurado e informá-lo sobre o estado desta, periodicamente. Além disso, no Chile, simplificaram o trâmite para solicitar os benefícios e reduziram, de maneira significativa, o tempo de início de seu pagamento; embora, na Argentina, ainda leve entre 8 e 12 meses, por ser preciso comprovar 30 anos de contribuições (OIT, 2002a). Esta seção tenta responder duas perguntas chave: se a competitividade realmente funciona, e se ela e a melhora na eficiência reduziram o custo de gestão.

A concorrência é um elemento positivo, mas depende, em grande parte, do tamanho do mercado de segurados. O quadro 7, com números de junho de 2003, indica que quanto maior o número de segurados, maior o número de administradoras e vice-versa. Por exemplo, o México têm 30 milhões de segurados e 12 administradoras; a Argentina, 9 milhões e 12; o Chile, 7 milhões e 7; a Colômbia 5 milhões e 6 (mas tem administradoras múltiplas, o que facilita um número maior); o Peru, 3 milhões e 4; a Costa Rica, 1 milhão e 9 (como na Colômbia, há administradoras múltiplas); El Salvador, 1 milhão e 3 (uma estava falindo); a Bolívia, 809.179 e 2, e o Uruguai, 625.862,00 e 4 (também possui administradoras múltiplas).

Devido ao pequeno número de segurados na Bolívia, o governo decidiu que havia mercado apenas para duas administradoras. Dividiu todos os segurados entre as duas, conforme seu local de residência, e proibiu a mudança entre as administradora até 2002; a fusão dos dois bancos espanhóis, proprietários das duas administra-

47. Em 1998, a OIT projetou que o sistema público da Colômbia poderia manter seu equilíbrio financeiro até 2025, sem tocar nas suas reservas, e até 2032, usando as reservas. Porém, as finanças do sistema público foram afetadas, pois o Estado o carregou com dois meses extras de benefício, prometendo pagá-los e a transferência dos contribuintes jovens para o sistema privado o privou de contribuições elevadas, deixando-o com os benefícios em curso de pagamento, o que reduziu o período de sustentação financeira do sistema (Jaramillo, 1999).

**Quadro 7**  
**CONCORRÊNCIA ENTRE ADMINISTRADORAS NO SISTEMA PRIVADO,**  
**JUNHO 2003**

<b>Modelo / País</b>	<b>Filiados (milhares)</b>	<b>Número de administradoras</b>	<b>Filiados nas três maiores administradoras (%)</b>
<b>Substitutivo</b>			
Chile	6 883	7	79
Bolívia	809	2	100
México	30 381	12	44
El Salvador	1 034	3 <sup>a</sup>	100
<b>Paralelo</b>			
Peru	3 100	4	76
Colômbia	5 013	6	66
<b>Misto</b>			
Argentina	9 275	12	57
Uruguai	626	4	87
Costa Rica	1 104	9	82

Fonte: AIOS, 2003; CONSAR, 2002-2003; SAFJP, 2003; SAFPb, 2003; SBC, 2003; SBS, 2003; Spa, 2002-2003; SPb, 2002; SPVS, 2002-2003.

<sup>a</sup> Uma das administradoras estava falindo.

doras, resultou em um monopólio virtual em 2000 (Withers-Green, 2002).<sup>48</sup> Apesar de existirem 12 administradoras na Argentina, a superintendência admitiu: “Embora não se possa afirmar, categoricamente, que o mercado de AFJP seja oligopólico, apresenta numerosas características que constituem as principais desses modelos” (SAFJP, 2002b). As estatísticas provam, em todos os países, que o número de administradoras primeiro cresceu e depois diminuiu por meio de fusões: na Argentina, o número caiu de 25 para 12; no Chile, de 21 para 7; no México, de 17 para 11; na Colômbia, de 10 para 6; no Peru, de 8 para 4; no Uruguai, de 6 para 4, e em El Salvador, de 5 para 2 (na Costa Rica, o sistema tem apenas dois anos).

A discussão anterior indica que os países com um mercado de segurados muito pequeno não devem copiar, mecanicamente, os sistemas dos países grandes, porque correm um alto risco de que a concorrência não funcione, e ela é a base essencial do sistema privado. Depois de promulgada a lei de reforma na Nicarágua, havia cinco empresas estrangeiras interessadas em ser administradoras; logo, o número foi reduzido a três e, em 2003, não houve notícias quanto ao número. Problemas similares serão confrontados por Honduras, Guatemala, Paraguai e outros países, caso decidam adotar esse sistema. Os países pequenos também terão de decidir

48. Em abril de 2002, a SPVS autorizou a entrada de uma terceira administradora e anunciou o início da licitação; em junho de 2003, continuavam apenas duas (Withers-Green, 2002; SPVS, 2003).

se deve existir somente administradoras privadas, como na metade dos países, ou múltiplas, como na outra metade, pois a segunda opção permitirá um maior acesso de administradoras no mercado. Outro tema importante é a dedicação exclusiva, ou seja, as administradoras só podem dedicar-se a administrar fundos de pensões e têm que criar uma infra-estrutura própria em âmbito nacional (edifícios, equipe, pessoal), o que é muito custoso. Por isso, foi sugerido que os países com um número de segurados muito pequeno devem considerar a possibilidade de as administradoras utilizarem infra-estrutura de outras instituições (por exemplo, bancos, companhias de seguros ou instituições financeiras), com cautela adequada e a necessária separação, a fim de reduzir o custo e facilitar uma maior concorrência. A República Dominicana incluiu essa medida e, ao final de 2002, havia seis administradoras aprovadas e três pendentes, apesar de possuir uma força de trabalho semelhante à da Bolívia (Mesa-Lago, 2000d; Palacios, 2003).

Mesmo nos países com um número considerável de administradoras, a concorrência pode ser afetada por uma concentração excessiva. O quadro 7 (última coluna) mostra a concentração de segurados nas três maiores administradoras no final de 2002: 100% na Bolívia e em El Salvador; 87% no Uruguai (a administradora pública possui a maioria dos segurados); 82% na Costa Rica; 79% no Chile (crescendo sustentavelmente desde os 60% em 1983); 76% no Peru; 66% na Colômbia; 57% na Argentina e 44% no México. Esse último tem a menor concentração porque a lei estabeleceu um limite de filiação por administradora de 17% do total de segurados nos primeiros quatro anos do sistema e 20% desde o fim de 2001. Na Argentina, um decreto de 2000 estabeleceu um teto máximo de filiação de 27,5% por administradora, mas foi suspenso (OIT, 2002a).

Pode-se argumentar que se as três maiores seguradoras forem as melhores, a concentração não será negativa. Porém, um estudo sobre o Chile demonstra que, sistematicamente ao longo do tempo, não são as três seguradoras maiores que cobram a comissão mais baixa e pagam o rendimento mais alto. Três razões explicam por que os segurados escolhem essas seguradoras, apesar de não serem as melhores: (i) a maioria deles não tem a informação e/ou a qualificação necessária para fazer uma escolha adequada;<sup>49</sup> (ii) os segurados são influenciados pela publicidade, que, normalmente, vende uma imagem de segurança e solidez, mas não lhes fornece informações comparativas sobre as comissões e o rendimento para que possam identificar as melhores administradoras; e (iii) muitos são filiados por vendedores ou promotores, os quais cobram uma comissão da administradora sempre que lhes transferem um segurado; o interesse do vendedor é transferir os segurados, mas esse não é, necessariamente, o in-

49. Os consumidores têm um conhecimento imperfeito; até mesmo nos EUA e no Reino Unido, as pessoas são ignorantes quanto aos mercados financeiros, ao conceito de risco e aos benefícios; tudo isso se agravou com os escândalos nos mercados de valores (Barr, 2000, 2001).

---

teresse do segurado (Mesa-Lago, 2001a). No Chile, chegou a existir um vendedor para cada 160 segurados ativos em 1998, mas a relação caiu de maneira vertiginosa desde então, pois foram impostos obstáculos às transferências; na Argentina, a relação era de um por 131 segurados em 2002 (SAFP, 1998-2002; SAFJP, 2002a). Com frequência, os promotores têm subornado os segurados para que mudem de administradora oferecendo-lhes presentes; para corrigir isso, alguns países proibiram especificamente essas práticas. A superintendência da Argentina admitiu que “a concorrência por meio do aumento no gasto com publicidade e promoção parece ser mais eficaz do que a redução das comissões e o incremento da rentabilidade” (SAFJP, 2002b: 20, 2003). As administradoras, freqüentemente, competem para atrair os segurados de seus rivais, em vez de se esforçarem para filiar os trabalhadores não cobertos.

Na sua análise sobre a concorrência, o Banco Mundial encontra falhas graves no sistema privado: (i) a indústria é oligopólica e tem uma clientela cativa, cujas contribuições são retidas até que os segurados aposentem; (ii) há uma concentração alta e crescente; isso é preocupante e pode ser ainda mais no futuro; (iii) as restrições ao número de vezes por ano que um segurado pode mudar de administradora, para reduzir os gastos de operação, institucionalizaram o que antes era um oligopólio de fato e tornam “evidente a confabulação e o desenvolvimento de um cartel poderoso”; (iv) “a evidência na América Latina demonstra claramente que a concorrência entre as administradoras por parcelas de mercados relativamente pequenos só gera comissões mais altas”; e (v) “a indústria dos fundos de pensões na região é qualquer coisa, menos um bom exemplo de concorrência” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 43-44, 112, 174, 176).

#### **d. Custo administrativo**

Vários economistas combateram, de maneira teórica, o pressuposto segundo o qual o sistema privado e a concorrência reduzem o custo administrativo (em comparação com um sistema público). Eles argumentaram que a descentralização resulta em uma perda de economias de escala e na geração de gastos significativos com publicidade; além de que a concorrência só impede rendas excessivas, mas não assegura baixos custos, pois o nível destes está determinado pela estrutura das contas (Orszag e Stiglitz, 2001; Barr, 2002). Por outro lado, a seção anterior mostrou que a alegada concorrência não funciona de maneira adequada em muitos países. Uma comparação em El Salvador entre os custos administrativos do sistema público (combinando os dois programas) antes da reforma (1996) e aqueles do sistema privado atual (2002) – como porcentagem dos salários em ambos – resulta em um incremento de 0,5% a 2,98% (Mesa-Lago e Durán, 1998 e quadro 8).<sup>50</sup>

---

50. Comparações feitas em outros três países indicam também um aumento do custo administrativo no sistema privado em relação ao público (Lora e Pagés, 2000, citados por Uthoff, 2003).

O custo administrativo tem dois componentes (comissão e prêmio) e se fixa, normalmente, sobre o salário (como uma porcentagem e/ou soma fixa) ou, em alguns países, sobre o saldo da conta individual. A administradora é paga para administrar a conta individual, o investimento do fundo e a aposentadoria por idade e é financiada somente pelo segurado (exceto na Colômbia, onde o empregador paga 75% e o segurado 25%). Parte do custo administrativo constitui o prêmio, que é transferido pela administradora a uma companhia de seguros privada para proteger contra os riscos de invalidez e morte (exceto no México e na Colômbia, onde esses riscos se cobrem pelo sistema público). O quadro 8 mostra o custo administrativo (comissão mais prêmio) como porcentagem do salário, mas a comparação é complexa, porque pode haver comissões distintas que são difíceis de unificar em uma média.<sup>51</sup>

O custo total na Bolívia é 2,21%, o mais baixo entre todos os países, pelo fato de não existir concorrência, nem publicidade; por isso, a comissão para a administradora é de apenas 0,5%, mas o prêmio de 1,71% é o segundo mais alto. O custo total vai subindo: 2% na República Dominicana (0,5% de comissão e 1% de prêmio)<sup>52</sup>; 2,5% na Argentina (1,56% de comissão e 0,69% de prêmio); 2,43% no Chile (1,76% e 0,67%); 2,73% no Uruguai (1,92% e 0,81%); 2,98% em El Salvador (1,58% e 1,40%); 3% no Equador e na Nicarágua (ainda não há distribuição); 3,50% na Colômbia (1,92% e 1,58%); 3,51% no Peru (2,27% e 1,24%), e 4,24% no México (1,74% e 2,5%). Nesse último, o prêmio administrado pelo sistema público é o mais alto e aumenta a média do custo total. Na Costa Rica, não há um desconto sobre o salário, e sim uma comissão entre 6% e 10% sobre o rendimento do fundo a fim de criar um incentivo que melhore o rendimento. A comissão é tão baixa na República Dominicana porque, além disso, pode-se descontar até 30% do rendimento que ultrapasse os juros dos certificados de depósito nos bancos comerciais (LDSS, 2001).

Os dois componentes do custo total mostram tendências diversas. O prêmio flutua entre 0,67% e 1,71% (exceto no México), por isso é o componente menor e diminuiu em quase todos os países.<sup>53</sup> A comissão flutua entre 1,56% e 2,27% (exceto na Bolívia e na República Dominicana), por isso é o maior componente e oscilou ao longo do tempo, mas não exibiu uma tendência decrescente na maioria dos países. É a comissão, portanto, que explica, em grande parte, o custo total e por que ele não

51. O Banco Mundial usa cifras de 2000 para a comissão, o depósito e a dedução total, ainda que haja estatísticas publicadas para o final de 2002. Além disso, exclui o custo do prêmio e, com isso, reduz a porcentagem da carga administrativa (Gill, Packard e Yermo, 2003: Quadros 7.1 e 7.7).

52. Além de 0,1% para a Superintendência e 0,4% para o Fundo de Solidariedade.

53. Na Argentina, o prêmio foi reduzido de 2%, em 2001, para 0,5%, em 2002; mas como as companhias de seguro assinaram apólices novas que cobrem somente os riscos a partir de seu início, enquanto que as apólices antigas cobrem os riscos anteriores; a médio prazo, o prêmio terá que aumentar devido ao acúmulo dos casos (OIT, 2002a).

---

se reduziu de maneira significativa, um dos maiores desafios que a reforma estrutural enfrenta na região (Mesa-Lago, 2001a). No Chile, a porcentagem do custo total aumentou de 2,44%, em 1981, para 3,6%, em 1984, e baixou para 2,43% em 2002, quase igual a 1981, 21 anos após a reforma (Acuña e Iglesias, 2001 e quadro 8).

No final de 2002, o custo administrativo como porcentagem do desconto total sobre o salário era: 18% na Bolívia e no Uruguai, 20% no Chile, 21% em El Salvador, 26% na Colômbia, 28% na Nicarágua e na República Dominicana, 30% no Peru, 40% no México e 45% na Argentina (quadro 8, última coluna). A média não ponderada dos dez países mostra que 8,28% era depositado na conta individual; 2,88% era o custo administrativo; 11,16%, o total descontado; e 25,81% era o custo da gestão.<sup>54</sup> Como a primeira geração de beneficiários suporta o grosso do custo de instalação do novo sistema, no Chile, apenas o custo da comissão tomou cerca da metade do total aportado pelo trabalhador que ganhava salário médio, contribuiu todo ano com o sistema e se aposentou em dezembro de 2000 (Gill, Packard e Yermo, 2003). As projeções existentes indicam que muitos segurados não economizarão o suficiente para financiar seus benefícios, e a alta dedução para a gestão agrava o problema; se o custo administrativo fosse reduzido e houvesse melhor distribuição entre as gerações de segurados, uma porcentagem maior iria para o depósito e poderia ajudar no auto-financiamento dos benefícios e na redução do custo fiscal para financiar os benefícios mínimos (Uthoff, 2002; veja seção III-A-6-b).

Alguns partidários da reforma estrutural agora reconhecem que os custos administrativos são muito altos e que a concorrência, por si só (se funciona de maneira eficaz), não assegura a redução deles (Holzmann e Valdés Prieto em Holzman e Stiglitz, 2001). O gasto administrativo concentra-se no marketing, na publicidade, nas comissões dos vendedores (no Chile: 26% em 1983, 51% em 1997 e 28% em 2000; Acuña e Iglesias 2001), nas mudanças frequentes do segurado entre as administradoras e nos salários do pessoal. As restrições às mudanças entre as administradoras reduziram os gastos de operação, mas essa economia, em geral, não foi repassada aos segurados na forma de comissões mais baixas.<sup>55</sup> A fixação do custo administrativo como porcentagem do salário não gera incentivos para reduzi-lo, e somente dois países (Bolívia e República Dominicana) fixaram um teto baixo (0,5%). A possível vantagem de realizar os descontos sobre o saldo da conta individual ou do rendimento não foi avaliada.

---

54. O Conselho Assesor de Seguridade Social dos EUA estimou que o custo administrativo adicional de um sistema descentralizado levaria 20% do valor de um benefício acumulado em 40 anos de contribuição (citado por Barr, 2002).

55. Ao final dos anos 80, a comissão e o prêmio se mostravam juntos no Chile, e as administradoras ficavam com a economia resultante de uma redução no custo do prêmio, em vez de repassá-la aos segurados. Em uma missão do Banco Mundial, em 1988, o autor recomendou a separação dos dois custos e que os segurados fossem informados de maneira transparente.

**Quadro 8**  
**CUSTO ADMINISTRATIVO COMO PORCENTAGEM DO SALÁRIO NO**  
**SISTEMA PRIVADO, 2002**

<i>Modelo/ País</i>	<i>Depósito em conta individual</i>	<i>Administração (comissão mais prêmio)<sup>a</sup></i>	<i>Dedução Total</i>	<i>Custo administrativo (% da dedução total)</i>
<b>Substitutivo</b>				
Chile	10,00	2,43	12,43	19,54
Bolívia	10,00	2,21	12,21	18,10
México	6,27	4,24	10,51	40,34
El Salvador	11,02	2,98	14,00	21,28
Rep. Dominicana <sup>b</sup>	5,00	2,00	7,00	28,57
Nicarágua	7,50	3,00	10,50	28,57
<b>Paralelo</b>				
Peru	8,00	3,51	11,51	30,50
Colômbia	10,00	3,50 <sup>d</sup>	13,50 <sup>d</sup>	25,93
<b>Misto</b>				
Argentina	2,75	2,25	5,00	45,00
Uruguai	12,27	2,73	15,00	18,20
Costa Rica	4,50	<sup>e</sup>	n.d.	n.d.
Média <sup>c</sup>	8,28	2,88	11,16	25,81

Fonte: AIOS, 2002; BCU, 2002; CONSAR, 2003; LDSS, 2001; LSAP, 2000; LSS, 2001; SAFJP, 2003; SAFFpb, 2003; SBC, 2002; SBS, 2003; Spa, 2003; SPb, 2002; SPVS, 2003. A última coluna foi calculada pelo autor.

<sup>a</sup> Comissão para a administradora do programa de aposentadoria por idade e prêmio para a companhia de seguro que cobre os riscos por invalidez e morte (essa última, paga para o sistema público na Colômbia e no México). <sup>b</sup> O sistema tem início em 2003; além do custo mostrado, será cobrada uma porcentagem sobre o rendimento do investimento; a porcentagem para a conta individual aumenta gradualmente em 5 anos para 8%, o custo administrativo não muda, o desconto total aumenta para 10% e o custo sobre o desconto para 20%. <sup>c</sup> Média não ponderada de dez países (exclui a Costa Rica). <sup>d</sup> 0,5% destina-se ao Fondo de Garantía de Pensión Mínima; o desconto total aumentará em 1% em 2004 para esse Fundo e mais 1% em 2005-2006 para a conta individual, para um total de 15,5% (poderá aumentar mais 1% em 2008, caso a economia cresça). <sup>e</sup> Não há comissão sobre o salário, e sim uma porcentagem sobre o rendimento do investimento.

O Banco Mundial afirma que “as comissões ainda são inaceitavelmente altas” na maioria dos países. “No Chile e em alguns poucos países, as comissões foram reduzidas para níveis razoáveis; por exemplo, menos de 20% das contribuições [desconto total]. A descoberta de indicadores de práticas monopólicas entre as administradoras é preocupante; no Peru, as comissões se mantiveram constantes, apesar da proporção dos custos de operação com respeito a essas comissões terem caído pela metade entre 1998 e 2002. Esses desvios das contribuições dos trabalhadores estabelecidas por mandato do governo deveriam ser causa de alarme. Apenas uma pequena parte da redução nos gastos de operação foi repassada aos segurados em forma de comissões mais baixas” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 8, 174). Observa-se

---

que, somente em três países (Bolívia, Chile e Uruguai), o custo administrativo é inferior a 20% da dedução total do salário (exatamente entre 18% e 19,5%), enquanto que, nos oito países restantes, o custo flutua entre 21% e 45%; uma estatística importante não mencionada pelo Banco (veja quadro 8).

#### **e. Participação na gestão dos setores envolvidos**

Antes das reformas, quase todos os países tinham administração tripartite, ainda que nem sempre fosse eficaz. A administração do sistema privado é realizada por sociedades anônimas com fins lucrativos e dedicação exclusiva, ou seja, só podem se dedicar à gestão dos benefícios. No entanto, em seis países (Argentina, Colômbia, Costa Rica, México, República Dominicana e Uruguai), há uma administração múltipla, ou seja, pode ser por entidades privadas, públicas (o seguro social, bancos) ou mistas (associações, cooperativas, entidades de benefícios familiares). No Uruguai, a principal administradora é pública; na Costa Rica, há cinco públicas e quatro privadas, com 80% dos filiados nas públicas (BCU, 2003; Spa, 2003). O nome mais famoso é Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); também Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), na Argentina; Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), no Uruguai; Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES), no México; Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), na Colômbia; e Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), na Costa Rica (quadro 6). O risco de invalidez e morte é transferido pela administradora a uma companhia de seguros comercial (em alguns países, de dedicação exclusiva), que paga um prêmio, exceto na Colômbia e no México, onde é administrado pelo seguro social.

Em todos os países existe um organismo supervisor público; em oito deles, é uma superintendência de benefícios ad hoc (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, México,<sup>56</sup> Nicarágua, Peru e República Dominicana), e, em quatro, é um organismo não ad hoc: a superintendência de benefícios, valores e seguros na Bolívia; a superintendência de bancos e seguros no Equador; a superintendência bancária na Colômbia; e o Banco Central no Uruguai. O grau de independência ou autonomia dessa superintendência, crucial para o bom funcionamento do sistema, varia entre os países (veja a seção III-A-7). O organismo supervisor é financiado pelo Estado na Colômbia, na Costa Rica, no Chile, no México e no Uruguai; pelas administradoras na Argentina, na Bolívia, em El Salvador e no Peru; e pelos segurados e empregadores na República Dominicana (com base na legislação dos doze países).

Enquanto os trabalhadores e empregadores financiarem os benefícios contributivos (somente os trabalhadores em três países), e o objeto fundamental da pre-

---

56. No México, é chamada de Comissão Nacional do Sistema de Poupança para a Aposentadoria (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro – CONSAR).

vidência for outorgar benefícios aos segurados, ambos e, em especial, os segurados devem participar na administração. Em onze dos doze países com reforma estrutural, os segurados e os empregadores não têm participação na administração ou supervisão do sistema, por isso não há dúvidas de que a reforma eliminou a participação. Na República Dominicana, a lei regula um Conselho Nacional de Seguridade Social com 17 representantes: 5 do governo, 4 dos trabalhadores, 4 dos profissionais autônomos, 3 dos empregadores e 1 dos indigentes, deficientes e desempregados, de maneira que o governo não tem maioria; além disso, será estabelecida uma Diretoria de Informação e Defesa dos Filiados (LSD, 2001). As administradoras fazem todas as decisões sobre o investimento do fundo de benefícios, sem a participação do segurado; exceto no Chile, onde, a partir de 2002, foram introduzidos cinco “multifundos” que permitem aos segurados escolher entre tipos de investimento de risco e rendimento diverso; assim, um segurado jovem pode investir mais em instrumentos com rendimento e risco maior, enquanto que um segurado prestes a se aposentar preferirá instrumentos de risco mínimo, mas com baixo rendimento (SAFPb, 2002b).<sup>57</sup> No Peru, uma lei de 2003 autorizou o multifundo. No Equador, há um representante dos trabalhadores e outro dos empregadores na Comissão Técnica de Investimentos (LSS, 2001).

Pesquisas periódicas de opinião feitas no Chile, assim como a análise da superintendência, mostram que os segurados têm pouco conhecimento sobre o sistema: 51% não sabem quanto cobram as administradoras, e outros 36% dispõem de informações equivocadas, não lêem ou não entendem os relatórios periódicos sobre sua conta individual, vêem as contribuições como um imposto e o sistema como uma obrigação a longo prazo e consideram as contas individuais um investimento relativamente de risco para a aposentadoria (CERC, 2001; SAFPB, 2002b). No México, “grupos importantes da população são ainda céticos quanto às Afores [administradoras de benefícios], pois acreditam, às vezes com razão, que o governo ou as Afores ou o sistema financeiro em geral não é confiável” (Hernández, 2001: 34). Uma pesquisa feita na Argentina em 2000, sob a responsabilidade da superintendência, demonstrou que 57% dos segurados consideravam as informações que tinham sobre o sistema insuficientes ou muito insuficientes; 50% leram superficialmente as informações enviadas sobre sua conta individual, e 14% não leram; 56% não conheciam as opções para concessão de benefício; 48% filiaram-se à administradora por sugestão de um vendedor, por decisão do patrão, do sindicato, ou por sorteio. Somente 26% disseram tê-la escolhido por seu rendimento e 15% por sua comissão; 55% dos que disseram

57. O Banco Mundial argumenta, com razão, que o direito do segurado de escolher entre fundos de investimento, combinado com a garantia estatal do benefício mínimo, pode promover o risco moral: o segurado de baixa renda investirá em instrumentos com maior risco e rendimento em potencial, porque terá o respaldo do benefício mínimo. Assim, o risco será transferido ao Estado e o custo fiscal aumentará. Esse problema se agravaria no México, pela opção do segurado à época da aposentadoria, mas não existiria nos sistemas mistos (Argentina, Costa Rica e Uruguai), já que têm os dois pilares separados e o de capitalização não garante um benefício mínimo (Gill, Packard e Yermo, 2003)

---

pagar uma comissão admitiram não saber quanto era seu montante; 82% acreditavam que as administradoras podiam quebrar e perder seus aportes; 68% disseram que o trabalho das administradoras era regular, ruim, ou não deram sua opinião; 47% definiram sua contribuição previdenciária como um imposto e 50% confiavam pouco ou nada na administração de tais contribuições; 92% manifestaram preocupação com seu futuro; 56% planejavam viver de seu benefício quando se aposentassem, mas 40% acreditavam que seu benefício não daria para cobrir as necessidades básicas e outros 48% que daria apenas para cobrir tais necessidades (SEL, 2000). As administradoras gastam muito com publicidade, mas pouco ou nada com o esclarecimento dos segurados; todavia, o debate e a educação a respeito da escolha entre os multifundos no Chile (organizados tanto pela associação de administradoras quanto pela confederação dos trabalhadores) foram importantes, lhes foram destinados recursos vultosos e constituem um exemplo a seguir.

A Conferência da OIT, em 2001, recomendou o diálogo social entre trabalhadores, empregadores e governo; especialmente quando se discute uma reforma do sistema, mas esse conselho não foi seguido na maioria dos países que realizaram a reforma (Mesa-Lago e Müller, 2002). A Costa Rica é uma exceção, já que a reforma foi precedida por um Fórum de Acordo Nacional com ampla participação de todos os setores envolvidos, os quais chegaram a um consenso e assinaram 96 acordos, sobre os quais a lei da reforma foi baseada (Martínez e Mesa-Lago, 2003). Na Argentina, foi nomeada, em 2002, uma Comissão Especial de Reforma do Regime Previdenciário, integrada por 14 representantes dos trabalhadores, empregadores, do governo, das administradoras, dos beneficiários e especialistas, os quais chegaram a um acordo e submeteram as recomendações sobre a “reforma da reforma” ao governo (MTESS, 2003). Esses exemplos deveriam ser seguidos para que os setores envolvidos se sintam parte da reforma, dêem sua opinião, e para que ela seja ouvida. Uma reforma realizada sem diálogo social careceria de legitimidade e poderia ser eventualmente recusada pela população e alterada pelo congresso.

## **6. Sustentabilidade financeira**

Argumentou-se que a mudança de um sistema público para privado tornará os benefícios financeiramente sustentáveis, devido à substituição do regime de repartição pelo da CPI e da prestação definida pela contribuição definida, assim como o pagamento pontual das contribuições; tudo isso eliminará o déficit previdenciário e resolverá o problema do envelhecimento populacional. A principal autora do estudo original do Banco Mundial afirmou que o regime da CPI “ajuda a isolar o sistema previdenciário do choque demográfico” (James em Holzmann e Stiglitz, 2001).

**Quadro 9**  
**PORCENTAGEM DE FILIADOS QUE SÃO CONTRIBUINTES ATIVOS NOS**  
**SISTEMAS PRIVADOS, 1998 A 2003**  
 (Porcentagens)

<b>Modelo/ País</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Substitutivo</b>						
Chile	52,8	53,4	50,9	53,7	51,0	49,1
Bolívia	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	47,0	46,9	44,5
México	63,4	60,2	57,9	44,7	41,7	40,6
El Salvador	67,2	63,7	55,2	53,2	47,6	45,0
<b>Paralelo</b>						
Peru	45,6	45,7	41,7	41,2	39,4	39,2
Colômbia	51,8	50,7	49,4	48,7	47,6	47,7
<b>Misto</b>						
Argentina	48,9	44,3	39,1	29,0	33,2	33,5
Uruguai	67,4	58,7	53,9	53,2	45,1	52,7
Costa Rica				<sup>d</sup>	n.d. <sup>d</sup>	74,2
Média <sup>b</sup>	57,9	55,5	51,0	43,5	42,1	41,8

Fonte: AIOS, 1999 a 2003; exceto a da Colômbia, que é da SBC 1999 a 2003.

<sup>a</sup> Os afiliados que contribuíram no último mês (dezembro), exceto o México nos dois últimos meses entre 1998-2000; o ano 2003 é de junho. <sup>b</sup> A média estimada pelo autor usando o total dos filiados que contribuem e o total de contribuintes. <sup>c</sup> Até 2001, era considerado contribuinte aquele filiado que tinha ao menos uma contribuição desde o início do sistema. <sup>d</sup> O sistema começou em maio de 2001 e, até 2003, considerava contribuinte o filiado que tinha ao menos uma contribuição no último ano.

### a. Pagamento pontual das contribuições

Assume-se que a propriedade da conta individual e a estreita vinculação entre contribuição e nível de benefício são fortes incentivos para o trabalhador deixar de perceber sua contribuição como um imposto, não evadir, se filiar ao sistema privado e pagar sua contribuição pontualmente. Isso porque quanto maior seu aporte e seu rendimento do fundo, maior o acúmulo em sua conta individual e, portanto, seu benefício futuro.<sup>58</sup> A porcentagem de filiados que constituíam contribuintes ativos (no último mês) diminuiu em todos os países durante os anos compreendidos entre 1998 e 2003; exceto na Argentina, em 2002 e 2003 (devido à recuperação); no Chile, em 1999 e 2001; e na Colômbia, em 2003. Em junho de 2003, entre 33% e 53% dos filiados eram contribuintes ativos, a porcentagem mais alta, no Uruguai, e a mais baixa, na Argentina, devido à crise econômica. A Costa Rica foi excluída da comparação entre 1998-2002, pois seus dados não se baseavam na contribuição do último

58. Cinco projeções feitas antes da reforma na Argentina indicavam que os contribuintes aumentariam entre 56% e 210% entre 1995 e 2025 (Grushka, 2002).

---

mês; mas, em 2003, proporcionou um cumprimento de 74%, o maior entre todos os países (quadro 9). A média dos filiados que eram contribuintes ativos diminuiu, de maneira constante, de 56,8% em 1998 para 41,8% em 2003. Apesar de ter um sistema bem-sucedido e 22 anos de reforma, o cumprimento declinou no Chile: de 76% em 1983 para 49% em 2003 (SAFPb, 1983, 2003). Essas cifras constituem uma forte evidência de que os alegados incentivos do sistema privado não melhoraram o cumprimento.

O Banco Mundial sustenta que “as reformas parecem ter melhorado os incentivos para a contribuição no sistema formal [privado]”, ainda que esse pressuposto pareça não ter continuidade ao longo do tempo, já que, no Chile, há um “número decrescente de contribuintes ativos na força de trabalho”, e, na América Latina, há “uma baixa densidade de contribuições no pilar obrigatório [privado]”. Com base apenas em pesquisas feitas em Santiago do Chile e Lima (não em âmbito nacional), o Banco infere que há uma densidade de contribuição maior depois da introdução do sistema privado, especialmente em Lima, porque há maior desconfiança do governo. Porém, adverte que “esses resultados não podem ser usados como evidência de que a mudança para o sistema privado é o único caminho para melhorar os incentivos e elevar a taxa de cumprimento. Isso porque incentivos semelhantes podem ser alcançados ao ligar a contribuição ao nível do benefício em sistemas de repartição e de contas virtuais”. Além disso, o Banco descobriu que os filiados chilenos que atingem o número de contribuições necessárias para obter o benefício mínimo mostram uma probabilidade significativa (independentemente de sua renda) de não continuar contribuindo com o sistema privado (o qual “revela uma preferência pelos instrumentos de proteção pública em vez daqueles de poupança previdenciária”) e que fazem uma decisão racional ao dar preferência a outras alternativas menos arriscadas, custosas e de menor liquidez (moradia, empresa familiar, seguro de vida, educação dos filhos). Similar descoberta ocorreu em Lima, onde, apesar de os direitos de propriedade terem uma proteção mais fraca do que no Chile, prefere-se o investimento em moradia e em propriedade ao sistema previdenciário privado. Por tudo isso, se conclui: “Apesar do tempo transcorrido desde que começaram as reformas em vários países, a esperada melhora nos incentivos, atribuível à introdução das contas individuais, não foi rigorosamente comprovada”. O Banco oferece algumas razões por que pessoas “racionalmente” não participam no sistema privado apesar de seus incentivos: (i) os empresários de baixa renda têm um custo de oportunidade alto ao investir capital escasso para cobrir a si próprio e seus empregados; (ii) os pequenos empregadores, granjeiros e trabalhadores autônomos não podem extrair fundos das contas individuais antes da aposentadoria; (iii) os trabalhadores de baixa renda consideram mais sensato o consumo imediato em comparação ao diferido, principalmente porque sofrem uma mortalidade maior; (iv) os trabalhadores (independentemente de sua

renda) podem perceber um alto risco político de que o governo não cumpra suas garantias; (v) os trabalhadores, em geral, correm um risco maior em um sistema privado do que em um público, devido à incerteza do montante do benefício e do rendimento; e (vi) a estratégia de mesclar mecanismos formais de proteção (benefícios, investimento em moradia etc.) e informais (ajuda familiar) pode gerar maiores retornos e menores riscos do que o sistema previdenciário sozinho (Gill, Packard e Yermo, 2003: 4, 73, 125-149, 173).

Já foram discutidas outras possíveis causas para a baixa porcentagem de filiados que contribuem (seção III-A-1-a). Alguns especialistas defenderam, por anos, que o aumento da contribuição do trabalhador e seu alto nível podem criar incentivos para a evasão e a morosidade mais fortes do que o suposto incentivo do sistema privado para a filiação e a contribuição. Justo depois da aprovação da lei de reforma de El Salvador, a OIT advertiu que “com o aumento da contribuição em quase quatro vezes, será ainda mais difícil evitar um fenômeno generalizado de evasão e subdeclaração apesar dos incentivos [do novo sistema] e das sanções” (OIT 1997). O autor ratificou essa previsão e acrescentou que o aumento da contribuição poderia também expandir a informalidade e provocar uma queda não só na arrecadação, mas também na cobertura nos sistemas privados, como, de fato, ocorreu (Mesa-Lago e Durán 1998; Mesa-Lago 2001b). Depois de dez anos de reformas, o Banco Mundial sustenta o nosso argumento: “A facilidade com que os indivíduos na América Latina evadem a obrigatoriedade [de filiar-se e contribuir] cria dúvidas sobre sua utilidade, pelo menos nos níveis atuais de contribuição. É provável que a magnitude da evasão esteja, em parte, associada ao nível das contribuições obrigatórias; se a alíquota de contribuição e o teto máximo do salário imposto fossem reduzidos, a frequência da contribuição aumentaria, especialmente entre os trabalhadores mais pobres e jovens, os quais têm outras demandas urgentes de consumo”<sup>59</sup> (Gill, Packard e Yermo, 2003: 187-188). Duas perguntas são pertinentes: “Por que, quando o Banco estava preparando seu relatório de 1994, não levou em conta as estatísticas do Chile, as quais mostravam uma porcentagem declinante de filiados que não contribuíam entre 1981-1993, e indagou suas causas?”, “Por que o Banco não elaborou, então, simulações, semelhantes àquelas agora empregadas em abundância no seu novo estudo, para prever que algo similar poderia ocorrer em outros países, especialmente naqueles menos desenvolvidos do que o Chile, com populações mais jovens e rendas menores?”.

O novo estudo do Banco Mundial ignora outra causa importante para a inadimplência: os empregadores que descontam as contribuições do trabalhador,

59. O Banco considera essa redução melhor do que flexibilizar a extração das contas individuais para financiar moradia, educação ou saúde, pois o controle e a supervisão dessa política seriam muito difíceis, os custos seriam enormes, surgiria um risco moral e o Estado teria que ajudar os segurados que tomassem decisões erradas.

---

mas não as transferem (nos países onde há contribuição patronal) ou demoram para repassá-las à administradora ou agência central arrecadadora; uma violação ainda mais grave nos países onde só o trabalhador contribui. Essa infração legal é sancionada, na maioria dos países, não somente com o pagamento das dívidas das contribuições ajustadas à inflação, mas também com juros e multas e, até mesmo, com o fechamento da empresa. A ausência de depósito deve aparecer no relatório periódico da administradora destinado aos segurados sobre o estado de suas contas individuais; porém, muitos deles não as examinam ou não as entendem ou ignoram seu direito de reclamar. As administradoras também podem reclamar o pagamento (em alguns países, podem cobrar um encargo adicional como incentivo) e recorrer aos tribunais caso não obtenham êxito; entretanto, o procedimento judicial é, com frequência, lento e caro. No Chile, a dívida, só por mora, chegava a US\$ 526 milhões no final de 2002 (aumentou seis vezes desde 1990), 43% era incobrável devido ao desaparecimento ou à falência das empresas, e representava cerca de 1% do valor total do fundo de benefícios. Uma lei de reprogramação da dívida previdenciária, em 2001, conseguiu reprogramar apenas 20% da dívida total e, em 2003, havia uma lei submetida ao congresso para criar tribunais de cobrança previdenciária (SAFPb, 2002b; “Mensaje”, 2003). Devido à pressão dos sindicatos e de outras associações civis, a lei de reforma da Costa Rica incorporou a regulação mais completa e forte da região para controlar e sancionar as violações de pagamento das contribuições, incluindo o “delito da seguridade social”, mas não foi publicada uma avaliação de seus resultados (Martínez e Mesa-Lago, 2003).

O empregador é responsável pelo desconto e repasse das contribuições em todos os países. Mas, a arrecadação delas (assim como a manutenção de registros) é centralizada na metade dos países (Argentina, Costa Rica, Equador, México, República Dominicana e Uruguai), administrada por uma entidade especial pública, ou pelo seguro social, ou por uma agência privada sem fins lucrativos. Nos outros seis países, a arrecadação é descentralizada: o empregador deve preencher diversas planilhas de pagamento para cada entidade administradora, o que constitui um problema para as empresas pequenas. A arrecadação centralizada simplifica o processo de pagamento para as empresas pequenas (as quais só precisam preencher uma planilha; embora isso não constitua um problema para as empresas grandes que utilizam métodos eletrônicos) e deveria controlar melhor o pagamento da contribuição, além de reduzir o custo administrativo por economias de escala (McGillivray, 2001).<sup>60</sup> Seria necessário fazer uma avaliação comparativa de ambos os sistemas e de seus impactos no cumprimento e no custo administrativo.

---

60. Em 1988, como encarregado da parte de benefícios de uma missão do Banco Mundial no Chile, o autor propôs, com sólidos argumentos, a mudança para uma arrecadação centralizada autônoma, mas foi recusada pelo governo com argumentos de que poderia haver acesso a informações sigilosas das administradoras, causar erros na contabilidade, retardar as transferências às agências de fundos de benefícios e reintroduzir a intervenção estatal.

## **b. Componentes do custo fiscal na transição**

“O objetivo principal do Banco Mundial, por trás da reforma previdenciária, foi assegurar a estabilidade fiscal” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 6), e as reformas prevêm a redução e, eventualmente, a eliminação do custo fiscal a longo prazo. Porém, é difícil medir, projetar e comparar esse custo entre os países devido aos diversos componentes incluídos e às metodologias usadas (veja Mesa-Lago, 2000). Há três componentes do custo fiscal durante a transição; todos são financiados pelo Estado, com pouquíssimas exceções: o déficit operacional do sistema público, o bônus de reconhecimento e o benefício mínimo (veja quadro 10). Além disso, em alguns países, o Estado outorga certas garantias e benefícios assistenciais que elevam o custo fiscal. Ele pode ser financiado com a emissão da dívida pública, com impostos ou com um superavit fiscal não previdenciário de igual magnitude (maior poupança fiscal não previdenciária).

i) Deficit do sistema público. Em onze dos doze países, o Estado deve pagar o deficit do sistema público; a Costa Rica é uma exceção porque o regime financeiro (CPC) de seu sistema público financia os benefícios com pagamento em andamento. Essa carga fiscal varia de acordo com a dívida implícita previdenciária (DIP), ou seja, o valor atual das obrigações a longo prazo, que inclui o pagamento de benefícios atuais e futuros.<sup>61</sup> Nos regimes financeiros de repartição ou de CPC sempre há uma DIP, mas o modelo de reforma pode tornar essa dívida explícita, gerando um custo fiscal imediato e de maneira total, ou adiá-lá total ou parcialmente. No modelo substitutivo, o sistema público se fecha por completo, e toda a DIP se faz explícita de imediato; por isso, os benefícios com pagamento em curso e aqueles gerados pelos poucos que permanecem nesse sistema têm de ser financiados pelo Estado. Isso porque 100% dos segurados (Bolívia e México) ou de 91% a 98% deles (El Salvador e Chile respectivamente) passaram ou estão no sistema privado e não contribuem com o sistema público, o qual ficou com praticamente todas os benefícios, mas sem contribuintes, ou com muito poucos, e gera um deficit. No modelo paralelo, a DIP torna-se explícita apenas no sistema privado, mas não no sistema público, no qual ela é adiada; como o sistema público fica com os segurados contribuintes (mais na Colômbia do que no Peru), o custo fiscal é reduzido, ao menos por um período de tempo. No modelo misto, a DIP se faz parcialmente explícita no segundo pilar (sistema privado), mas não no primeiro pilar (sistema público), onde é adiada. Na Costa Rica, não há custo fiscal porque todos os segurados contribuintes permaneceram no sistema público, o qual tem reservas vultosas, ainda que a longo prazo necessite restaurar o equilíbrio atuarial. Ao contrário, no Equador, o Estado devia US\$ 3 bilhões ao regime geral em 2003, antes da reforma entrar em vigor; um organismo financeiro internacional havia recomendado que essa dívida não fosse paga, pois aumentaria muito o deficit fiscal, de maneira que o sistema misto começará com um primeiro pilar muito debilitado (Universidade, 2003). O custo

61. Barr (2002) argumenta que pagar a DIP nem sempre é uma boa política; além disso, pergunta por que isso é exigido somente em relação aos benefícios, e não na saúde e na educação.

**Quadro 10**  
**CUSTO FISCAL DA REFORMA EM DOZE PAÍSES, 2003**

<i>Modelo/ País</i>	<i>Responsabilidades financeiras do Estado</i>		
	<i>Cobre o déficit do sistema público</i>	<i>Paga o bônus de reconhecimento</i>	<i>Garante o benefício mínimo</i>
<b><i>Substitutivo</i></b>			
Chile	Sim	Não tem teto, ajustável à inflação, ganha 4% real de juros anuais, requer contribuição prévia.	Sim
Bolívia	Sim	Tem teto, ajustável, não está claro se ganha juros reais, requer um mês de contribuição prévia.	Não
México	Sim	Não	Sim
El Salvador	Sim	Não tem teto, não é ajustável, ganha juros reais iguais à inflação, requer contribuição prévia.	Sim
Nicarágua	Sim	Não tem teto, não é ajustável, não ganha juros, requer um ano de contribuição prévia.	Sim
República Dominicana	Sim	Não tem teto, ajustável, ganha 2% de juros reais, requer contribuição prévia.	Sim
<b><i>Paralelo</i></b>			
Peru	Sim	Tem teto, ajustável, não ganha juros, requer 4 anos de contribuição prévia.	Não; desde 2002, só aos filiados antes de 1945.
Colômbia	Sim	Tem teto, ajustável, ganha 3% de juros reais, requer 3 anos de contribuição prévia	Sim (com limitações)
<b><i>Misto</i></b>			
Argentina	Sim	Não tem teto, ajustável, não ganha juros, requer 30 anos de contribuição prévia (pago pelo primeiro pilar—sistema público).	Sim (pago pelo primeiro pilar-sistema público)
Uruguai	Sim	Não	Sim (pago pelo primeiro pilar-sistema público)
Costa Rica	Não	Não	Sim (pago pelo primeiro pilar-sistema público)
Equador	Sim	n.d.	n.d.

Fonte: Legislação dos doze países.

do deficit operacional deve aumentar durante os primeiros anos da transição até chegar a um máximo e, posteriormente, reduzir-se até desaparecer (em 2000, projetou-se que isso levaria 40 anos no Chile, um período total de 60 anos).

ii) Bônus de reconhecimento. Em oito, dos doze países, o Estado deve pagar um bônus de reconhecimento (ou certificado de reconhecimento, ou prestação compensatória etc.), equivalente ao valor das contribuições acumuladas no sistema público, a cada um dos segurados que passou para o sistema privado. Essas contribuições são ajustadas à inflação (exceto na Nicarágua), e, em três países (Colômbia, Chile e República Dominicana), recebem juros reais anuais de 2% a 4%. Para obter o direito ao bônus, exige-se um período mínimo de contribuição prévia que flutua entre um mês e 30 anos. Cinco países não fixam um teto para o montante do bônus (Argentina, Chile, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana), mas três países o fazem (Bolívia, Colômbia e Peru). Três países não outorgam o bônus: México (devido à opção concedida aos segurados à época da aposentadoria, já explicada), Uruguai e Costa Rica (porque, em um modelo misto, os segurados não se transferem, mas permanecem no primeiro pilar, que lhes paga um benefício básico). Em 2002, o bônus estava limitado na Bolívia; no Peru foi outorgado somente à metade dos segurados que se transferiram; e, em El Salvador, seu cálculo e emissão estavam atrasados há cinco anos (Mesa-Lago, 2003a). Não há informações sobre o Equador. O custo do bônus é nulo no começo, mas, deve crescer mais tarde, chegar ao máximo (no Chile, depois de 20 anos) e logo diminuir até desaparecer.

iii) Benefício mínimo. Nove, dos doze países, garante um benefício mínimo no sistema privado a todos os segurados cuja conta individual seja insuficiente para financiar esse mínimo; o fisco deve pagar a diferença. Nos modelos mistos da Argentina, Costa Rica e do Uruguai (provavelmente no Equador), o benefício mínimo é, na realidade, o básico pago pelo primeiro pilar do sistema público; no entanto, na Costa Rica, constitui a maioria do benefício total, menos no Uruguai e uma minoria na Argentina. É exigido um mínimo de contribuições prévias para o recebimento desse benefício, que flutua entre 20 e 35 anos. A Bolívia não garante um benefício mínimo; o Peru, inicialmente, não o outorgou e, em 2002, o introduziu para os que foram filiados antes de 1945, com 55 anos ou mais e 20 anos de contribuição, de maneira que a maioria dos segurados no sistema antigo não será elegível; El Salvador impõe restrições consideráveis à elegibilidade (Mesa-Lago, 2003a). A diferença já explicada entre filiados e contribuintes (quadro 9) sugere que a densidade de contribuição é muito baixa e, portanto, os segurados não acumularão o suficiente para financiar seu próprio benefício, onde o Estado deverá subsidiá-los a fim de garantir o benefício mínimo (Uthoff, 2002). Na Colômbia e na República Dominicana, há um Fundo de Solidariedade para financiar o benefício mínimo (LDSS, 2001; LRP, 2002). O custo do benefício mínimo é nulo ou baixo no começo da transição, mas deve crescer logo e tomar uma proporção maior do deficit fiscal (no Chile, foi zero nos primeiros oito anos e cresceu de maneira constante depois); não diminuirá, a menos que o emprego formal, o salário e a densidade de contribuição sejam melhorados consideravelmente.

---

iv) Garantias adicionais. Em quatro países (Argentina, Colômbia, Chile e Uruguai), o Estado oferece outras duas garantias: caso uma administradora não possa garantir o rendimento mínimo da conta individual, o Estado aporta a diferença; e, em caso de quebra de uma administradora ou uma companhia de seguros, o Estado se responsabiliza pelo pagamento dos benefícios (essas garantias são concedidas apenas aos segurados da administradora pública no Uruguai, o que, em parte, explica por que tem a maioria do total segurado). Na República Dominicana, o Estado é responsável por qualquer falha ou não cumprimento ocorrido no sistema privado.

v) Benefícios assistenciais. Embora não seja um custo direto da transição da reforma, já vimos que, em quatro países, o Estado financia benefícios assistenciais para a população não segurada e necessitada; as leis de outros três países estipulam a criação desses benefícios. Os benefícios assistenciais são financiados pelo orçamento (rendas gerais), exceto na Costa Rica, onde cerca de metade procede de contribuições de empregadores (esse programa sofria deficit devido à não transferência, pelo Estado, dos recursos necessários), e na Colômbia, onde serão financiados com contribuições de segurados e empregadores, assim como com aportes orçamentários. Em 2000-2001, o custo desses benefícios como porcentagem do PIB foi: 0,2% na Argentina, 0,3% na Costa Rica, 0,4% no Chile e 0,6% no Uruguai; em relação ao gasto total com benefícios, as respectivas porcentagens foram 3,6%, 5,5%, 7% e 5,5% (Bertranou e outros, em 2002). Comparado com o alto custo fiscal da transição, o gasto com esses benefícios é relativamente baixo; além disso, reduz a pobreza e tem um impacto progressivo na distribuição de renda (veja seção III-A-1-c). Por tudo isso, deveria-se considerar um aumento para a destinação de recursos a esse programa.

### **c. Estimativas e projeções do custo fiscal**

O Banco Mundial fez estimativas e projeções sobre o custo fiscal em 2001-2040 em oito países;<sup>62</sup> em seis deles, elas são comparadas com as projeções iniciais do custo fiscal e com outras feitas posteriormente nos respectivos países (quadro 11). As estimativas do custo fiscal do Banco para 2001 e suas projeções para 2040 são superiores às nacionais em três dos seis países: Argentina, Bolívia e Colômbia. A projeção do Banco da Argentina para 2040 é superior em mais de 3 pontos percentuais em relação à nacional realizada em 2002<sup>63</sup>, e as da Bolívia e da Colômbia são 1,5 ponto superiores à inicial. A projeção original da Bolívia calculou que o custo fiscal praticamente desapareceria em

---

62. As estimativas e projeções são do deficit atual de benefícios (gastos menos contribuições) financiado por transferências fiscais e incluem: o deficit do sistema público, o bônus de reconhecimento, o benefício mínimo e outras contribuições estatais aos sistemas público e privado.

63. Na Argentina, o custo fiscal obteve uma média de 4,6% ao ano em 1995-2001, em parte, devido ao corte da contribuição patronal pela metade (Schulthess e outros, 2000); projeções feitas em 2002 indicam que o custo fiscal continuará até 2035, mas terminaria 20 anos antes, se a contribuição do empregador fosse restituída ao nível anterior (Grushka, 2002).

2037, mas agora o Banco projeta 1,7% para 2040<sup>64</sup> e explica, em parte, o custo mais alto e prolongado por fraudes que resultaram da regulação deficiente. A estimativa do custo fiscal do Banco para o Chile, em 2001, é um ponto percentual maior do que a estimativa nacional de 2000, apesar de que esta inclui 1,3% do deficit das forças armadas, provavelmente, não incluído pelo banco; ao contrário, o custo projetado pelo Banco para 2040 é quase 3 pontos percentuais inferior à projeção nacional. Na Argentina, Bolívia e Colômbia, as projeções para 2040 (nacionais e do Banco Mundial) são superiores às estimativas do custo fiscal do ano inicial da reforma, entre 44 e 46 anos depois de seu início (são similares no México e menores no Chile e no Uruguai).

Em El Salvador, as projeções do deficit atuarial para 2002-2072 totalizam 67% do PIB de 2002; calcula-se que seu ponto mais alto ocorrerá em 2020 e não desaparecerá até 2072, um período de transição de 70 anos (Mesa-Lago, 2003a); o Banco Mundial estima que o custo fiscal aumentará de 1,4% em 2001 para 3,4% do PIB em 2020 e diminuirá para 2,6% em 2040. No Peru, não foram publicadas as estimativas e projeções iniciais do custo fiscal (Mesa-Lago, 2000a); o Banco Mundial estimou o custo fiscal em 0,7% em 2001 e projeta que crescerá de maneira constante até 1% em 2050. As projeções do

**Quadro 11**  
**ESTIMATIVAS E PROJEÇÕES DO CUSTO FISCAL (% DO PIB) EM SEIS**  
**PAÍSES, NO INÍCIO DA REFORMA OU POSTERIORMENTE, COMPARADAS**  
**COM AS DO BANCO MUNDIAL EM 2003**  
(Porcentagem do PIB)

Países	Projeções iniciais e nacionais				Projeções do Banco Mundial		
	Ano inicial	2000	2020	2040	2001	2020	2040
Argentina	2,5	1,8	0,3	+0,2 <sup>d</sup>			
Argentina	n.d.	3,1 <sup>a</sup>	1,2	0,3	2,5 <sup>a</sup>	2,3	3,6
Bolívia	0,2	2,2	0,9	0,2	3,5 <sup>f</sup>	2,1	1,7
Colômbia	0,9	1,5 <sup>b</sup>	2,2	2,0 <sup>e</sup>	1,6	1,0	3,4
Chile	3,8	6,1 <sup>c</sup>	3,6	3,3	7,2	3,4	0,5
México	0,9	n.d.	1,0	n.d.	0,5	0,7	0,7
Uruguai	5,1	4,5	3,8	3,6	4,0	2,1	2,5

Fonte: Primeiro segmento: Argentina, de Rofman e outros, 1997 e Grushka, 2002; Bolívia, de Gersdorff, 1997; Colômbia, de Schmidt-Hebbel, 1995; Chile, de Arenas de Mesa, 1999; México, de Grandolini e Cerda, 1998; Uruguai, de Noya e Laens, 2000; todas as projeções foram comparadas por Mesa-Lago, 2000a. Banco Mundial, de Gill, Packard e Yermo, 2003.

<sup>a</sup> Média anual de 4,6% entre 1995-2001. <sup>b</sup> Um estudo posterior estimou 3% em 2000 (Ayala e Acosta, 2001). <sup>c</sup> Média anual de 5,7% entre 1981-2000. <sup>d</sup> Um estudo posterior estimou +1% (Bertranou e outros, 2000). <sup>e</sup> Ano 2025, a projeção não chega até 2040. <sup>f</sup> O Banco também o estimou em 5% em 2001.

64. O Banco dá duas estimativas diferentes do custo fiscal para a Bolívia em 2001: 3,5%, mostrado no Quadro 12, e 5%, no texto de seu estudo (Gill, Packard e Yermo, 2003: 27, 29).

---

Banco Mundial para El Salvador e Peru mostram que o custo fiscal em 2040 será superior ao de 2001, 42 anos depois de iniciada a reforma. Uma projeção do custo fiscal na República Dominicana para 2003-2075 não consolida, como porcentagem anual do PIB, o deficit dos programas de funcionários públicos e trabalhadores do setor privado, além do bônus e do benefício mínimo, mas o faz como custo atual de todas as obrigações futuras (Palacios, 2003). Na Costa Rica, não houve, até agora, custo fiscal, pois o seguro social financia todos os benefícios em curso de pagamento.

As projeções do Banco Mundial nos oito países indicam que, em todos, exceto na Argentina, o custo fiscal ao final do período teria sido maior sem a reforma do que com ela. Entretanto, o Banco não revela os pressupostos, a metodologia e os cálculos; com isso, não é possível avaliar seus resultados. Além disso, fez as simulações projetando a DIP entre 2001-2050 com resultados iguais ao custo fiscal e incluiu a Argentina (a DIP é apresentada em gráficos que não permitem comparações com as estimativas dos países). O Banco também faz numerosas advertências sobre as simulações e projeções que reduzem a sua certeza e utilidade: (i) devem ser interpretadas com muita cautela e não podem substituir a análise cuidadosa e os cálculos feitos nos países; (ii) assumem que as reformas serão implantadas corretamente e os sistemas serão administrados de maneira adequada; não é possível prever problemas como os ocorridos na Bolívia e na Argentina; (iii) comparações da DIP, antes e depois da reforma, não são precisas; (iv) tanto o impacto macroeconômico da conversão da DIP em explícita durante a transição, quanto o efeito da reforma sobre os riscos do país, como demonstra o caso da Argentina, são incertos; (v) as crises globais ou fatores externos podem gerar riscos imprevistos adicionais; (vi) em alguns países, as reformas introduziram novas obrigações implícitas e explícitas, que implicam custos fiscais, algo que pode ocorrer em outros países e alterar os resultados; (vii) a sustentabilidade fiscal está longe de ser assegurada e o impacto positivo da reforma na solvência não é tão óbvio como os modelos teóricos defendem; e (ix) “a evidência empírica demonstra que as reformas previdenciárias podem provocar severos problemas de fluxo no excesso de custos fiscais projetados para a transição e, portanto, restringir a liquidez do setor público” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 28-33).

Diante de toda a análise anterior e do fato de que a transição pode durar entre 40 e 70 anos, é fundamental projetar o custo fiscal de maneira muito profissional e cuidadosa, com base em diversos cenários, assim como estudar e planejar a forma de financiá-lo. Os resultados de tais projeções e estudos devem ser publicados e submetidos a um debate público com especialistas nacionais e internacionais. Esses conselhos, razoáveis e aparentemente óbvios, não foram seguidos em vários países onde as projeções originais subestimaram o custo fiscal, não foram publicadas e, pelo menos em um, foram manipuladas para que aparecesse um custo fiscal menor (Mesa-Lago e Durán, 1998). Deve-se, também, discutir uma alternativa que existe em todos os países. Por um lado, o Estado tenta reduzir o custo fiscal, seja pela não outorga do bônus de reconhecimento ou do benefício mínimo,

ou pela sua concessão com restrições (sem ajuste, com um teto, com a exigência de contribuições prévias, ou com o adiamento de sua emissão). Esses cortes foram introduzidos nos países depois da reforma chilena, que foi a mais generosa de todas, mas também a mais cara fiscalmente. Entretanto, ao se reduzir o custo fiscal, prejudica-se o bem-estar dos segurados, pois não recebem o bônus ou o benefício mínimo, ou estes são restringidos. O Chile tem os custos fiscais de transição mais altos, enquanto outros países conseguiram reduzir esses custos, mas pagaram o preço da restrição dos direitos e do bem-estar dos beneficiários (Mesa-Lago, 2000a; Arenas de Mesa e Benavides, 2003).

#### **d. Envelhecimento da população**

O envelhecimento da população resulta da diminuição das taxas de fecundidade e mortalidade e do aumento da expectativa de vida, um fenômeno que se manifesta com maior força nos países do grupo pioneiro-alto, mas ainda não importante naqueles do grupo tardio-baixo. Em 2000, havia diferenças importantes entre os doze países com respeito à transição demográfica, observável na distribuição percentual da população entre os três segmentos de idades: 0-14 anos (jovem), 15-64 (produtivo) e 65+ (passivo). No grupo pioneiro, o Uruguai tinha a maior população passiva (12,9%), seguido da Argentina (9,7%) e do Chile (7,2%), com a Costa Rica atrás (5,1%), devido à existência de uma população ainda relativamente jovem. Por outro lado, o segmento em idade produtiva continuava crescendo, exceto no Uruguai, onde diminuiu entre 1990 e 2000. Entretanto, caso fosse usada uma distribuição etária mais de acordo com as idades para aposentadoria por idade, ou seja, 15-59 em vez de 15-64, notaria-se uma diminuição na Argentina e, logo, no Chile. No grupo intermediário, quatro países tinham um segmento passivo de 4,7%, e somente a Bolívia era inferior (4%). Por último, o grupo tardio-baixo tinha os segmentos passivos mais baixos: 4,3% na República Dominicana e 3,1% na Nicarágua (mas 5% em El Salvador, acima de todos os países do grupo intermediário). No grupo intermediário e, principalmente, no tardio-baixo, o segmento produtivo continuará crescendo por algum tempo (CEPAL, 2003a).

Historicamente, os países pioneiros, que eram mais afetados pelo envelhecimento, tiveram de elevar suas contribuições até chegar a níveis muito altos (Argentina, Uruguai), devido à resistência ao aumento das idades para aposentadoria ou aos ajustes da fórmula para o cálculo; ao contrário, os países do grupo tardio-baixo tinham as contribuições mais baixas e, portanto, mais espaço para manobrar. Como a reforma estrutural eliminou o princípio da solidariedade entre as gerações e cada segurado financia seu próprio benefício, argumenta-se que o sistema privado não gera deficit, manterá a contribuição sem mudanças e não será afetado pelo envelhecimento. Já foi visto que o deficit fiscal gerado pela reforma é significativo e de grande duração. Além disso, devido ao aumento da expectativa de vida, os beneficiários cobrarão sua prestação por mais tempo. Isso implica que será necessário aumentar a idade para aposentadoria, ou elevar a contribuição, ou

---

uma combinação de ambas as medidas. As companhias de seguro fixam as rendas vitalícias de acordo com a expectativa de vida da faixa etária a qual pertence o segurado que se aposenta, sem levar em conta o aumento previsto para a expectativa de vida dessa faixa (Gill, Packard e Yermo, 2003). “O argumento segundo o qual a capitalização isola os beneficiários das mudanças demográficas não deve ser exagerado, não é um argumento forte para justificar uma mudança [de repartição] para a capitalização”, outras alternativas dentro de um regime de repartição são: aumentar a idade ou o nível do benefício (o que impõem parte ou o total do custo aos beneficiários), ou reduzir a dívida pública em vez da previdenciária (Barr 2000, 2002: 10).

### **7. Promoção da poupança nacional, o mercado de capitais e o investimento**

Um novo princípio das reformas estruturais é que o sistema privado promove quatro supostos efeitos benéficos: (a) um grande acúmulo de capital no fundo de pensões, (b) um aumento da poupança nacional, (c) o desenvolvimento do mercado de valores e novos instrumentos financeiros que resultam na diversificação da carteira e (d) um alto rendimento do investimento, maior do que nos sistemas públicos. Esses efeitos, por sua vez, impulsionam o crescimento econômico, promovem o emprego e, eventualmente, permitirão pagar melhores benefícios (Banco Mundial, 1994; Vittas, 2000; Walker e Leford, 2002; Corbo e Schmidt-Hebbel, 2003).

#### **a. Acúmulo de capital no fundo**

O quadro 12 (primeira coluna) confirma o primeiro pressuposto do novo princípio: o acúmulo de capital, ainda que com diferenças importantes entre os países. No fim de 2002, o capital de milhões de dólares dos EUA acumulado nos fundos eram: 35,515 no Chile, 31,456 no México, 11,650 na Argentina, 5,350 na Colômbia, 4,484 no Peru, 1,144 na Bolívia, 1,061 em El Salvador, 893 no Uruguai e 138 na Costa Rica. Entre 2001 e 2002, o fundo aumentou em todos os países, com a exceção de dois: Argentina e Uruguai, onde caiu 44% e 15% respectivamente, como consequência das crises, especialmente a argentina (AIOS, 2001 e quadro 12). O fundo de pensões é administrado por um número reduzido de administradoras que concentram um enorme poder econômico, e tanto o fundo como esse poder provavelmente aumentarão.

O montante do fundo acumulado varia segundo o tempo de vigência do sistema, o número de segurados, o tamanho da economia, o nível dos salários e o rendimento dos investimentos. A reforma chilena tem 22 anos e acumulou o maior fundo. No México, a reforma tem somente 4 anos e meio, mas acumulou o segundo maior fundo (89% do fundo chileno), porque sua economia é a segunda maior da

América Latina, e o país tem o maior número de segurados.<sup>65</sup> A economia da Argentina é a segunda maior da região, e seu fundo, em 2001, era 60% do chileno, depois de apenas 7 anos e meio, mas a crise o reduziu a 33% em 2002. Os baixos acúmulos da Bolívia, da Costa Rica, de El Salvador e do Uruguai se devem ao tamanho inferior de suas economias, ao pequeno número de segurados e ao menor tempo de vigência da reforma. A porcentagem do fundo acumulado sobre o PIB depende não somente do montante acumulado, mas também do tamanho do PIB: no Chile, era 56% no final de 2002; na Bolívia, 16%; na Argentina e no Uruguai, 11% e 9% respectivamente; na Colômbia, em El Salvador e no Peru, de 6% a 8%; no México, 5%; e na Costa Rica, 1% (quadro 12, segunda coluna).

### **b. Aumento da poupança nacional**

O segundo pressuposto da reforma foi refutado de maneira teórica porque o acúmulo do fundo não, necessariamente, resulta em um aumento da poupança privada, em um investimento melhor e em crescimento econômico: (i) quando existem aumentos na poupança, eles ocorrem nos primeiros anos depois da criação do fundo; mas, quando o sistema amadurece, a poupança fica igual ao custo dos benefícios; (ii) os aumentos da poupança obrigatória durante a fase de acúmulo do sistema privado podem ser compensados, ao menos parcialmente, pela redução da poupança voluntária; (iii) a poupança não conduz, por si própria, a novos investimentos, por exemplo, pode estar em metais preciosos, obras de arte ou em papel de dívida; e (iv) o aumento do investimento não, necessariamente, eleva a produção, pois depende do uso produtivo desses recursos (Barr, 2002).<sup>66</sup>

Há estudos empíricos que questionam o pressuposto de que o sistema privado aumenta a poupança nacional, pois o quadro 12 mede somente o acúmulo no fundo, sem levar em conta o custo fiscal da transição (explicado na seção anterior). O Chile é o único país cuja reforma tem um período suficientemente grande (21 anos) para constatar tal pressuposto, e a maioria dos estudos realizados leva a conclusões negativas. Holzmann (1997), em um exercício econométrico de equilíbrio geral, descontou o custo fiscal da reforma (negativo) da poupança do sistema privado (positivo) e concluiu que o impacto dela na poupança nacional tinha sido negativo entre 1981-1988 e que não se podia constatar um impacto direto positivo entre 1989-1996. Por isso, advertiu os países da América Latina a não manterem esperanças de que a reforma aumentasse a poupança nacional. Arenas

65. Projeta-se que, em 2027, o fundo de pensões acumulado no México alcançará 60% do PIB (Guillén, 2000).

66. Mostrou-se que um alto nível de poupança nacional pode coincidir com um baixo nível de acúmulo do fundo de pensões e vice-versa. Por exemplo, no início da década de 90, o Japão tinha uma taxa de poupança nacional/PIB de 34%, a mais alta dentre onze países desenvolvidos, mas uma taxa de fundo de pensões/PIB de 8%, a terceira mais baixa; ao contrário, o Reino Unido tinha uma taxa de poupança nacional/PIB de 14%, a mais baixa, mas uma taxa de fundo de pensões/PIB de 73%, a segunda mais alta (OIT, 2002a: 102).

---

de Mesa (1999) seguiu uma metodologia similar, mas com um modelo de equilíbrio parcial entre 1981-1997, e mediu os fatores e o resultado em porcentagens anuais do PIB: a poupança capitalizada das contas individuais teve uma média de 2,7% no período, mas o custo fiscal foi de -5,7%; dessa forma, o resultado líquido obteve uma média de -3%, ou seja, poupança negativa. Além disso, projetou que, no primeiro quinquênio do século XXI, a situação mudará e a poupança será ligeiramente superior ao custo fiscal – um resultado líquido positivo – e depois crescerá; mas, provavelmente, levará 20 anos para compensar o balanço negativo ocorrido nos 20 anos anteriores. Assim, seriam necessários 40 anos para haver um impacto acumulado líquido positivo na poupança nacional. Acuña e Iglesias (2001) subtraíram o “deficit transitório dos benefícios da seguridade social” (porém, excluindo o deficit causado pelos benefícios mínimos assistenciais e o das forças armadas) da poupança do sistema privado e calcularam também um resultado líquido negativo médio entre 1982-1997 (-2.7%), um pouco menor do que o de Arenas de Mesa, pois este incluiu todos os custos fiscais da reforma. Barrientos (1998) observou os componentes de poupança privada entre 1980-1994 e descobriu que a poupança das corporações explicava quase todo o aumento, enquanto que as poupanças familiares foram negativas em todos os anos, exceto três. Por tudo isso, concluiu que a reforma previdenciária não poderia ter um impacto significativo nas poupanças familiares. Os economistas discutem se o efeito líquido da reforma estrutural foi positivo para essas poupanças. No Chile, era ligeiramente superior em 2000, se comparado a 1987 (Gill, Packard e Yermo, 2003). Um renomado especialista chileno considera que “o pressuposto de que o sistema de contribuição definida aumenta a poupança nacional não é, em geral, certo”; por isso suaviza tal pressuposto da seguinte forma: “A mudança do sistema previdenciário de repartição para capitalização oferece uma oportunidade única de aumentar a poupança nacional” (Valdés-Prieto em Holzmann e Stiglitz, 2001: 80, 82; cursiva do autor).

Ao contrário, Haindl Rondanelli (1997) estimou que a reforma teve um impacto positivo na poupança nacional entre 1990-1994, mas com base na carga tributária geral, em vez do custo fiscal direto da reforma. Utilizando suas próprias cifras, se ele houvesse deduzido o custo médio do deficit do sistema público (-4,6%) da média da poupança do sistema privado (3,1%), também teria obtido um resultado negativo (-1,5%), e isso sem levar em conta outros custos fiscais da reforma. Uthoff (2001) separou a poupança nacional em seus distintos componentes entre 1980-1999 e concluiu que “o efeito direto da reforma previdenciária na poupança nacional é, no máximo, muito fraco. Dos 10 pontos percentuais do PIB, em que a poupança nacional aumentou [nesse período], somente 2,5 podem ser atribuídos à redução do deficit da [previdência] social” (p. 32). Corbo e Schmidt-Hebbel (2003),

**Quadro 12**  
**FUNDO ACUMULADO E RENDIMENTO REAL BRUTO DO**  
**INVESTIMENTO, 2002**

(Aqui há várias unidades de medida, cada uma em sua coluna)

<i>Modelo/ País</i>	<i>Fundo acumulado</i>		<i>Média anual do rendimento real (%)<sup>a</sup></i>
	<i>Milhões de dólares</i>	<i>% do PIB</i>	
<b><i>Substitutivo</i></b>			
Chile	35 515	55,8	10,30
Bolívia	1 144	15,5	17,10
México	31 456	5,3	10,40 <sup>b</sup>
El Salvador	1 061	7,5	10,86 <sup>c</sup>
<b><i>Paralelo</i></b>			
Peru	4 484	8,1	6,57
Colômbia	5 350	6,2	7,33
<b><i>Misto</i></b>			
Argentina	11 650	11,3	10,45
Uruguai	893	9,3	15,00
Costa Rica	138	0,9	7,00

Fonte: AIOS, 2002; CONSAR, 2003; SAFJP, 2003; SAFPb, 2003; SBC, 2002; SBS, 2002; Spa, 2003; SPb, 2002. As estimativas para a Colômbia das duas primeiras colunas foram feitas pelo autor.

<sup>a</sup> Do início do sistema até o final de 2002. <sup>b</sup> CONSAR relata um rendimento líquido de 7,95%. <sup>c</sup> O autor estimou 8,36%, com base no rendimento nominal e na taxa de inflação média anual.

ao levar em consideração somente o déficit operacional e o bônus de reconhecimento (excluindo o benefício mínimo, o déficit das forças armadas e o benefício assistencial), estimaram um aumento médio anual de 2,3% do PIB para a poupança nacional entre 1981-2001, como resultado da reforma; com uma variação entre 0,7% e 4,6% do PIB, dependendo do financiamento do déficit fiscal, do aumento da poupança obrigatória no fundo e da reação da poupança voluntária. Os autores generalizaram seus resultados para toda a região, embora advertiram que dependerão da profundidade da reforma e das características estruturais das economias: “quanto mais radical for a substituição do sistema de repartição por um de capitalização e maior o financiamento do déficit de transição por meio de um ajuste fiscal, maiores serão os efeitos sobre o acúmulo e a eficiência na utilização dos fatores produtivos” (p. 37).<sup>67</sup> Ao contrário, segundo Uthoff (2003), a maioria das projeções realizadas em países com reformas estruturais apontam que, pelo menos nos primeiros 15 ou

67. Mas em um estudo de 1997, Schmidt-Hebbel havia reconhecido que a maior parte desse impacto ocorreu devido a um aumento da poupança pública e a outras políticas, como a reforma tributária, que gerou um forte aumento da poupança corporativa (citado por Gill, Packard e Yermo, 2003).

---

20 anos, não haverá um impacto positivo sobre a poupança, mesmo que o desempenho econômico seja adequado e o sistema privado bem-sucedido (para outras opiniões, veja Kiefer 2004).<sup>68</sup>

### **c. Desenvolvimento do mercado de capitais e diversificação da carteira**

De acordo com o terceiro pressuposto do novo princípio, os sistemas privados devem contribuir com o desenvolvimento do mercado de capitais e criar novos instrumentos financeiros. Tudo isso leva a uma composição do investimento do fundo muito mais variada, o que ajuda a compensar os riscos, pois alguns instrumentos podem subir de valor, enquanto outros diminuem. O estudo de Holzmann (1997) sobre o Chile concluiu que a reforma previdenciária contribuiu com mercados financeiros de maior liquidez e mais maduros, assim como a evidência empírica coincide com o pressuposto de que essa reforma promoveu o desenvolvimento do mercado financeiro e de uma carteira mais diversificada. No entanto, advertiu que tal evidência não constitui prova suficiente de que essa reforma tenha sido o fator decisivo no desenvolvimento desses mercados a partir de meados dos anos 80, pois pode ter sido causado por outros fatores alheios à ela. Ao contrário, Corbo e Schmidt-Hebbel (2003) sustentam que o aporte dos fluxos previdenciários sobre o desenvolvimento do mercado financeiro no Chile foi “bastante forte”, entre 31% e 46% do desenvolvimento financeiro de 1981 a 2001, e recomendam uma reforma estrutural o mais radical possível para acentuar esse efeito.<sup>69</sup> O Banco Mundial também sustenta, embora com mais cautela, que houve “um aumento da profundidade dos mercados de capitais, ao menos em parte, atribuível à reforma previdenciária”, mas em países como o Chile, onde ocorreram reformas macroeconômicas paralelas à reforma previdenciária, “é extremamente difícil isolar, de maneira adequada, o impacto de uma reforma específica” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 4, 33). Em 2001, os fundos de pensões chilenos tinham as seguintes participações na oferta de instrumentos financeiros: 57% em dívida pública, 54,7% em letras hipotecárias e bônus de instituições financeiras, 35,4% em outros bônus, 27% em depósitos a prazo e promissórias e 7% em ações (SAFPb, 2002b).

A legislação dos países geralmente estabelece limites, às vezes mínimos e máximos, para os diferentes instrumentos. Em alguns países, a porcentagem máxima

---

68. As projeções sobre o custo da reforma e seus impactos na poupança nacional da República Dominicana produzem um resultado ambíguo. O valor atual de todas as obrigações como porcentagem do PIB em 2003, antes da reforma, era 168%, e depois da reforma poderia flutuar entre 151% e 187%; assim, o valor líquido resultante estaria entre -19% e +17% (Palacios, 2003).

69. Um estudo da Argentina, do Chile e do Peru descobriu que algumas melhorias-chave na infra-estrutura de seus mercados de capitais estavam ligadas à reforma previdenciária, como os serviços de depósitos e a qualificação de riscos, assim como a modernização da regulação e supervisão do sistema financeiro (Walker e Lefort, 2002).

para investimento nos títulos de dívida pública é muito alta, e o Estado paga taxas de juro superiores às do mercado. Por exemplo, no México, pode-se investir 100% da carteira nesses títulos, mas somente 35% em títulos privados de dívida ou 10% em entidades financeiras; além disso, o governo fixou taxas de juro muito acima da inflação esperada, deixando o papel privado em uma situação pouco competitiva (Rubalcava e Gutiérrez, 2000). Em El Salvador, a lei permitiu investir entre 80% e 100% em títulos de dívida e até 85% em títulos públicos, mas apenas 20% para as ações de empresas privadas; a lei também eximiu da classificação de risco os títulos do Tesouro (Mesa-Lago, 2003a).

**Quadro 13**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA CARTEIRA POR INSTRUMENTO**  
**FINANCEIRO, 2002**  
(Porcentagens)

<i>Modelo/ País</i>	<i>Dívida Estatal</i>	<i>Instituições financeiras</i>	<i>Instituições não- financeiras</i>	<i>Ações</i>	<i>Fundos mútuos e outros</i>	<i>Emissores externos</i>	<i>Outros</i>
<b>Substitutivo</b>							
Chile	30,0	34,2	7,2	9,9	2,5	16,2	0,1
Bolívia	69,1	14,7	13,4	0,0	0,0	1,3	1,5
México	83,1	2,1	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	84,7	14,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
<b>Paralelo</b>							
Peru	13,0	33,2	13,1	31,2	0,8	7,2	1,6
Colômbia	49,4	26,6	16,6	2,9	0,0	4,5	0,0
<b>Misto</b>							
Argentina	76,7	2,6	1,1	6,5	1,8	8,9	2,4
Uruguai	55,5	39,6	4,3	0,0	0,0	0,0	0,5
Costa Rica	90,1	5,3	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: AIOS, 2002; Colômbia de SBC, 2003.

A distribuição percentual da carteira por instrumento ao final de 2002 indica que a maioria dos países ainda está muito longe de uma diversificação adequada (quadro 13). Uruguai, Bolívia, Argentina, México, El Salvador e Costa Rica têm entre 55% e 90% da carteira investida em valores públicos de dívida (49% na Colômbia). Essa participação é minoritária apenas no Chile e no Peru, e o primeiro levou 16 anos para reduzi-la de 46% a 30%, graças, em grande parte, à ação da superintendência.<sup>70</sup> A imensa maioria dos investimentos, na maior parte dos países,

70. Mesmo assim, dois especialistas chilenos consideram que a carteira previdenciária ainda está muito concentrada em títulos públicos de dívida (Acuña e Iglesias, 2001).

---

está em instrumentos públicos, e se eles têm gerado um bom rendimento é porque o Estado tem pago altos juros nos seus títulos de dívida (por exemplo, na Argentina até o fim de 2001); mas isso é custoso para a economia e não pode ser sustentado a longo prazo.<sup>71</sup> Apenas o Chile conseguiu desenvolver um mercado líquido de títulos de dívida pública com alto nível de investimento, indexados à inflação a longo prazo; de fato, é o único país na região onde uma disciplina fiscal prolongada conseguiu desenvolver esse tipo de instrumento (Gill, Packard e Yermo, 2003).

As ações são um dos instrumentos favoritos para a diversificação da carteira, e caso o mercado de valores se desenvolva, haverá múltiplas ações para investir o fundo. Só na Argentina, no Chile e no Peru, entre 6% e 31% da carteira está investida em ações; em dois países, a porcentagem é muito pequena (0,5% e 2,9% em El Salvador e na Colômbia); e, no resto, é zero. O volume negociado na bolsa chilena não é muito alto devido à concentração do setor empresarial; assim, cerca de 45% das ações mais negociadas estão nas mãos de apenas três acionistas. Por isso, a liquidez do mercado de ações está muito abaixo do que se esperaria de um país com um fundo de pensões tão desenvolvido e com uma das porcentagens mais altas de capitalização do mercado de ações em relação ao PIB. Em economias menores, o número de firmas que negociam valores em mercados líquidos é ainda menor; no Peru, apenas uma ação é suficientemente líquida para atrair investimentos estrangeiros. No Chile, os fundos de pensões tiveram um papel importante no crescimento do mercado de bônus hipotecários, o mais desenvolvido da região, mas isso não ocorreu no restante dos países (Gill, Packard e Yermo, 2003; Kiefer, 2004).

Caso não existam possibilidades adequadas para o investimento no mercado interno, uma alternativa são os instrumentos estrangeiros; entretanto, alguns países proibiram esse tipo de investimento, por considerá-lo contrário ao interesse nacional. No Chile, houve um debate prolongado e forte a esse respeito, e, só em 1992, aprovou-se o investimento estrangeiro em até 3% da carteira, depois foi gradualmente ampliado para 20% em 2002. Ao final de 2002, o investimento em instrumentos estrangeiros era 16% no Chile; entre 1% e 9% na Bolívia, na Colômbia, no Peru e na Argentina; e zero no restante dos países. A lei da Costa Rica autorizou, em um primeiro momento, o investimento estrangeiro em até 25%, embora o regulamento da lei permita até 50%; mas, até o final de 2002, essa disposição não havia tido efeito (Martínez e Mesa-Lago, 2003). Uma lei de 2002 autorizou o investimento em instrumentos estrangeiros no México em até 10% da carteira, suscetível de um aumento até 20% no futuro (AISS, 2003a).

---

71. Em El Salvador, o rendimento real caiu de 14% a 2,4% entre 1999 e 2002, devido à dolarização e ao corte dos juros pago pelo Estado (Mesa-Lago, 2003a)

A crise econômica na Argentina provocou uma queda no valor do fundo de pensões e um aumento na concentração da carteira em dívida pública. Em 2001, o governo pressionou as administradoras a aceitarem que os instrumentos em dólares e negociáveis em mercados internacionais fossem convertidos em “empréstimos garantidos” com um juro menor; depois evitou o processo legislativo por meio de vários decretos que obrigaram a investir o produto de certificados de depósitos bancários e dinheiro em papéis de dívida. A superintendência cooperou com essas ações ao elevar o teto de investimento para esses instrumentos e não contar o investimento indireto em títulos públicos de dívida por meio de fundos bancários a fim de não ultrapassar o teto legal. Em 2002, o governo converteu os “empréstimos garantidos” em peso e outros instrumentos em dólares, reduzindo ainda mais sua taxa de juros. O peso argentino estava no mesmo patamar do dólar, mas, devido à crise, à suspensão de pagamentos da dívida externa e à eliminação da paridade de câmbio, caiu para 3,5 pesos por dólar em meados de 2002, embora os instrumentos da dívida tivessem sido trocados à taxa de 1,4 por dólar ajustável à inflação. A porcentagem da carteira dos fundos de pensões investida em dívida pública aumentou para 78% no final de 2002. A estimativa do impacto dessas mudanças no valor da carteira, com base em dólares e projeções da desvalorização, foi aproximadamente 65%; outras estimativas baseadas em pesos ajustados à inflação ou em pesos corrigidos pelo índice de variação dos salários indicam lucro. Em setembro de 2003, o governo decidiu reconhecer apenas 25% da dívida em default; por essa razão, o valor do fundo previdenciário deve ter sofrido uma queda (OIT, 2002a; Alós e outros, 2003; Bertranou, Rofman e Grushka, 2003; González, 2003; Hujo, 2004).

O Banco Mundial fez uma avaliação dos efeitos positivos dos fundos de pensões nos mercados de capital e financeiro, assim como no investimento (separando seus efeitos de outros fatores e políticas), além de analisar as falhas e os problemas confrontados por esses fundos: (i) o desenvolvimento do mercado de capital foi gerado em grande parte por ações estatais, como a modernização da infra-estrutura desse mercado, as reformas tributárias e do regime de falência, e o marco regulador dos fundos de pensões e de outras instituições financeiras; (ii) a transparência e a integridade dos mercados financeiros melhoraram muito, mas essas melhoras poderiam ter ocorrido independentemente dos fundos de pensões; (iii) apesar dos supervisores terem errado ao ser demasiadamente cautelosos, os fundos de pensões estabeleceram altos níveis para a avaliação de valores, a qualificação de riscos e informações; (iv) “em termos de objetivos de investimento e desempenho, os fundos de pensões quase não são diferentes dos fundos mútuos; portanto, é possível que benefícios semelhantes tivessem sido obtidos, caso o marco regulatório dos fundos de pensões tivesse sido aplicado aos fundos mútuos”; (v) a carga do custo fiscal forçou a maioria dos governos a estabelecer regu-

---

lações que fixam limites para os instrumentos, restringindo as ações e os títulos estrangeiros e favorecendo os títulos de dívida pública; por isso, ocorre um investimento baixo no financiamento do setor privado por meio de bônus e ações (inclusive no Chile), “os governos usam, de fato, os fundos de pensões como fontes de retenção do financiamento” e “o principal beneficiário do crescimento desses fundos tem sido o mercado de dívida pública”; (vi) a liquidez dos investimentos dos fundos de pensões e as estratégias conservadoras de investimento trouxeram estabilidade aos mercados de capital, mas boa parte dela é artificial, já que é resultado das regulações que forçam o investimento em valores locais e em títulos de dívida do governo; (vii) as administradoras decidem onde colocar o investimento (exceto no Chile), de acordo com as regulações, e algumas delas criaram as condições perfeitas para uma indústria oligopólica altamente concentrada, onde a única pressão para o bom desempenho provém de outras regulações; (viii) há um instinto de “rebanho” (uns poucos administradores investem de maneira semelhante, e a composição das carteiras é parecida), o que é especialmente preocupante numa indústria que, cada vez mais, é a investidora dominante nos mercados de valores, e o processo crescente de concentração colocará as decisões de investimento nas mãos de um número cada vez mais reduzido; e (ix) a instabilidade criada por uma longa transição da dívida previdenciária é um obstáculo ao objetivo de aprofundar os mercados financeiros e, caso não exista um esforço fiscal contínuo, os custos de transição poderiam reduzir severamente o efeito positivo dos fundos de pensões nos mercados de capital. Finalmente, o Banco questiona se os objetivos econômicos da reforma (balanço fiscal, incremento dos mercados financeiros etc.) deveriam ser um fim em si mesmos ou simplesmente meios para melhorar o bem-estar social, ou seja: “as pessoas estão melhores com a implantação da reforma e do sistema privado?”. O estudo do Banco “fornece evidências de que os trabalhadores latino-americanos podem não julgar o novo sistema tão favoravelmente quanto os especialistas fiscais e financeiros” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 33, 42-45, 59-60, 78; veja também seção III-A-8).

#### **d. Alto rendimento do investimento**

O quarto pressuposto desse novo princípio é que o sistema privado gerará um rendimento alto para o investimento, maior do que no sistema público. Orszag e Stiglitz (2001) refutam a alegação de que o retorno do capital em um sistema privado seja maior do que em um sistema público. Holzmann (2001: 58) aceita, em parte, essa refutação: “as taxas de retorno em um sistema de contas individuais não são necessariamente mais altas [do que em um sistema público], mas podem ser, caso os custos administrativos possam ser controlados [ou] os custos de transição sejam baixos ou inexistentes em sistemas que se encontram em fase inicial”. Entretanto, já vimos que os custos administrativos são altos em todos os sistemas privados e

que o custo fiscal também o é na maioria dos países. Por outro lado, a análise do rendimento em três sistemas públicos é similar à da maioria dos sistemas públicos (veja seção III-B-6-a).

A média anual do rendimento real (ajustado à inflação) desde o início do funcionamento do sistema até o fim de 2002 foi: 17% na Bolívia e 15% no Uruguai; 10% no Chile, no México e na Argentina; 8% em El Salvador e na Colômbia; e entre 6% e 7% na Costa Rica e no Peru (quadro 12, última coluna).<sup>72</sup> Esses rendimentos são brutos, sem descontar o custo da comissão, o que explica um rendimento líquido inferior entre 0,2 e 2,4 pontos percentuais; por exemplo, 10,4% bruto e 7,95% líquido no México. Entre 1981 e 2000, o rendimento bruto médio do fundo de pensões no Chile alcançou uma média de 11,9 pontos percentuais a menos do que o rendimento do Índice de Preços Seletivo de Ações (IPSA) da bolsa de Santiago (Acuña e Iglesias, 2001). Nos anos 90, quando um quarto do investimento estava em ações, o rendimento do fundo chileno foi de 3,2 pontos a mais do que a taxa média dos depósitos bancários, mas com uma volatilidade muito maior.<sup>73</sup> No Peru, o fundo de pensões entre 1993-2000 teve um rendimento inferior aos juros de depósitos bancários e ao bônus Brady (com rendimentos mais estáveis). O rendimento mensal em cinco sistemas privados, desde seu início até o final de 2000, teve um desvio padrão entre os mais altos da América Latina, e o retorno por unidade de risco foi o menor da região (Gill, Packard e Yermo, 2003).

As cifras anteriores se referem à média de todo o tempo de operação da reforma; mas caso se considere o período até meados da década de 90, a média é muito mais alta; e desde 1995, é muito mais baixa, devido às crises econômicas e das bolsas de valores de 1995, 1998 e 2001. Por exemplo, o rendimento do Chile alcançou uma média de 13,8% entre 1981-1994, comparado com 4,4% entre 1995-2002, e houve taxas negativas em 1995 (-2,5%) e 1998 (-1,1%) (SAFPb, 2002-2003). Na Argentina, a média foi de 19,7% entre 1994-1997, comparada com 7,2% desde meados de 1997 a meados de 2001, e houve taxas negativas de dezembro de 2000 a dezembro de 2001 (-13,7%). Essas flutuações do rendimento envolvem um risco importante: caso o segurado se aposente no momento do boom do mercado de valores, seu benefício será bom, mas o fundo acumulado em sua conta individual pode diminuir

72. Embora haja estatísticas disponíveis no final de 2002, o Banco Mundial utiliza cifras de 2000, antes da recessão que reduziu o rendimento médio em quatro países (Gill, Packard e Yermo, 2003: quadro 7.4).

73. Um estudo recente sobre o desempenho chileno, baseado em retornos mensais, conclui: (i) o maior rendimento ocorreu nos primeiros anos devido aos altos juros dos títulos de dívida pública; (ii) os instrumentos indexados tiveram um desempenho melhor do que os fundos de pensões; (iii) o índice de ações teve melhores taxas na metade dos anos em que os fundos de pensões tinham um investimento considerável em ações, mas nos outros anos ocorreu o oposto; (iv) os fundos de pensões tiveram resultados melhores do que os fundos mútuos em 60% do tempo; (v) os fundos de pensões não geraram retornos anormalmente positivos e, ao subtrair o custo das comissões, a prova multi-fator Jensen alfa resultou negativa (Mittelstaedt e Olsen, 2003).

---

consideravelmente durante uma crise, principalmente se ela for demorada (como a da Argentina).<sup>74</sup> Esse risco é atenuado nos modelos mistos, porque combinam dois sistemas: um de prestação definida garantida e outro de prestação indefinida.

A esse respeito, o Banco Mundial disse: “a situação fiscal precária dos governos na região resultou em altas taxas de juros pagas por títulos de dívida pública e no alto rendimento bruto da carteira [dos fundos de pensões], mas há vários fatores que geram preocupação. O primeiro refere-se a quanto tempo será possível manter esse rendimento alto, já que os ajustes fiscais devem reduzir as taxas de juros da dívida. O segundo, nos casos em que o ajuste fiscal é baixo, é que uma boa parte desse alto rendimento reflete um risco de inadimplência, como mostra a experiência da Argentina”. O desempenho da poupança previdenciária obrigatória e voluntária não foi bom do ponto de vista do trabalhador/contribuinte: “para muitos trabalhadores é vantajoso não contribuir com o sistema obrigatório. Além disso, poucos trabalhadores têm considerado importante fazer contribuições voluntárias em suas contas individuais, apesar de sua relativa liquidez, de não acarretarem comissões adicionais e oferecerem vantagens fiscais atraentes”. As razões são a volatilidade do rendimento, as altas comissões, o fraco desenvolvimento dos mercados de seguros, a escolha adversa e a rigidez das rendas vitalícias; tudo isso pode aumentar o custo e o risco relativo de um sistema privado comparado com um sistema público (Gill, Packard e Yermo, 2003: 6, 11, 90).

Em quase todos os países, operam qualificadoras de riscos (normalmente públicas, embora também existam privadas) que avaliam os instrumentos e os ordenam; uma função crucial para o investimento das administradoras e para a segurança de todos os segurados. Por outro lado, a garantia do rendimento mínimo anual pressiona o investimento em instrumentos de curto prazo e não incentiva uma conduta diversa porque, caso o rendimento seja negativo, a administradora tem de recorrer a suas reservas e repô-las; isso gera um efeito de “rebanho”, ou seja, as carteiras das administradoras tendem a ser semelhantes, pois não se aventuram em investimentos com um risco de rendimento negativo a curto prazo. Para resolver esse problema, sugeriu-se que o período do cálculo do rendimento mínimo se estendesse de um a dois ou três anos, o que teria diversos efeitos: por um lado, o potencial de maior concorrência, diversificação das carteiras e aumento do rendimento; por outro, um risco maior ao segurado.

A discussão anterior indica que a reforma estrutural e a criação de um sistema privado, por si só, não resultam no desenvolvimento do mercado de valores, na diversificação da carteira e em um alto rendimento do investimento; outras condições

---

74. Barr (2000) expôs que dois segurados com histórias iguais de salários e contribuições podem receber benefícios muito diferentes dependendo do rendimento, da renda vitalícia e do momento da aposentadoria. O Banco Mundial reconhece agora que, no Chile, há diferenças notáveis entre os benefícios de grupos diversos devido à volatilidade do rendimento (Gill, Packard e Yermo, 2003).

e medidas são necessárias. O sucesso do Chile, em grande parte, é devido ao fato de que seu mercado de capitais foi criado no final do século XIX, e, eventualmente, desenvolveu-se uma regulação que proporcionou uma concorrência adequada pelos recursos de investimento a longo prazo, assim como transparência e confiança nesse mercado. Além disso, a política econômica e seus resultados foram bons: alta taxa de crescimento, inflação controlada, disciplina fiscal rigorosa, um mecanismo de indexação muito bem-sucedido, taxa positiva e moderada de juros, tipo de mudança realista e a quase eliminação da dívida externa do governo e do Banco Central. Três anos antes da reforma, o governo gerou um superavit de 5,5% do PIB, antecipando-se ao impacto adverso do custo fiscal da transição no balanço orçamentário, um caso único na região. Por último, a superintendência atuou de maneira independente, desenvolveu e executou regulações rigorosas para impedir riscos excessivos e fraude, promoveu a diversificação da carteira e autorizou o investimento em instrumentos estrangeiros (Gill, Packard e Yermo, 2003; Uthoff, 2003; Mesa-Lago, 2004).

Os países pequenos como a Bolívia, El Salvador, Costa Rica e Uruguai ou não tinham um mercado de valores antes da reforma, ou ele era incipiente e muito reduzido, com poucos instrumentos para o investimento e muito concentrados (El Salvador promulgou a lei que criava e regulava o mercado de capitais pouco antes da reforma começar). Esses países e outros fecharam ainda mais a possibilidade de diversificar a carteira ao proibir o investimento em instrumentos estrangeiros. A concentração da carteira em papéis públicos de dívida submete o rendimento à taxa de juros fixada pelo Estado; é difícil manter uma taxa alta a longo prazo (como ocorreu na Argentina), mas uma taxa baixa gera um rendimento baixo do investimento global. A independência efetiva da superintendência em relação ao poder executivo e o papel dela de promover a criação de novos instrumentos e a diversificação da carteira também são cruciais, como demonstra a experiência negativa da Argentina comparada à positiva do Chile.

### **8. Imunidade à ingerência estatal e política**

Assume-se que a propriedade da conta individual, o princípio de equivalência e a administração privada dos fundos de pensões impedirão a tradicional ingerência estatal e política no sistema privado. Entretanto, o Banco Mundial (1994) estava consciente de dois problemas que poderiam surgir: “se o governo administrou o sistema previdenciário mal, como podemos confiar nele para regular adequadamente os sistemas privados?”; além disso, “se o governo regula e garante os sistemas privados, não terminará controlando seus fundos?”. Para enfrentar esses dilemas, o relatório do Banco estabeleceu o bom comportamento do Estado como condição para o sucesso de uma reforma previdenciária estrutural.

Em resposta ao relatório do Banco Mundial em 1994, A OIT expandiu a segunda preocupação: o importante papel do Estado em um sistema privado como

---

regulador, supervisor, financiador e gestor na transição pode abrir as portas a uma intervenção negativa. Por exemplo, o Estado pode exercer pressão para a aplicação do investimento do fundo em títulos de dívida pública e pode impedir a diversificação da carteira (Beattie e McGillivray, 1995). Um ilustre especialista advertiu que a imprudência fiscal pode gerar inflação e descapitalizar os fundos privados, enquanto uma regulação inadequada dos mercados financeiros pode afetar a estabilidade dos fundos; além disso, o governo pode reduzir o rendimento real do fundo de pensão em um sistema privado ao requerer que as administradoras invistam em valores públicos e pagar-lhes juros abaixo do mercado, ou ao abolir ou reduzir benefícios tributários (Barr, 2000). O ex-economista chefe do Banco Mundial acrescentou que os países menos desenvolvidos não têm mercados de capitais ou eles não se encontram desenvolvidos, e os organismos públicos têm, normalmente, menor capacidade reguladora; por isso, o potencial de espaço para manobras do Estado é maior (Orszag e Stiglitz, 2001: 37, 43). Antes da crise argentina ocorrer, o autor apontou que as altas taxas de juros geradas pelos papéis de dívida pública que contavam com o investimento da maioria dos fundos de pensões e determinavam seu elevado rendimento eram insustentáveis a longo prazo (Mesa-Lago, 2001a).

A crise da Argentina demonstra a falácia da suposta imunidade do sistema privado contra a interferência política: o governo pode não apenas comportar-se mal ao pressionar e obrigar o investimento dos fundos de pensões em papéis de dívida públicos, como vários especialistas haviam previsto, mas também trocar instrumentos em dólares por instrumentos em pesos; e, assim, desvalorizar a moeda e reduzir os juros, diminuindo o valor do fundo de maneira drástica. A pesquisa feita em 2000, antes da crise e sob responsabilidade da superintendência, demonstrou que 66% dos segurados acreditavam que o sistema privado era dependente das mudanças políticas (SEL, 2000). Mas a Argentina não é um caso único; em El Salvador, a dolarização da economia provocou uma forte queda das taxas de juros e do rendimento do fundo em 2002; por outro lado, o custo fiscal da transição foi muito maior do que o projetado (de maneira errada, não se ouviram as críticas de organismos internacionais e especialistas anteriores à reforma), o Fundo de Amortização para financiar o déficit fiscal não foi criado e os recursos orçamentários legais disponíveis cobrem apenas 12% do custo atual; motivo pelo qual a emissão dos “certificados de transferência” (bônus de reconhecimento) demorou. Na Bolívia, o governo tentou forçar uma troca de títulos públicos de dívida denominados em dólares, em poder de fundos de pensões, por bônus em moeda nacional de menor valor e maior risco. No Equador, o Estado deve US\$ 3 bilhões ao seguro social e, se não pagar essa dívida antes do novo sistema misto começar a funcionar, o primeiro pilar começará quebrado (Mesa-Lago e Durán, 1998; Mesa-Lago, 2003a; Universidade, 2003).

Vinte anos após seu relatório de 1993, o Banco Mundial reconhece que “a capacidade do modelo multipilar de proteger o sistema de previdência [privado] contra o abuso dos governos pode ter sido superestimada pelos reformadores. Agora está claro que políticas fiscais e monetárias insustentáveis podem colocar em perigo até mesmo sistemas de capitalização bem implementados. Na Argentina, há uma desilusão quanto à confiança excessiva que se depositou no segundo pilar, assim como um sentimento crescente de que o novo modelo não é tão diferente das promessas sobre o sistema de repartição feitas por governos não confiáveis, [e a interferência do governo] feriu de maneira profunda a credibilidade do sistema, além de aumentar a probabilidade de uma recusa da reforma estrutural. Os segundos pilares privados não foram efetivamente isolados da interferência política, [porque] os fundos de pensões são, atualmente, usados pelos governos como fontes de retenção de financiamento” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 4, 12, 33, 102; cursivas do autor). Em várias partes de seu novo documento, o Banco apresenta a Argentina como um fracasso e exemplo do que não se deveria fazer; entretanto, a reforma estrutural argentina foi feita com o apoio de empréstimos do Banco. O Banco não impôs condições iniciais ao governo da Argentina para reforçar o mercado de capitais e financeiro, assim como para estabelecer outros componentes cruciais antes de iniciar a reforma? Mais tarde, não advertiu o governo argentino quanto à fragilidade de suas políticas monetárias, à supervalorização do peso e ao perigo de haver um investimento tão alto do fundo de pensões em títulos de dívida? Essa informação deveria ter sido incluída no documento para mostrar o papel do Banco tanto na instalação do sistema privado quanto em seu posterior monitoramento, além de mostrar as reações do governo às recomendações do Banco.

## **B. Países com reformas paramétricas ou ausência de reformas**

Oito países não implantaram reformas estruturais: dois do grupo pioneiro-alto (Brasil e Cuba), dois do grupo intermediário (Panamá e Venezuela) e quatro do grupo tardio-baixo (Paraguai, Guatemala, Honduras e Haiti). Os oito mantêm sistemas públicos com suas quatro características típicas (quadro 1): contribuição não definida (exceto um), prestação definida, regime financeiro de repartição ou CPC e administração pública. Dois países introduziram, recentemente, reformas paramétricas (Brasil e Venezuela), e os demais estão considerando vários tipos de reforma. Essa seção coleta e compara estatísticas e outras informações disponíveis acerca de sete sistemas públicos e avalia a vigência dos princípios de seguridade social (não foi possível obter estatísticas e informações recentes sobre o Haiti).

---

## 1. Universalidade da cobertura

As estimativas de cobertura com base nos contribuintes, em 2002, flutuavam entre 59% no Panamá e 13% no Paraguai, com uma média ponderada de 47% (29% sem o Brasil); com exceção do Panamá, ratificam a conclusão a que se chegou sobre os países com reforma estrutural: os do grupo pioneiro-alto têm a cobertura maior, e os do grupo tardio-baixo, a cobertura menor. As comparações da cobertura entre países com e sem reforma estrutural não são precisas, mas as estimativas sugerem uma média ponderada de 27% nos primeiros contra 47% nos segundos; o Panamá parece ter uma cobertura similar à do Chile, a Guatemala parece ter ultrapassado a da Argentina, e Honduras, as da Bolívia e do Peru. A cobertura dos trabalhadores autônomos é obrigatória somente no Brasil e cobre 23%, enquanto que é voluntária nos outros países (cobre 0,2% no Paraguai). Brasil, Cuba e Panamá têm programas obrigatórios que cobrem os trabalhadores rurais, o resto dos países cobre somente uma porcentagem ínfima ou os exclui; somente o Brasil e Cuba possuem benefícios assistenciais. Esses três países são os que têm a maior cobertura, os setores autônomo e agrícola menores, e dois deles contam com a menor incidência de pobreza. A cobertura dos idosos no Brasil é semelhante à do Chile e maior do que a da Argentina, é superada apenas pela do Uruguai.

### a. Cobertura geral da força de trabalho pelo sistema contributivo

A estimativa da cobertura nos sistemas públicos enfrenta problemas semelhantes aos encontrados nos países com reforma estrutural: ausência de séries históricas, confiabilidade diversa das cifras e a fragmentação, que dificulta calcular a cobertura dispersa em múltiplos programas. As forças armadas têm programas separados, e não foi possível estimar seus contribuintes, com duas exceções; além disso, há programas separados para funcionários públicos e outros grupos (veja seções 2 e 5). Devido a isso, o quadro 14 mostra duas cifras: a primeira (menor) é a do regime geral e a segunda (maior) inclui quase todos os programas (exceto o Panamá, pois tem apenas um). As estimativas se baseiam em contribuintes de 2002 a fim de compará-los com aqueles dos países com reforma estrutural (quadro 2). Embora Cuba não publique estatísticas, sustenta que toda a força de trabalho está virtualmente coberta, mas os filiados não contribuem (exceto uma proporção muito pequena), e não é possível fazer uma comparação com o resto.<sup>75</sup> Um problema que impede uma comparação mais precisa é a definição diversa do período em que se fez a última contribuição nos sistemas públicos (pode ser no último mês ou nos seis últimos meses ou pelo menos uma contribuição no último ano), ao passo que esse período é sempre o último mês nos países com reforma estrutural (os dois últimos meses no México), o que superestima a cobertura

---

75. Duas estimativas indicam que a cobertura em Cuba caiu de 90,1% em 1989 para 65,7% em 1997, devido à reforma econômica dos 90 ter reduzido o emprego estatal (todo coberto) e aumentado o emprego privado e informal, parte do qual não está coberto (OIT, 1999; Mesa-Lago, 2003b).

**Quadro 14**  
**COBERTURA DA FORÇA DE TRABALHO POR VÁRIOS PROGRAMAS E**  
**SETORES DIFÍCEIS DE INCORPORAR, 2000 –2003**  
 (Aqui há várias unidades de medida, cada uma em sua coluna)

Países	Cobertura da força de trabalho			Setor informal (%) <sup>b</sup>	Incidência de pobreza (%) <sup>c</sup>
	Força de trabalho	Contribuintes (000) <sup>a</sup>	Cobertura (%) <sup>a</sup>		
Brasil	77 900	35 758 39 758	45,9 51,0	47	36
Cuba	5 242	0 <sup>e</sup>	<sup>e</sup>	n.d.	n.d.
Guatemala	3 868	843 1 080	21,8 27,9	55	60
Honduras	2 507	393 481	15,7 19,2	55	79
Panamá	1 122	661	58,9	37	30
Paraguai	2 330	170 300	7,3 12,9	52	62
Venezuela	10 187	2 685 3 329	26,3 32,7	55	49
Média <sup>d</sup>			46,6	n.d.	42

Fonte: Brasil do MPAS, 2002 e MPS, 2003; Cuba de Mesa-Lago, 2003b; Guatemala de Durán e Cercone, 2001 e Apén, 2002; Honduras de Durán, 2003 e IHSS, 2003; Panamá de Durán, 2001 e OIT, 2001; Paraguai da OIT, 2003 e de Saldaín, 2003; Venezuela da República, 2003. Setor informal, pobreza e força de trabalho em vários países da CEPAL, 2002a, 2003a.

<sup>a</sup> A menor cifra é a do regime geral e a maior inclui quase todos os programas. <sup>b</sup> Porcentagem da força de trabalho urbana ocupada constituída por trabalhadores autônomos não-qualificados, domésticos e empregados de microempresas, com baixa produtividade, entre 1999-2000. <sup>c</sup> Porcentagem da população total em 2000. <sup>d</sup> Ponderada com a população pelo autor na cobertura; pobreza da CEPAL para toda a região. <sup>e</sup> Os trabalhadores não contribuem (com poucas exceções), e não se publicam estatísticas de cobertura.

comparativa de alguns países sem reforma estrutural.<sup>76</sup> As estimativas de cobertura (incluindo todos os programas) são: Panamá 59%, Brasil 51%, Venezuela 33%, Guatemala 28%, Honduras 19% e Paraguai 13%. A média ponderada da cobertura da força de trabalho nos cinco países é 46,6%; ao subtrair o Brasil, a média ponderada cai para 29%.

### **b. Comparações com os países que têm reformas estruturais**

Apesar de sujeitas às cautelas já apresentadas, as comparações entre os sistemas públicos e privados (quadros 2 e 14) mostram semelhanças e diferenças entre si, além de mudanças no ordenamento regional: (i) seguindo a tendência histórica, a cobertura é maior nos países do grupo pioneiro-alto e menor nos países do grupo tardio-baixo em ambos os sistemas (com algumas exceções); (ii) o Uruguai é o país de maior cobertura

76. Uma associação de superintendências de oito países com reforma estrutural compila estatísticas com base em definições uniformes e publica, desde 2000, uma série homologada de cobertura de contribuintes (AIOS, 2000-2003). Os países com sistemas públicos carecem de uma associação semelhante.

---

(60%), seguido pelo Panamá (59%), que ultrapassou o Brasil (51%) dentro de seu grupo e parece colocar-se no mesmo nível que o Chile (58%);<sup>77</sup> (iii) a Venezuela (33%) mostra uma cobertura ligeiramente superior à do México (30%), mas isso também ocorria na década de 80, e a brecha entre os dois países foi quase eliminada; (iv) a Guatemala (27%) parece ter ultrapassado a cobertura da Argentina (24%) devido à queda sofrida por esta durante a grave crise do país e também a da Colômbia (24%), ainda que este país e a Guatemala tenham tido coberturas semelhantes nos anos 80; (v) Honduras (19%) ultrapassou a cobertura do Peru e da Bolívia (11%), revertendo as posições dos anos 80; e (vi) a média ponderada dos países sem reforma estrutural é 47% (29% sem o Brasil), comparada com a média de 27% dos países com reforma estrutural. Embora seja essencial fazer cálculos mais precisos em toda a região (com um período igual de contribuição), a comparação sugere que os países sem reforma estrutural não só mantêm sua posição relativa regional na cobertura, mas alguns também a melhoraram.

### **c. Cobertura de autônomos e outros grupos difíceis de incorporar**

A cobertura dos trabalhadores autônomos só é obrigatória no Brasil, mas somente 23% do total estavam cobertos em 1999. As leis do Paraguai e da Venezuela fazem obrigatória a cobertura dos autônomos, mas ainda não foram implementadas. A cobertura desse grupo é voluntária em Cuba, na Guatemala, em Honduras, no Panamá e no Paraguai, e muito poucos estão cobertos (0,2% no Paraguai). A cobertura dos servidores domésticos também é obrigatória no Brasil (27% estavam cobertos em 1999, mas 100% dos que tinham contratos) e segundo as leis do Paraguai e da Venezuela; no restante dos países podem filiar-se voluntariamente ou estão excluídos (Pinheiro, 2001; LOSS, 2002; Saldaín, 2003).

A cobertura dos trabalhadores rurais é obrigatória no Brasil (conta com um programa especial e é a mais reduzida entre todos os setores), assim como no Panamá para os que trabalham mais de três meses ao ano; em Cuba, os membros de cooperativas estão cobertos, e os agricultores autônomos podem filiar-se de maneira voluntária (alguns grupos foram incorporados com disposições legais e acordos). Honduras exclui esses trabalhadores, e 98% do setor agrícola não está coberto, assim como 88% na Guatemala. Enquanto esses grupos não forem incorporados, será impossível ampliar a cobertura na maioria dos países. O setor informal, definido por sua baixa qualificação e produtividade em 2000 (incluindo trabalhadores autônomos, domésticos e empregados de microempresas), como porcentagem da força de trabalho urbana ocupada nesse ano correspondia a 37% no Panamá e 47% no Brasil (os países com a cobertura mais alta entre os sete), mas aumentava para 52-55% na Guatemala, em Honduras, no Paraguai e na Venezuela, os países com a cobertura

---

77. O Panamá considera contribuinte quem pagou pelo menos uma contribuição no último ano, já o Chile considera contribuinte ativo quem contribuiu no último mês, o que superestima a cobertura do Panamá nessa comparação.

mais baixa (quadro 15). Enquanto a força de trabalho rural correspondia a apenas 13-20% no Brasil, em Cuba e na Venezuela, aumentava para 44% no Paraguai, 52% em Honduras e 61% na Guatemala (CEPAL, 2002a, 2003a).

#### **d. Proteção assistencial dos não-segurados e pobreza**

Os países com a menor cobertura são também os que sofriam a maior incidência de pobreza na população: 60-62% na Guatemala e no Paraguai e 79% em Honduras; ao contrário, o Brasil e o Panamá, que têm a cobertura mais alta, tinham incidências de 30-36% (quadro 14). Apenas Brasil e Cuba possuem programas de benefícios assistenciais (o Brasil têm, além disso, um programa especial de benefícios rurais que cobre os grupos de baixa renda). Os outros cinco países carecem desse programa. Em 2000, o programa assistencial do Brasil cobria 1,2% da população, e o de benefícios assistenciais, um adicional de 3,5%, levando a um total de 4,7%, a maior cobertura entre os seis países com programas assistenciais. Os 86% da população com mais de 67 anos e de baixa renda estava coberta, e estimou-se uma redução da pobreza em 29% e da indigência em 96%; 66% das pessoas maiores de 60 anos contavam com a cobertura no Brasil, fosse pelo programa contributivo ou assistencial, uma proporção semelhante à do Chile e maior do que a da Argentina, só superada pela do Uruguai (Bertranou e outros, 2002; Schwarzer e Querino, 2002). O programa de benefícios assistenciais de Cuba (concentrado nos não-segurados idosos, inválidos e nas mães com filhos em estado de necessidade) cobria 1,2% da população, igual à proporção coberta no Brasil (sem contar os benefícios rurais) e abaixo das proporções dos outros países, com exceção da Argentina; não há informação sobre a porcentagem da população idosa coberta por benefícios contributivos e assistenciais (Mesa-Lago, 2003d).

## **2. Igualdade, equidade ou uniformidade no tratamento**

Todos os países possuem diversos programas separados do regime geral, com exceção do Panamá, que têm um só programa com condições uniformizadas de acesso. As desigualdades quanto às condições de acesso e às prestações entre esses programas e o regime geral criam uma iniquidade considerável: quanto maior a segmentação do sistema, maiores as desigualdades injustificadas. As idades para aposentadoria no regime geral dos sete países oscilam de 55 anos para a mulher e 60 para o homem a 60/65 (mulher/homem); além disso, são exigidos entre 11 e 25 anos de contribuição (veja o quadro 15). Nos programas separados, as idades para aposentadoria são mais baixas e, em vários países, existem aposentadorias por tempo de serviço, sem levar em conta a idade. Em cinco países, a idade para aposentadoria por velhice para a mulher é cinco anos inferior à do homem, o que, combinado com uma expectativa de vida mais alta, resulta em um benefício médio entre seis e sete anos maior do que o do homem. Entretanto, os sistemas públicos têm mecanismos compensatórios que atenuam, embora não eliminem, a iniquidade de gênero.

---

### **a. Multiplicidade de programas**

Em todos os países (exceto o Panamá), as forças armadas têm regimes separados; além disso, seis países contam com sistemas especiais para os funcionários públicos ou para os poderes executivo, legislativo e judiciário, assim como para professores e outros grupos bem organizados e influentes. Virtualmente, em todos os países, há programas voluntários que outorgam benefícios complementares a certos grupos. As diferenças significativas quanto às condições de acesso e às prestações entre o regime público geral e os programas separados geram sérios problemas de iniquidade. O Panamá possui um sistema geral unificado e programas voluntários de benefícios complementares. Cuba tem três regimes: geral, das forças armadas e de seguridade interna; não há programas de benefícios complementares. A Guatemala conta com três regimes: geral (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: IGSS), dos funcionários públicos e das forças armadas; há 14 esquemas de benefícios complementares para empregados públicos e privados. No Brasil, há quatro regimes principais: geral (Regime Geral de Previdência Social: RGPS), para assalariados urbanos do setor privado e de empresas estatais, assim como para empregados de dois terços dos municípios; dos funcionários públicos federais ou da União, incluindo os três poderes e as forças armadas; e de empregados dos 27 estados e de um terço dos municípios (há diversos programas nos estados e municípios); o Brasil tem o maior número de sistemas voluntários de benefícios complementares na região. Honduras possui sete regimes: geral (Instituto Hondureño de Seguridad Social: IHSS), dos poderes executivo, legislativo e judiciário e de instituições autônomas; dos professores; da universidade principal; das forças armadas; dos jornalistas e do Banco Central. O Paraguai também tem sete regimes: geral (Instituto de Previdência Social: IPS) para assalariados privados, empregados de entidades públicas descentralizadas, empregados domésticos e trabalhadores autônomos; dos poderes executivo e judiciário; do poder legislativo; dos professores; das forças armadas e da polícia; dos bancários; dos municípios; das estradas de ferro e gráficos; há dois programas de benefícios complementares. A Venezuela tem, provavelmente, o sistema mais segmentado: geral (Instituto Venezuelano dos Seguros Sociais: IVSS), para assalariados privados, operários e funcionários públicos (os últimos, incorporados a partir de 1991), trabalhadores autônomos e empregados domésticos; dos funcionários do governo central, estados e municípios (até 1991); e regimes especiais para o poder judiciário, o poder legislativo, as forças armadas, a polícia, o Banco Central, a controladoria, a promotoria, o Ministério da Educação, professores universitários, petróleo, e eletricidade de Caracas, assim como mais uns 400 programas; entretanto, a lei de 2002 estipula a integração de todos os programas (Legislação dos oito países; Mesa-Lago, 2000c, 2003d; Peñate, 2000b; Durán, 2001; Balsells, 2002; González e outros 2002; MPS, 2003; República, 2003; Saldaín, 2003; veja seção 5).

**Quadro 15**  
**CONDIÇÕES DE ACESSO PARA A APOSENTADORIA POR IDADE NO**  
**REGIME GERAL, 2003**

(Aqui há várias unidades de medida, cada uma em sua coluna)

<i>Países</i>	<i>Idades de aposentadoria por velhice (Mulher/Homem)</i>	<i>Expectativa de vida (anos a partir da aposentadoria) (Mulher/Homem)</i>	<i>Anos de contribuição</i>
Brasil	60 / 65 <sup>b</sup>	19 / 13	11 a 15 <sup>b</sup>
Cuba	55 / 60	26 / 20	25 <sup>c</sup>
Guatemala	60	20 / 18	15
Honduras	60 / 65	21 / 15	15
Panamá	57 / 62	26 / 20	15
Paraguai	60 <sup>d</sup>	n.d.	25 <sup>d</sup>
Venezuela <sup>a</sup>	55 / 60	25 / 18	14.5

Fonte: Legislação dos sete países. Expectativa de vida, cálculos do autor baseados na CELADE.

<sup>a</sup> A lei de 2002 não estipula as condições de acesso e mantém em vigor as existentes até que se regulem as novas. <sup>b</sup> Aposentadoria por idade em RGPS com salário-base igual a 80% da média dos melhores anos ajustados desde 1994; há outras opções. <sup>c</sup> Anos de trabalho. <sup>d</sup> Também aos 55 anos de idade com 30 anos de contribuição e taxa de reposição de 80%.

### **b. Desigualdades nas condições de acesso**

As idades para aposentadoria no regime geral dos sete países aumentam de 55/60 (mulher / homem) em Cuba e Venezuela para 60/65 no Brasil e em Honduras; devido às baixas idades, a expectativa de vida à época da aposentadoria é de 26/20 em Cuba e no Panamá. Além disso, são exigidos entre 11 e 25 anos de contribuição; a média de 15 anos é um período muito mais curto do que o exigido nos países com reforma estrutural (quadro 15). Nos programas separados, as condições de acesso são muito mais generosas, e vários deles outorgam aposentadoria por tempo de serviço, com base nos anos de serviços, sem levar em conta a idade. Quanto maior a segmentação do sistema, maiores as diferenças injustificadas nas condições de acesso (para as desigualdades no cálculo da fórmula para o benefício e seu ajuste, veja seção 4).

Cuba, Venezuela e Panamá têm as condições de acesso mais generosas; as do Panamá são as mais homogêneas da região, enquanto as condições dos outros dois países são diversas. As idades para aposentadoria no regime geral de Cuba são 55/60, as mais baixas entre os sete países (iguais às da Venezuela e à idade de aposentadoria para o homem no Paraguai, países com uma expectativa de vida menor), por isso as expectativas de vida à época da aposentadoria são

---

de 26/20 anos, as mais altas entre os sete países (iguais às do Panamá).<sup>78</sup> Além disso, exigem-se 25 anos de trabalho, o segundo maior período. No programa das forças armadas cubanas, a aposentadoria é concedida com 25 anos de trabalho e a qualquer idade (também aos 50 de idade e com 25 de trabalho); para o pessoal da seguridade interna, a idade mínima é de 45 anos. Na Venezuela, as idades para aposentadoria no IVSS são 55/60, as mais baixas, juntamente com Cuba (os funcionários públicos, antes de 1991, podiam se aposentar com 35 anos de serviço e com qualquer idade); as expectativas de vida à época da aposentadoria são 25/18, as terceiras mais altas; são exigidos 14,5 anos de contribuição, o período mais curto entre todos os países.<sup>79</sup> No Panamá, as idades para aposentadoria são 57/62, a mais baixa para a mulher depois de Cuba e da Venezuela, o que resulta em expectativas de vida de 27/19, as mais altas, juntamente com Cuba, entre os sete países; além disso, exigem-se 15 anos de contribuição, a média entre os sete países.

O sistema brasileiro é um dos mais diversos e complexos. No RGPS, existe a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de serviço. As idades para aposentadoria no primeiro são 60/65, além de 11 anos de contribuição que serão aumentados gradualmente até 15 anos (no programa rural, as idades são reduzidas para 55/60, o que é justo devido à menor expectativa de vida desse setor, mais 15 anos de trabalho, caso não haja contribuição). A aposentadoria por tempo de serviço requer 30/35 anos de contribuição (mulher/homem) com qualquer idade para os segurados depois de 1998, mas exige idades mínimas de 48/53 e 25/30 anos da contribuição para os segurados antes de 1998. As idades para aposentadoria por idade (60/65) geram expectativas de vida de 19/13 anos, mas com as idades mínimas para aposentadoria por tempo de serviço, essas expectativas aumentam para 30/24 (para os segurados em 1998), essas últimas, as mais altas entre os sete países. Os regimes da União, dos estados e dos municípios têm condições de acesso ainda mais generosas, com base na aposentadoria por tempo de serviço com 25/30 anos de contribuição ou com idades mínimas de 53/48 (a reforma desses regimes foi aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2003, veja seção 6). Ao contrário, os benefícios assistenciais são concedidos aos 67 anos de idade (sete anos a mais para a mulher e dois anos a mais para o homem do que no RGPS) ou a incapacitados cuja renda familiar por pessoa não exceda 25% do salário mínimo (MPAS, 2002b).

---

78. Em Cuba, o projeto de reforma de 2003 não altera as idades para aposentadoria ou a contribuição, mas propõe aumentos da porcentagem adicional sobre o salário-base para cada ano de adiamento da aposentadoria (Sandó, 2003). Vários especialistas recomendaram o aumento das idades de aposentadoria (alguns, a homologação da idade) e/ou dos anos de contribuição (Peñate, 2000a; Barros, 2003; Mesa-Lago, 2003b; Sabourin, 2003).

79. A lei da reforma de 2002 estipula que outra lei futura (dentro de um prazo de cinco anos) aumentará, progressivamente, as idades para aposentadoria e os anos de contribuição (LOSSS, 2002).

Os três países do grupo tardio-baixo têm condições de acesso muito diversas, relativamente mais liberais na Guatemala, seguida pelo Paraguai; as mais rigorosas são as de Honduras, que é o país com menor grau de desenvolvimento. Na Guatemala, a idade para aposentadoria por tempo de serviço no IGSS é de 60 anos para ambos os sexos, e, apesar dessa baixa idade, as expectativas de vida à época da aposentadoria são 20/18, relativamente baixas entre os sete países; são exigidos 15 anos de contribuição, que é a média. Mas o regime dos funcionários públicos exige apenas 50 anos de idade e 10 de contribuição, ou 20 anos de contribuição com qualquer idade, enquanto que no regime das forças armadas, é possível aposentar com 20 anos de serviço e qualquer idade. No Paraguai, a idade para aposentadoria no IPS é de 60 anos para ambos os sexos e 25 anos de contribuição, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição; a última idade é a mais baixa entre os homens em toda a região; mas os períodos de contribuição estão entre os mais longos dos sete países e são difíceis de cumprir, considerando as condições do mercado de trabalho. Em vários dos outros regimes (funcionários públicos, forças armadas etc.), exigem-se apenas entre 15 e 25 anos de serviços, sem levar em conta a idade; os parlamentares podem se aposentar com 55 anos de idade e 10 de serviço ou com 60 de idade e 5 de serviço. Em Honduras, as condições de acesso ao IHSS são rigorosas, relativas ao nível de desenvolvimento do país: as idades para aposentadoria (por idade) são 60/65 (iguais às da Argentina, do Brasil e do Chile e superiores às da Costa Rica, de Cuba e do Uruguai), por isso, as expectativas de vida à época da aposentadoria se colocam entre as duas mais baixas; são exigidos 15 anos de contribuição. As condições de acesso e prestações são muito mais liberais nos outros regimes: 58 anos de idade e 10 de contribuição para os poderes executivo, legislativo e judiciário; 50 e 10 para o magistério e 18 anos de serviço a qualquer idade nas forças armadas.

### **c. Iniquidade de gênero**

Em cinco países, a idade para aposentadoria para a mulher é cinco anos inferior à do homem, ainda que a mulher tenha uma expectativa de vida mais alta. Assim, a expectativa média à época da aposentadoria para a mulher, nos cinco países em que a idade é diferenciada, é de seis ou sete anos a mais do que a do homem (quadro 15). Os sistemas públicos são relativamente mais neutros, em relação ao gênero, do que os sistemas privados (veja seção III-A-2-b), já que normalmente transferem recursos do homem à mulher por meio de vários mecanismos compensatórios: (i) concedem um benefício mínimo igual; (ii) o cálculo do benefício se baseia nos 3-7 últimos anos de trabalho, assim, não leva em consideração a ausência de salário dos anos não trabalhados pela mulher; e (iii) a fórmula para calcular a prestação utiliza tabelas de mortalidade iguais para ambos os sexos. No entanto, se a mulher se apo-

---

senta mais cedo, com menos anos de contribuição, seu benefício será inferior; na Guatemala e no Paraguai, a idade para aposentadoria é igual para ambos os sexos, o que reduz esse problema.

### **3. Solidariedade e redistribuição de renda**

As leis de quase todos os países (e algumas de suas constituições políticas) estabelecem o princípio de solidariedade. Em nenhum caso, foi eliminada ou reduzida a contribuição do empregador, como foi feito em cinco países com reforma estrutural; ao contrário, em seis países, o empregador paga entre duas e sete vezes a contribuição do trabalhador (apenas uma minoria dos trabalhadores contribui em Cuba), por isso, a norma mínima da OIT, segundo a qual o trabalhador não deve pagar mais de 50% do total das contribuições, é amplamente superada. A exceção é o Panamá, onde a contribuição do trabalhador é o dobro daquela do empregador. A contribuição total é maior nos países do grupo pioneiro-alto (devido à idade e ao amadurecimento do programa e à queda no número de ativos por beneficiário) e menor no grupo tardio-baixo (porque tem sistemas e populações mais jovens), exceto o Paraguai, que possui a segunda contribuição mais alta. Em seis países, o Estado deve fazer uma contribuição percentual sobre os salários, ou cobrir o deficit resultante, ou pagar parte do custo dos benefícios do regime geral; mas, freqüentemente, não cumpre essas obrigações. Em apenas dois países, o Estado concede benefícios assistenciais (quadro 16). Embora seja necessária uma pesquisa para mensurar o impacto global dos sistemas públicos na distribuição de renda, os países com maior cobertura, sistemas mais unificados e transferências fiscais a grupos de baixa renda ou pobres são mais solidários do que os países com baixa cobertura, sistemas muito fragmentados e sem transferências fiscais a grupos vulneráveis (a informação procede principalmente da legislação dos países).

#### **a. Contribuições e aportes estatais**

Os dois países do grupo pioneiro-alto possuem as contribuições mais altas do regime geral; em ambos os países, o Estado cumpriu suas obrigações fiscais com o regime geral e concede benefícios assistenciais, mas seus subsídios aos programas separados são, proporcionalmente, maiores. No Brasil, a contribuição total sobre os salários flutua entre 28% e 31%, a mais alta dos sete países e de toda a região; os trabalhadores assalariados efetuam uma contribuição entre 8% e 11% (os facultativos, 20%; um sério obstáculo à extensão), e os empregadores, 20%. Financia-se o programa rural com 2,1% a 2,6% sobre a comercialização do produto rural pago pelos compradores. O Estado subsidia o deficit do RGPS, contribui com o programa rural e financia todo o programa de benefícios assistenciais. Os funcionários federais contribuem com 6%, e a União cobre o deficit restante, com uma relação de 1 a 5.

**Quadro 16**  
**CONTRIBUIÇÕES E APORTES ESTATAIS NO REGIME GERAL E**  
**BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS, 2003**  
 (Porcentagens, salvo na última coluna)

<b>Países</b>	<b>Contribuições (% do salário) e aportes estatais</b>				<b>Benefício assistencial</b>
	<b>Trabalhador</b>	<b>Empregador</b>	<b>Estado</b>	<b>Total<sup>a</sup></b>	
Brasil	8 a 11	20,00	Deficit	28 a 31	Sim
Cuba	0 <sup>c</sup>	12,00	Deficit	12,00	Sim
Guatemala	1,83	3,67	<sup>d</sup>	5,50	Não
Honduras	1,00	2,00	0,50	3,50	Não
Panamá	6,75	2,75	<sup>e</sup>	9,50	Não
Paraguai	4,90	7,60	<sup>f</sup>	12,50 <sup>g</sup>	Não
Venezuela <sup>b</sup>	0,84	5,91	<sup>f</sup>	6,75	Não

Fontes: Legislação dos sete países.

<sup>a</sup> Exclui os aportes estatais. <sup>b</sup> A lei de 2002 não estipula as contribuições e mantém as existentes em vigor até que se regulem as novas. <sup>c</sup> O trabalhador apenas contribui em cerca de 15% das empresas.

<sup>d</sup> O Estado deve pagar 25% do custo dos benefícios, mas não tem feito isso. <sup>e</sup> O Estado deve aportar uma soma e a renda do imposto do álcool. <sup>f</sup> O Estado deve contribuir com 1,5% como terceira parte, mas não tem feito isso. <sup>g</sup> No regime geral (IPS), há diversas contribuições.

Em Cuba, os empregadores contribuem com 12% para o regime geral (a terceira contribuição mais alta dos sete países), e o Estado cobre o deficit resultante.<sup>80</sup> Os trabalhadores assalariados não contribuem; uma lei de 1994, reestabeleceu essa contribuição e, em 1999, começou a ser aplicada nas empresas incorporadas ao “sistema de aperfeiçoamento”, apenas 15% do total das empresas em 2003. É provável que a evasão seja nula, pois a grande maioria das empresas é estatal, e uma minoria é mista com capital estrangeiro. Os trabalhadores autônomos contribuem com 10% sobre sua renda declarada, o que é um sério obstáculo a sua filiação voluntária. Não se sabe se os membros das forças armadas e da segurança interna contribuem, ou se seus programas são inteiramente financiados pelo Estado (Mesa-Lago, 2003b).

Nos dois países intermediários, a contribuição total do regime geral é inferior à do grupo pioneiro-alto, mas superior à do grupo tardio-baixo. No Panamá, a contribuição total à CSS é a quarta mais alta: 9,5% (sem o aporte fiscal), 6,75% pelo trabalhador (a segunda mais alta), 2,75% pelo empregador (a segunda mais baixa), e uma soma desembolsada pelo Estado mais o imposto ao álcool. Em 1998, havia uma mora equivalente a 12% das rendas, 74% dela por empresas privadas e 26% pelo Estado;

80. Há opiniões diversas sobre esse deficit entre os especialistas cubanos; um estudo do CIEM, de 1999, destaca sua importância, enquanto que outro o considera uma ficção (Peñate, 2000b).

---

uma parte da dívida era incobrável (Mesa-Lago, 2000b). Na Venezuela, a contribuição total para o IVSS é de 6,57% (sem o aporte estatal), está entre as três mais baixas dos sete países, apesar das condições de acesso generosas; o trabalhador contribui com 0,84% (a mais baixa dos seis países), o empregador com 5,91% e o Estado com 1,5% (mas, normalmente, não a paga). O salário de contribuição tem um teto que tem sido aumentado gradualmente, mas a grande maioria dos segurados ganha o salário mínimo e contribui sobre ele. Os trabalhadores autônomos contribuem com 6,57%; a lei de 2002 estipula que o Estado poderá aportar uma parte dessa contribuição para os autônomos de baixa renda que se filiem ao programa.<sup>81</sup> A evasão no setor assalariado formal foi estimada em 43,6% em 2003; em 1995, a dívida com o IVSS era de US\$ -3,2 bilhões, e 88% dela era do Estado (não há cifras posteriores). As contribuições dos funcionários públicos são inferiores às do IVSS, e o Estado financia a diferença (González e outros, 2002; LOSS, 2002; República, 2003).

Os três países do grupo tardio-baixo têm as contribuições mais baixas junto ao regime geral (exceto o Paraguai), considerável variedade de contribuições entre os programas, e o Estado não cumpre suas obrigações com o regime geral, mas subsidia os programas separados. O Paraguai tem a segunda contribuição total mais alta entre os sete países, apesar de suas rigorosas condições de acesso: 12,5% para o IPS, 4,9% pelo trabalhador e 7,6% pelo empregador; os trabalhadores autônomos pagam uma soma fixa. O Estado deve aportar 1,5% dos salários, mas nunca o fez; a evasão patronal foi estimada em 77%, e parte dela é do Estado. Há uma enorme diversidade de contribuições nos outros seis programas (veja Saldain, 2003). Na Guatemala, a contribuição total de 5,5% junto ao IGSS é a segunda mais baixa da região; o trabalhador aporta 1,83% e o empregador, 3,67%; o Estado deve financiar 25% do custo dos benefícios (1,83% dos salários), mas nunca cumpriu com essa obrigação. Os funcionários públicos contribuem com 9% a 15%, e os membros das forças armadas com 8%, mas suas condições e prestações são muito generosas, e o Estado financia o déficit (Durán e Cercone, 2001; Balsells, 2002). Em Honduras, a contribuição total de 3,5% para o IHSS é a mais baixa de toda a região: 1% do trabalhador, 2% do empregador e 0,5% do Estado (não a pagou por muitos anos). O teto de contribuição permaneceu estagnado por 28 anos, mas aumentou gradualmente entre 2001-2003, ainda que seja necessário regular esse ajuste no futuro. O IHSS tinha uma mora de US\$ 235.000,00 em 2002 (superior ao gasto com benefícios nesse ano) e 64% dela era do Estado, como empregador e terceiro. As contribuições dos trabalhadores nos outros programas flutuam entre 7% e 9% e as dos empregadores entre 11% e 18%; o Estado paga pontualmente sua contribuição a todos esses programas e, em alguns, financia o déficit (IHSS, 2003).

---

81. A lei de 2002, que estabelece a integração do IVSS e de todos os outros programas pelo sistema integrado, responsabiliza o Estado pelo pagamento de todos os benefícios existentes e pelos que surjam até o novo sistema entrar em vigor, assim como pelas contribuições abonadas junto ao IVSS (LOSS, 2002).

### **b. Efeitos redistributivos**

Há vários elementos redistributivos progressivos nos sistemas públicos: (i) as contribuições dos empregadores que, em média, são o dobro das contribuições dos trabalhadores; isso é particularmente importante nos países com alta cobertura; (ii) o aporte do Estado para cobrir o déficit do regime geral nos países com alta cobertura (Brasil e Cuba); (iii) os benefícios rurais e assistenciais no Brasil, financiados por transferências urbanas e pelo Tesouro Nacional, os quais reduziram a pobreza, assim como os benefícios assistenciais de Cuba, financiados pelo Estado; (iv) os benefícios mínimos e máximos que transferem recursos dos segurados de renda alta aos de baixa renda (veja seção 4); e (v) as transferências do homem para a mulher (explicadas na seção 2-c).

Por outro lado, os sistemas públicos têm elementos regressivos: (i) devido à fragmentação existente em todos os países (exceto no Panamá), todos os filiados aos programas separados não contribuem com o regime geral, mas têm condições de acesso e prestações superiores e recebem subsídios fiscais volumosos (veja seções 4 e 6); (ii) nos países com baixa cobertura (Guatemala, Honduras, Paraguai), a contribuição do empregador pode ser transferida aos preços (alega-se, também, que, na verdade, o trabalhador a paga; ou que o empregador não pode transferi-la aos preços); dessa forma, a maioria da força de trabalho não-segurada pode contribuir com a minoria coberta; e (iii) em cinco países, o Estado não cumpre com seus aportes junto ao regime geral ou lhe deve somas volumosas, mas subsidia fortemente os programas separados. Quando o Estado cumpre com seus aportes e a cobertura é baixa, a maioria da população não coberta contribui com a minoria coberta por meio dos impostos sobre o consumo (Mesa-Lago, 2003d). O Banco Mundial acrescenta mais dois efeitos regressivos. O primeiro é irrefutável: os trabalhadores de baixa renda, com pouca educação e mortalidade média alta entram no mercado de trabalho mais cedo, contribuem mais e cobram o benefício por menos tempo em comparação com os trabalhadores de maior renda, com maior nível de educação e mortalidade média inferior, os quais entram no mercado de trabalho mais tarde, contribuem por um período menor e cobram o benefício por mais tempo. O segundo efeito regressivo alegado é que, nos sistemas públicos, os benefícios são baseados nas rendas em vez de serem na necessidade. Esse argumento é inconsistente com outra parte do estudo do Banco, em que este critica os sistemas públicos por terem uma relação tênue ou nula entre contribuição e nível do benefício e, precisamente por isso, apóia a aplicação rigorosa do princípio de equivalência nos sistemas privados (Gill, Packart e Yermo, 2003: 60, 68).

Pode-se ilustrar os efeitos regressivos da segmentação nos dois países com alta cobertura e transferências fiscais a grupos vulneráveis com os dois exemplos

---

seguintes. No Brasil, o RGPS engloba 88% dos beneficiários (dois terços deles recebem um benefício igual ao salário mínimo) e gera um déficit financiado pelo Estado equivalente ao déficit total do sistema previdenciário; ao contrário, os programas de funcionários públicos têm apenas 12% dos beneficiários (os quais recebem benefícios entre 9 e 35 vezes maiores do que o benefício médio do RGPS), geram um déficit equivalente a 70% do déficit fiscal total (Schwarzer, 2004; a reforma da previdência de funcionários públicos foi aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2003, veja seção 6). Em Cuba, o custo do programa das forças armadas, que cobre ao redor de 4% da força de trabalho, foi equivalente ao déficit financiado pelo Estado de todo o regime geral em 1995, o qual cobre, provavelmente, mais de 60% da força de trabalho (Mesa-Lago, 2003b). Esses efeitos regressivos são, possivelmente, piores nos países com baixa cobertura, maior fragmentação e sem subsídios fiscais a grupos vulneráveis.

#### **4. Abrangência e suficiência das prestações**

A fórmula para o cálculo do benefício é generosa em níveis internacionais, ainda que varie entre os países. O salário base é a média dos últimos 3 a 7 anos de salários (uma média de 5 anos), os quais tendem a ser os mais altos durante a vida ativa do segurado; uma prática que provoca vários efeitos nocivos: (i) estimula a subdeclaração de salários durante a primeira e mais longa parte da vida ativa, pois não entram no cálculo do salário base; (ii) estimula a sobredeclaração de salários nos últimos anos (às vezes em concordância com o empregador), objetivando elevar a média do salário-base e o benefício; (iii) castiga os segurados que pagam fielmente sobre todo o seu salário; (iv) prejudica os trabalhadores braçais, cujo salário, ao contrário dos trabalhadores não-braçais, tende a reduzir no final da vida ativa; (v) diminui o vínculo entre as contribuições e os benefícios; e (vi) submete o cálculo à sorte da inflação. A taxa de reposição básica flutua entre 50% e 100% (exceto em um país), enquanto que a máxima oscila entre 70% e 100%; ambas são muito altas em níveis internacionais (superam a básica de 45% da OIT) e difíceis de serem financiadas a longo prazo. Por outro lado, em três países, os benefícios são ajustados anualmente de acordo com o IPC; em outros dois, o ajuste é discricionário; e, em dois, não há ajuste, o que resultou em quedas no seu valor real (quadro 17). Os programas separados costumam calcular o benefício em 100% do último salário e o ajustam regularmente de acordo com o IPC ou com o salário dos ativos.

No Brasil, com respeito à aposentadoria por idade do RGPS, o salário base corresponde a 80% da média dos melhores anos de salário atualizados desde 1994 até o momento da aposentadoria. O segurado pode escolher a opção mais benéfica entre as duas fórmulas de cálculo: (i) uma taxa de reposição entre 70% e 100%, a

**Quadro 17**  
**ELEMENTOS DE SUFICIÊNCIA NO REGIME GERAL, 2003**  
 (Aqui há várias unidades de medida, cada uma em sua coluna)

<i>Países</i>	<i>Salário base (últimos anos para calcular a média)</i>	<i>Taxa de reposição (% mínima e máxima sobre o salário base)</i>	<i>Ajuste anual dos benefícios (IPC= índice de preços ao consumidor)</i>
Brasil	b	70 / 100 <sup>b</sup>	IPC
Cuba	5	50 / 90	Não
Guatemala	5	50 / 80	IPC
Honduras	3 ou 5	50 / 80	<sup>d</sup>
Panamá	7	60 / 100	<sup>e</sup>
Paraguai	3	100 <sup>c</sup>	IPC
Venezuela <sup>a</sup>	5 ou 10	40 / n.d.	Não

Fonte: Legislação dos sete países.

<sup>a</sup> A lei de 2002 não determina a fórmula para o cálculo do benefício e mantém em vigor a existente até que se regule a nova. <sup>b</sup> Aposentadoria por idade no RGPS: 80% da média dos melhores anos atualizados desde 1994; em vez das taxas de reposição, pode-se aplicar um fator previdenciário. <sup>c</sup> Caso seja escolhida a aposentadoria aos 55 anos de idade e com 30 anos de contribuição, a taxa de reposição é de 80%. <sup>d</sup> São ajustadas em 75% do salário mínimo. <sup>e</sup> Os benefícios mínimo e máximo são ajustados a cada três anos, sempre que a situação financeira permitir.

qual depende dos anos de contribuição, ou (ii) a aplicação sobre o salário base de um “fator previdenciário”, o que engloba a idade para aposentadoria, a taxa e o período de contribuição e a expectativa de vida; essa fórmula reduz a taxa de reposição quanto menor for a idade e a taxa-período de contribuição, o que desestimula a aposentadoria antecipada.<sup>82</sup> Na aposentadoria por tempo de contribuição (antiga tempo de serviço), aplica-se apenas o fator previdenciário. O valor mínimo do benefício do RGPS é um salário mínimo (incluindo os benefícios rurais), o qual é recebido por dois terços dos beneficiários; o benefício máximo equivale a 8 salários mínimos (US\$ 623,00 mensais); o benefício é ajustado com base no IPC, e o benefício médio real aumentou 22% entre 1993-2002. O montante do benefício assistencial é o salário mínimo, igual ao benefício mínimo contributivo e a 31% do benefício médio do RGPS, o primeiro poderia gerar incentivos adversos; o benefício assistencial era de US\$ 77,00 mensais em 2000, maior do que o do Chile e o da Costa Rica. Para os funcionários públicos, o benefício é igual ao último salário, sem teto e ajustado conforme o salário do pessoal da ativa. As diferenças na determinação do salário base e

82. Antes da alteração da fórmula, 50% dos homens e mais de 70% das mulheres aposentavam aos 50 anos e recebiam 100% do salário (Barreto e Iwakami, 2001).

---

no ajuste do benefício resultam em um montante para os benefícios de programas separados várias vezes maior do que o benefício médio do RGPS: 6 vezes para os funcionários do poder executivo, 10 vezes para as forças armadas, 19 a 22 vezes para os poderes legislativo e judiciário, assim como para o Banco Central, e 36 vezes para o Ministério Público Federal (a reforma desses programas foi aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2003; veja seção 6). Além disso, os esquemas voluntários dos benefícios complementares, que cobrem 8% da força de trabalho, complementam os benefícios públicos desse setor reduzido (MPAS, 2002b; MPS, 2003; Schwarzer, 2004).

Em Cuba, o salário base é a média dos cinco melhores anos de salários nos últimos dez anos de trabalho, e a taxa de reposição mínima é de 50% do salário base; ambos ao redor da média dos sete países, enquanto que a taxa de reposição máxima é de 90%, a quarta mais alta. Porém, o benefício não se ajusta regularmente ao custo de vida, e a média real caiu 42% entre 1989 e 1998 e, em 2002, equivalia a US\$ 4,34 mensais (com base na taxa das agências de câmbio estatais), embora estivesse complementada com subsídios de acordo com os preços de alimentos racionados, isenção do aluguel para moradia e saúde gratuita; o benefício médio era 43% do salário médio, porque esse deteriorou da mesma maneira. O benefício assistencial mensal era de US\$ 1,54, o menor entre os seis países que outorgam esse benefício e insuficiente para cobrir as necessidades alimentícias básicas, mesmo com as complementações citadas. O benefício dos programas das forças armadas e da segurança interna é igual ao último mês de salário (Mesa-Lago, 2003b; Sandó, 2003).

No Panamá, o salário base é a média dos 7 melhores anos de salários, o período mais longo dos sete países. A taxa básica de reposição é de 60%, a segunda mais alta, e a taxa máxima pode chegar a 100%. Os benefícios não se ajustam anualmente ao IPC; há um benefício mínimo e um máximo, cujo montante deve ser ajustado a cada três anos, caso a situação financeira permita; isso dá muita flexibilidade ao Estado, e os ajustes resultaram da pressão política e sindical. Dois relatórios da OIT projetam uma redução sensível do nível real do benefício a longo prazo. No entanto, o benefício máximo era de US\$1.500,00 mensais em 2000, semelhante ao benefício básico nos Estados Unidos, embora alguns reclamassem que era baixo para os segurados de renda alta. Os funcionários públicos recebem um benefício complementar que compensa aquele pago pelo regime geral (OIT, 2001; Mesa-Lago, 2003c).

Na Venezuela, o salário base no IVSS é a média dos últimos 5 ou 10 anos de salários, o que for mais vantajoso entre os dois; o primeiro é a média nos sete países, e o segundo é o maior. A taxa básica de reposição é de 40%, a mais baixa dos sete países; não dispõem da taxa máxima. O benefício real médio no IVSS diminuiu em 60% entre 1982-1994, mas não há informações posteriores. A constituição de 1999

estipulou que todos os benefícios de seguridade social não poderão ser inferiores a um salário mínimo urbano. Esse preceito tem como objetivo aumentar o baixo nível dos benefícios contributivos atuais, mas interpretou-se que inclui um possível benefício assistencial, o qual seria muito alto, geraria incentivos adversos, obrigaria o aumento do benefício contributivo mínimo e provocaria um aumento considerável do custo fiscal (Mesa-Lago, 1995; 2000e).

No Paraguai, o salário base no IPS é a média dos últimos 3 anos de salário, o menor entre os sete países. A taxa de reposição é de 100% (80% com 55 anos de idade), a mais alta entre os sete países. As pensões devem ser ajustadas anualmente ao IPC. Mas, para os legisladores, a pensão é de 90% do último salário mensal e para os funcionários públicos oscila entre 93% e 100% do último salário anual. As forças armadas e a polícia recebem pensões médias equivalentes a 208% e 140% do salário médio de contribuição. A pensão dos funcionários públicos e parlamentares se ajusta automaticamente ao salário do pessoal da ativa e dos bancários acima do IPC (Saldáin, 2003).

Na Guatemala, o salário base é a média dos últimos 5 anos de salários (a média dos sete países). A taxa de reposição básica é de 50% e a máxima é de 80%. Há uma pensão mínima e uma máxima. A pensão média real, aumentou 6,3% entre 1989-2000. Nos programas de funcionários públicos e das forças armadas, a pensão é igual a 100% do último salário mensal (Durán e Cercone, 2001).

Em Honduras, o salário base é a média dos 3 ou 5 últimos anos de salário, semelhante à maioria dos sete países. A taxa de reposição mínima é de 50%, e a máxima é 80%, ambas relativamente baixas. Há um benefício mínimo e um máximo. Até 2000, os benefícios tinham um nível muito baixo, pois estavam limitados a um teto de contribuição que não sofreu aumento por 28 anos e não se ajustavam à inflação; por isso, perderam a metade de seu valor real entre 1994-1998. Em 2001, aumentou-se o teto de contribuição e estabeleceu-se que os benefícios devem ser ajustados de forma a garantir 75% do salário mínimo. Nas forças armadas, o benefício corresponde a 100% do último ano de salário e, em outros programas públicos, a 90%; o benefício mínimo dos funcionários públicos é onze vezes maior do que o médio do IHSS, enquanto que, no magistério, o benefício máximo é 28 vezes maior do que o do IHSS. Nesses programas, eles são ajustados anualmente pelo IPC (Mesa-Lago, 2000c; OIT, 2003).

### **5. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação**

Houve processos de unificação em três países, mas apenas o Panamá têm um sistema unificado. Há três programas em Cuba e na Guatemala; sete em Honduras e no Paraguai e mais ainda no Brasil e, especialmente, na Venezuela. O papel do Estado na administração varia desde um controle quase total (Cuba) até múltiplos

---

programas autônomos sem coordenação entre eles ou supervisão estatal (Paraguai, Honduras, Venezuela). Na grande maioria dos países, o Estado teve um papel negativo no financiamento, em especial, do regime geral, porque não tem cumprido com sua contribuição ou seu aporte como terceira parte, pagou juros ou dividendos reais negativos ou abaixo da taxa de mercado e/ou foi o principal devedor do regime geral. O custo administrativo como porcentagem do gasto total em quatro países varia entre 1,6%, no Brasil, e 24%, em Honduras; não há informações sobre três países, mas, quanto maior o número de segurados, menor o custo administrativo e vice-versa. Em todos os países (exceto Cuba), há representação tripartite de trabalhadores, empregadores e governo (também dos beneficiários em três países); a representação combinada de trabalhadores e empregadores na administração têm a maioria no Panamá e em Honduras, assim como no Brasil, juntamente com os representantes dos beneficiários; empatam com os representantes do governo na Guatemala e estão em minoria no Paraguai; a lei da Venezuela não estipula a participação de cada setor (veja quadro 18).

#### **a. Unificação e papel do Estado**

O sistema do Panamá é o mais unificado da região, pois há apenas um programa que cobre todos os trabalhadores dos setores privado e público. Cuba nacionalizou e unificou 51 programas independentes de benefícios. No Brasil, houve um processo de unificação parcial que ganhou força com as reformas paramétricas de 1998-2003. A lei da reforma venezuelana de 2002 estipula que, em cinco anos, todos os setores deverão ser incorporados a um sistema integrado, mas os programas separados coexistirão com esse sistema até que se extingam todos os direitos daqueles;<sup>83</sup> os regimes especiais poderão ser convertidos em programas voluntários de benefícios complementares (LOSSS, 2002).

Em Cuba, o Estado desempenha o papel mais importante na gestão do sistema de benefícios: o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social (MTSS) administra todos os programas de benefícios (seguro e assistência), com a exceção das forças armadas e da segurança interna administradas por seus respectivos ministérios; os “órgãos locais de poder popular” administram alguns benefícios menores e os assistenciais. No Brasil, o regime geral (RGPS), o dos trabalhadores rurais e o dos benefícios assistenciais são administrados pelo Estado, enquanto que os programas de funcionários públicos (incluindo as forças armadas) são gerenciados pela União, pelos 27 estados e municípios. A reforma paramétrica de

---

83. A Lei é confusa, pois prescreve o desaparecimento do Fundo Especial de Aposentadorias e Pensões, quando for estabelecida a Tesouraria de Seguridade Social, assim como a do Estatuto de Funcionários ou Empregados da Administração Pública Nacional, dos Estados e Municípios, quando for promulgada a lei do sistema de benefícios (LOSSS, 2002). Por outro lado, a Constituição exclui o programa das forças armadas do sistema integrado (Mesa-Lago, 2000e).

2003 estipula que haverá apenas um programa em cada Estado, uniformiza as condições dos funcionários públicos nos três níveis e assenta as bases para uma futura unificação do sistema (veja seção 6-a). Os programas voluntários de benefícios complementares são administrados por entidades públicas ou privadas; as primeiras administram 68% do fundo total, e as segundas, os 32% restantes; diversos órgãos supervisionam esses programas, e há um projeto de lei para criar uma agência unificada de regulação e supervisão (MPAS 2002a). Na Guatemala, o regime geral (IGSS) é autônomo, enquanto que o dos funcionários públicos é administrado pelo Estado, e o das forças armadas pelo Ministério da Defesa; os fundos de pensões complementares são administrados por sociedades financeiras, bancos e companhias de seguro reguladas ou supervisionadas pela superintendência bancária. Em Honduras, os sete programas de benefícios são administrados por instituições autônomas sem coordenação entre eles; uma comissão nacional do sistema bancário e securitário supervisiona os investimentos do IHSS. No Panamá, a CSS é uma entidade autônoma, e os fundos complementares são administrados por entidades privadas. No Paraguai, cada um dos sete programas é administrado por uma entidade autônoma e não existe coordenação entre elas, nem um agente supervisor geral. Na Venezuela, todos os programas públicos são entidades autônomas, e até agora não houve coordenação, nem um organismo supervisor. A lei de 2002 estipula que o sistema integrado de seguridade social terá várias instituições gestoras: a Reitoria estará sob a responsabilidade do ministério competente; a Tesouraria de Seguridade Social, independentemente do fisco, será responsável pela arrecadação, pelo investimento e pela distribuição dos fundos (poderá contratar, junto ao setor privado, a arrecadação e o assessoramento em investimento, sem transferir a propriedade); o Instituto Nacional de Pensões e demais Benefícios, de caráter autônomo, será o administrador desse programa; e a Superintendência de Seguridade Social, também autônoma, se ocupará da regulação, fiscalização e do controle de todo o sistema de seguridade social (LOSSS, 2002).

Na maioria dos países, o Estado tem desempenhado um papel negativo no financiamento por não cumprir com suas obrigações e por beneficiar-se do uso dos fundos de pensões; são exceções o Brasil e Cuba, onde o Estado financiou o deficit previdenciário. Na Guatemala, o Estado não tem pago o aporte legal de 25% do custo dos benefícios, deve somas consideráveis ao IGSS, que tem sofrido depreciações ao longo do tempo, e seus fundos estão depositados no Banco Central ou investidos em títulos públicos com baixo rendimento. Em Honduras, o Estado não pagou, por muitos anos, sua contribuição de 0,5% como terceira parte para o IHSS, lhe deve uma soma considerável, é responsável por 64% da mora total, e a maioria dos fundos do IHSS está depositada no Banco Central, que abona uma taxa de juros abaixo do mercado. No Panamá, o Estado é responsável por 26% da mora

---

total, e os fundos da CSS têm de ser depositados no Banco Nacional, cuja taxa de juros paga está abaixo daquela de mercado. No Paraguai, o Estado não tem cumprido sua obrigação de aportar 1,5% junto ao IPS como terceiro. Na Venezuela, o Estado, em geral, não tem custeado sua contribuição de 1,5% para o IVSS, é o seu principal devedor e, até 1993, se beneficiou do depósito obrigatório de seus fundos no Banco Central e do investimento em valores públicos de dívida, os quais tiveram rendimentos reais negativos (veja seções 3-a e 6-a).

### **b. Custo administrativo**

Existem informações sobre o custo administrativo em apenas quatro países, e variava entre 1,6% e 24% do gasto total (quadro 18). O sistema público com maior número de segurados, o do Brasil, tem os custos mais baixos; assim, o custo do RGPS foi de 2,5% em 2001 e 1,6% em 2002. O Panamá conta com uma só instituição gestora, o que deve reduzir o custo administrativo, mas um número pequeno de segurados; o custo foi de 4,6% do gasto total com seguridade social em 1998 e aumentou em 2002. Os países pequenos possuem custos administrativos mais altos; na Guatemala, foi 16,4% do gasto com benefícios do IGSS em 2000 e maior ainda nos anos anteriores. Em Honduras, chegou a 24,5% do total do gasto com benefícios do IHSS em 2001, o maior entre os quatro países (em 2002, houve uma redução desse gasto); uma lei de 2001 estabeleceu um teto de 30% para gastos administrativos, o que é muito alto e incentiva precisamente seu aumento.<sup>84</sup> As duas principais causas para o alto custo administrativo são o excesso de pessoal e o custo de seus salários e benefícios adicionais. Não se dispõe de informações sobre o gasto administrativo em Cuba, no Paraguai (A OIT não pôde determiná-lo no IPS) e na Venezuela (Mesa-Lago, 2000b; Durán e Cercone, 2001; Irias e outros, 2002; IHSS, 2003; MPS, 2003; OIT, 2003).

### **c. Participação na gestão dos setores envolvidos**

Em todos os países, exceto em Cuba, há representação dos trabalhadores e empregadores na administração e, em três países, também dos beneficiários. Com uma exceção, a representação combinada de trabalhadores e empregadores no conselho ou na junta diretiva tem a maioria ou é igual à do governo (quadro 18). No Panamá, a junta diretiva da CSS tem 11 membros: quatro dos trabalhadores, três dos empregadores, dois do governo, um dos beneficiários e um dos médicos (a representatividade foi reforçada pela lei de 1991). Em Honduras, a junta diretiva do IHSS tem 9 membros: dos quais três são representantes dos trabalhadores, três dos empregadores, dois do governo e um dos médicos. No Brasil, o Conselho Nacional de Previdência Social tem 15 membros: seis representantes do governo, três dos trabalhadores, três dos empregadores e três dos aposentados. Na Guatemala, a junta diretiva do IGSS tem 6

---

84. Antes da reforma, o custo administrativo do sistema público na Costa Rica foi de 4,5% do gasto com benefícios em 1999 (Banco Mundial, 2003).

**Quadro 18**  
**UNIDADE, GASTO ADMINISTRATIVO E PARTICIPAÇÃO**  
**NA GESTÃO, 2000 -2003**

(Aqui há várias unidades de medida, cada uma em sua coluna)

<i>Países</i>	<i>Número de programas</i>	<i>Gasto administrativo (% do gasto total) <sup>a</sup></i>	<i>Participação na gestão <sup>b</sup></i>
Brasil	4 <sup>c</sup>	1,6	Sim, maioria
Cuba	3	n.d.	Não
Guatemala	3	16,4	Sim, empate
Honduras	7	24,5	Sim, maioria
Panamá	1	4,6	Sim, maioria
Paraguai	7	n.d.	Sim, minoria
Venezuela	13	n.d.	Sim <sup>d</sup>

Fontes: Legislação dos sete países. Gastos administrativos de Mesa-Lago, 2000b; Durán e Cercone, 2001; Irias e outros, 2002, IHSS, 2003; MPS, 2003.

<sup>a</sup> Na Guatemala e no Panamá, gastos com benefícios (previdência); no restante, gastos com a seguridade social. <sup>b</sup> Considera os representantes de trabalhadores e empregadores, e especifica se, juntos, têm a maioria ou minoria em relação aos representantes do governo. <sup>c</sup> Esses são os programas principais, mas há outros nos 27 estados e em um terço dos municípios. <sup>d</sup> A lei 2002 estabelece a participação, mas não determina a reapresentação de cada setor.

membros: dois representantes do governo, um dos trabalhadores e um dos empregadores, um da universidade e um dos médicos. No Paraguai, o Conselho do IPS tem representantes dos trabalhadores, empregadores e beneficiários, mas o governo conta com a maioria apesar de não aportar o programa. Na Venezuela, a lei de 2002 estabelece a participação dos segurados, trabalhadores, empregadores, beneficiários e outros grupos da sociedade civil na formulação de políticas, na gestão, no acompanhamento e controle, assim como na criação de uma Defensoria de Seguridade Social, mas deixa para as leis posteriores a determinação das maneiras de participação e para o poder executivo a criação de órgãos de consulta e participação; por outro lado, a lei estipula que tanto a Tesouraria de Seguridade Social quanto o Instituto Nacional de Aposentadorias terão a participação de um trabalhador, um empregador e um aposentado nos conselhos integrados por 9 e 7 membros respectivamente; portanto, a maioria será do governo (legislação dos sete países; LOSS, 2002).

## 6. Sustentabilidade financeira

Os países do grupo pioneiro-alto enfrentam os problemas mais severos de sustentabilidade financeira, os quais se atenuam no grupo intermediário e são de menor importância no grupo tardio-baixo. Como já visto (seção 3), quanto mais maduro o sistema, maior é a contribuição total; portanto, a mais alta é a brasileira, e a mais baixa é a hondurenha. Brasil, Cuba e Venezuela têm um regime financeiro de repartição (O

---

Brasil introduziu um regime de contas virtuais para parte do RGPS), e os outros quatro países têm regime de CPC. No Brasil e em Cuba, não há reserva; há investimento em pelo menos outros quatro países, e o rendimento real em três deles oscila entre 6% e 10% (semelhante àqueles da maioria dos países com reforma estrutural).<sup>85</sup> O amadurecimento do sistema previdenciário, a idade da população, a liberalidade das condições de acesso e a extensão da cobertura determinam a magnitude do gasto com benefícios como porcentagem do gasto total com seguridade social: 10,5% no Brasil e 6,5% em Cuba, mas apenas 0,7% no Paraguai e 0,4% na Guatemala. O balanço de ingressos menos saídas anuais resulta em deficit financeiro ou contábil em três países (Brasil, Cuba e Venezuela) e em superávit em outros quatro (os maiores em Honduras e Guatemala). A taxa de contribuição de equilíbrio foi obtida apenas em cinco países e não é comparável devido às diferentes metodologias, mas as cifras sugerem que, em Cuba, no Panamá e na Venezuela, o desequilíbrio atuarial é grave (provavelmente no Brasil também), enquanto que não é muito sério na Guatemala e em Honduras. O desequilíbrio se agrava nos países do grupo pioneiro-alto devido ao processo de envelhecimento da população, assim a relação de contribuintes por cada ativo é de 1,7 no Brasil e 2,5 em Cuba, mas 5,9 no Panamá e 22 em Honduras. Não há dados em quatro países sobre estudos atuariais recentes, fundamentais para a avaliação da situação e para a implementação de políticas a fim de equilibrar os sistemas (o quadro 19 apresenta seis indicadores de sustentabilidade financeira).

#### **a. Equilíbrio financeiro-atuarial**

Os dois países do grupo pioneiro-alto enfrentam os problemas financeiro-atuariais mais graves. No Brasil, parte do RGPS tem contribuição definida (é fixa e não pode ser alterada pela lei) e se baseia no regime financeiro de contas virtuais.<sup>86</sup> Os programas de funcionários e empregados públicos federais dos 27 estados e de um terço dos municípios, assim como o rural, são todos de repartição. Não há reserva, nem investimento em nenhum programa. Apesar da reforma paramétrica parcial, o sistema previdenciário enfrenta deficit contábil alto e crescente: em 2002, era 1,3% do PIB no RGPS e 3,1% (4% sem o aporte estatal) nos programas do setor público; um total de 4,4% (5,5% sem o aporte estatal), o maior deficit entre os sete países. Não há cifras sobre o deficit atuarial do RGPS, mas, nos programas do setor público, foi estimado em US\$ 210,4 bilhões em 2001. Não foi possível obter

---

85. Antes da reforma, o sistema previdenciário público da Costa Rica obteve um rendimento real anual médio de 9% entre 1992-1999, superior ou semelhante ao de sete sistemas privados (Banco Mundial, 2003).

86. Esse regime, introduzido na Itália, Látvia, Polônia e Suécia, tem contribuição definida, e o benefício se baseia em um saldo hipotético de contas individuais que simulam um regime de capitalização (não há uma reserva, nem dinheiro depositado nas contas, mas elas podem ganhar um rendimento anual) e é ajustado ao aumento da expectativa de vida. O Banco Mundial questiona se, em vez de haver promovido o regime de CPI em seu relatório original, não teria sido melhor apoiar o regime de contas virtuais (Gill, Packart e Yermo, 2003: 12).

**Quadro 19**  
**INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA, 2000 -2002**  
 (Porcentagens, exceto na primeira e na última coluna)

Países	Regime financeiro (2003)	Rendimento real do investimento (%) <sup>a</sup>	Gasto com benefícios (% PIB)	Superavit (+) ou deficit (-) como % :		Contribuição de equilíbrio (%) <sup>b</sup>	Relação de ativos por beneficiário
				Ingressos	PIB		
Brasil	Repartição	0	10,5	-61,1	-4,4	n.d.	1,7
Cuba	Repartição	0	6,5	-51,0	-2,2	15 a 20	2,5
Guatemala	CPC	10,4	0,4	+47,2	+0,2	3,9	5,9
Honduras	CPC	6,2	n.d.	+66,1	n.d.	3,5	22,0
Panamá	CPC	6,2	4,1	+20,8	+1,1	16,2	5,9
Paraguai	CPC	n.d.	0,7	+37,7	+0,4	n.d.	7,5
Venezuela	Repartição	n.d.	0,5	-26,7	-2,4	11,0	7,5

Fonte: Brasil de Pinheiro, 2000, 2001; IPEA, 2001, 2002; MPAS, 2002a, 2002b; MPS, 2003; Schwarzer, 2004. Cuba de OIT, 1999; Mesa-Lago, 2003b; Sabourin, 2003. Guatemala de Durán e Cercone, 2001; Apén, 2002; Guatemala, 2003. Honduras de Mesa-Lago, 2000c; Irias e outros, 2002; Durán, 2003; IHSS, 2003. Panamá de Mesa-Lago, 2000b; Durán, 2001; OIT, 2001. Paraguai da OIT, 2003; Saldaín, 2003. Venezuela de González e outros, 2002; República, 2003.

<sup>a</sup> Guatemala, 1999-2000; Honduras, 1994-2002; Panamá, 1997-1999. <sup>b</sup> A metodologia e os períodos de projeção são diferentes nos países.

um cálculo da contribuição de equilíbrio do sistema. Por outro lado, os esquemas voluntários de benefícios complementares (que podem ser de prestação definida ou contribuição definida) tinham um capital de US\$ 71,9 bilhões em 2001 (o dobro do capital acumulado no Chile), equivalente a 14% do PIB, e projetava-se que chegaria a 20% em 2003. O investimento desses fundos está regulado, e são fixados tetos para os diversos instrumentos, o que gerou uma carteira mais diversificada em comparação com a maioria dos países com reforma estrutural; assim, apenas 13% está em títulos públicos, ainda que seja proibido investir em instrumentos estrangeiros (Pinheiro, 2000; Barreto e Iwakami, 2001; IPEA, 2001, 2002; MPS, 2003; Schwarzer, 2004). Em agosto de 2003, a Câmara dos Deputados aprovou uma reforma do regime previdenciário de funcionários públicos, a qual, projeta-se, gerará uma economia de US\$ 20 bilhões nos próximos 20 anos, e cujas principais mudanças são: (i) elimina a possibilidade de aposentadoria com 30/25 anos de contribuição e qualquer idade; (ii) aumenta gradualmente as idades normais para aposentadoria de 48/53 para 55/60 mais 30/35 anos de contribuição e requer 20 anos no setor público, as aposentadorias precoces sofrem um desconto para cada ano antecipado, e são criados incentivos para o seu adiamento; (iii) fixa um teto máximo para os salários mensais dos funcionários públicos em US\$ 5.700,00 e para seus benefícios em US\$ 800,00 (igual ao teto do RGPS), e fomenta o desenvolvimento de esquemas voluntá-

---

rios de benefícios complementares para aumentar o benefício básico; (iv) estabelece uma contribuição de 11% sobre os benefícios atuais que ultrapassem US\$ 500,00 mensais, cujos recursos serão destinados a reforçar a solidariedade do sistema; e (v) unifica um programa em cada estado e define as bases para uma uniformização das condições dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais. A reforma foi passada ao Senado para sua consideração (Schwarzer, 2004).

Em Cuba, todos os programas são de repartição, e não há reserva; no regime geral, o Estado arrecada a contribuição das empresas, que passa para a autoridade tributária, e este paga todos os benefícios a serem descontados do orçamento anual. O gasto com aposentadorias correspondeu à metade do gasto total com seguridade social em 2001 e foi equivalente a 6,5% do PIB; o maior entre os sete países depois do Brasil, e essas proporções continuarão a subir. O déficit contábil do sistema foi de 51% do ingresso e 2,2% do PIB em 2000 e é o maior componente do déficit fiscal. Para eliminar o déficit, a contribuição de equilíbrio teria de ter aumentado de 12% para 15% em 2000, subir gradualmente para 20% em 2010 e continuar crescendo depois disso.<sup>87</sup> Sem uma reforma do sistema atual, e calculado o valor das obrigações futuras como o de 2000, a contribuição de equilíbrio teria de ser entre 39% e 86%, com base em diferentes suposições (OIT, 1999; Mesa-Lago, 2003b; Sabourin, 2003).

No grupo intermediário, na Venezuela, todos os programas são de repartição e têm uma situação financeiro-atuarial pior do que a do Panamá. O rendimento real do investimento no IVSS foi negativo entre 1980-1993 (devido à obrigação de depositar os fundos no Banco Central, que foi extinta em 1993); não se pôde obter informações posteriores. O gasto com benefícios consumiu 0,5% do PIB em 2000, o segundo mais baixo entre os sete países, o que se explica pela idade relativamente jovem do programa e pela queda no valor real dos benefícios. O déficit do IVSS foi equivalente a 26,7% de seus ingressos em 1998 (o terceiro déficit contábil mais alto) e, em 2000, tomou 2,4% do PIB (o segundo maior). A contribuição de equilíbrio do regime previdenciário do IVSS foi estimada em 11% em 2000 (a contribuição atual é 6,75%), e projetou-se que chegaria a 24% em 2035. O regime fechado dos funcionários públicos e a maioria dos regimes especiais enfrentam um desequilíbrio atuarial pior (Mesa-Lago, 1995; González e outros, 2002).

No Panamá, o regime financeiro é de CPC, e a reserva equivalia a 17% do PIB em 2000. O rendimento real do investimento obteve uma média de 6,2% entre 1997-1999, semelhante ao do Peru, apesar da metade dos fundos estar depositada no Banco Nacional, que paga juros abaixo da taxa de mercado bancário; caso os fundos fossem depositados no banco privado, o rendimento aumentaria. O gasto

---

87. Sabourin (2003) estima uma contribuição de equilíbrio de 22% em 1998, chegando a 33% em 2010.

com benefícios da CSS foi equivalente a 4,1% do PIB em 2000; o terceiro mais alto. Mas o sistema gerou um superavit de 20,8% com relação a seus ingressos e 1,1% do PIB; esse último, o maior entre todos os países. Os dois últimos indicadores sugerem um sistema sólido, mas dois estudos atuariais da OIT, realizados entre 1998 e 2001, demonstraram que sofre um desequilíbrio atuarial crescente. A dívida atuarial acumulada, como porcentagem do PIB de 2050, aumentou de 10% para 68% entre os dois estudos, enquanto o aporte fiscal para o financiamento do deficit subiu de 75% para 87% do ingresso. Em 2002, ocorreu, pela primeira vez, um deficit contábil ou financeiro; a reserva esgotará em 2023, segundo o primeiro estudo da OIT, e em 2014, de acordo com o segundo estudo. A contribuição necessária para equilibrar o sistema até 2050 deveria ter sido aumentada de 9,5% para 16,2% em 2001, sem o ajuste dos benefícios pelo IPC. Em 1996, representantes dos trabalhadores, empregadores e do governo acordaram realizar uma reforma paramétrica e solicitaram ajuda da OIT em duas ocasiões, mas a junta diretiva da CSS impôs obstáculos à reforma (OIT, 2001; Mesa-Lago, 2000b, 2003d).

Os três países do grupo tardio-baixo apresentam a melhor situação financeiro-atuarial. No Paraguai, o regime financeiro do IPS é o CPC e tem uma importante reserva, mas o rendimento real do investimento não pôde ser estimado pela OIT em 2002. O gasto com benefícios foi equivalente a apenas 0,7% do PIB em 2000 (o terceiro mais baixo entre os sete países), devido à idade relativamente jovem do programa e da população. O programa gerou um superavit que foi equivalente a 37,7% dos ingressos e 0,4% do PIB, o segundo mais alto. Um estudo atuarial da OIT de 2003 calculou um superavit de 0,4% do PIB em 2000, mas projetou sua conversão em um deficit de 0,1% em 2025, o qual subiria para 0,8% em 2050; não se pôde calcular a contribuição necessária para equilibrar o sistema. O Estado financia o deficit contábil dos programas separados; em 1997, estimou-se que os funcionários tivessem um deficit atuarial equivalente a 100% do PIB; os programas de parlamentares e ferroviários sofrem desequilíbrios contábeis e atuariais. Embora o IPS confronte um desequilíbrio atuarial, ele é relativamente pequeno e seu equilíbrio pode ser restabelecido com uma reforma paramétrica; o problema grave é o enorme deficit atuarial do regime de funcionários públicos e de outros programas separados. (OIT, 2003; Saldaín, 2003).

Na Guatemala, o IGSS tem regime financeiro de CPC, e o rendimento real do investimento obteve uma média de 10,4% entre 1999-2000 (semelhante ao rendimento do Chile, de El Salvador, do México e da Argentina e superior ao da Colômbia, da Costa Rica e do Peru). Entretanto, 76% da carteira está em instrumentos públicos ou depositada no Banco da Guatemala, o que exige diversificação. O gasto com benefícios no IGSS foi apenas 18% do gasto total com seguridade social e 0,4% do PIB em 2000, devido à juventude do programa e de sua população. O IGSS gerou superavit contábil entre 1993-2000, equivalente a 47% de seus ingressos ou

---

0,25% do PIB em 2000. A contribuição de equilíbrio em 2001 era de 3,9%, ou seja, 1,6 pontos a menos do que a contribuição atual de 5,5%, mas terá de ser aumentada para 6,3% em 2020 a fim de evitar o déficit; ainda assim a contribuição será baixa comparada com a dos outros países. Ao contrário, os regimes de funcionários públicos e das forças armadas são de repartição e geram um déficit substancial e crescente que requer subsídios fiscais cada vez maiores (Durán e Cercone, 2001; Apén, 2002; Balsells, 2002).

Em Honduras, o regime financeiro do IHSS é o de CPC, e o dos outros programas é de repartição. A reserva do IHSS foi equivalente a 16% do PIB em 2000, e o rendimento real do investimento alcançou uma média de 6,2% entre 1994-2002, mas com oscilações notáveis. Em 1999, o fundo do IHSS estava predominantemente em depósitos bancários, parte no Banco Central, que pagava juros similares à inflação, e outra parte em bancos privados, que pagavam juros reais positivos. Uma lei de 2001 estabeleceu tetos para os instrumentos de investimento com o objetivo de diversificar a carteira e promover o investimento a longo prazo: 40% em títulos públicos, 50% em títulos de instituições financeiras nacionais privadas e depósitos e 10% em outros instrumentos. Em 2002, o IHSS gerou um superavit equivalente a 66% de seu ingresso (o melhor entre seis países), apesar de sua baixíssima contribuição devido às condições rígidas de acesso, ao teto de contribuição e às magras prestações. Um estudo atuarial de 2003 projetou que, se fosse mantida uma cobertura baixa e sem a indexação do teto, a contribuição atual de 3,5% poderia permanecer até 2030 (a contribuição mais baixa projetada nos cinco países sobre os quais se tem informações), mas haveria um déficit contábil em 2038; caso a cobertura fosse aumentada e o teto indexado, seria possível manter a contribuição de 3,5% até 2042, e o déficit contábil seria adiado para 2050. Ao contrário, três dos programas públicos confrontam um grave desequilíbrio atuarial (Mesa-Lago, 2000c; Irías e outros, 2002; Durán, 2003).

### **b. Envelhecimento da população**

Como já foi explicado, o envelhecimento da população é resultado de uma diminuição das taxas de fecundidade e mortalidade e um aumento da expectativa de vida; esse fenômeno se manifesta com maior força nos dois países do grupo pioneiro-alto, mas ainda não é importante nos do grupo tardio-baixo. A distribuição percentual da população entre os três segmentos de idades em 2000 (0-14 anos: jovem, 15-64: ativo e 65+: inativo) mostra diferenças entre os sete países. No grupo pioneiro, Brasil e Cuba tinham as menores porcentagens de jovens, as maiores porcentagens de ativos, assim como de inativos: 9,6% em Cuba e 5,2% no Brasil. O grupo intermediário tinha porcentagens maiores de jovens, em comparação com o grupo anterior, mas porcentagens menores dos outros dois segmentos (exceto um país); a porcentagem de inativos era de 5,5% no Panamá (ultrapassava o Brasil) e 4,4% na Venezuela. O grupo tardio-

baixo tinha as porcentagens mais altas de jovens e as mais baixas de ativos e inativos: 3,6% na Guatemala, 3,5% no Paraguai e 3,4% em Honduras (CEPAL, 2003a). De acordo com a distribuição anterior de idades e séries históricas, o segmento em idade produtiva encontra-se ainda em crescimento; mas, caso fosse usada uma idade produtiva de 15-59 (mais ajustada às idades para aposentadoria de cinco dos sete países), observaria-se uma diminuição desse segmento. Em todo caso, esse fenômeno já sucede, ou está a ponto de ocorrer, em Cuba e, portanto, no Brasil, ao passo que o segmento em idade inativa crescerá com rapidez. Quanto mais envelhecida a população e mais maduro o sistema previdenciário, menor será a relação de segurados ativos por beneficiário; logo, a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário será mais difícil (quadro 19, última coluna).

No Brasil, a relação ativos/beneficiário em todo o sistema era 1,7; a mais baixa dos sete países e uma das três mais baixas na região (Argentina e Uruguai têm relações menores). Em Cuba, houve um aceleração do processo de envelhecimento, a taxa de crescimento da população foi de 0,29% em 2002, a mais baixa de toda a região, e projeta-se que, em 2015, a população começará a diminuir e será a mais envelhecida antes de 2050. O segmento jovem diminuiu de 37% em 1970 para 21% em 2001, enquanto que o segmento ativo (com base no intervalo 15-59 anos) aumentou de 54% em 1970 para 65,2% em 1990, mas baixou para 64,6% em 2001, e o segmento inativo (60 +, mais de acordo com as idades para aposentadoria de 55/60) aumentou sustentavelmente de 9% para 14,5% entre 1970-2001. Devido ao envelhecimento e às baixas idades para aposentadoria, a relação ativos/beneficiário foi de 2,5 em 1998, a mais baixa entre os sete países, exceto o Brasil. As modificações legais propostas em 2003 pelo Ministério do Trabalho e da Seguridade Social mantêm as idades para aposentadoria atuais e apenas fornecem incentivos para postergá-las; dessa forma, o déficit previdenciário será agravado (Barros, 2003; Benítez, 2003; Mesa-Lago, 2003b; Sandó, 2003). No Panamá, a relação foi de 5,9 em 2000, mais alta do que as do Brasil e de Cuba. A relação do IGSS na Guatemala também era de 5,9, devido à cobertura reduzida da população; mas nos regimes de funcionários públicos e das forças armadas era 3,5 em 2001 (Durán e Cercone, 2001; Apén, 2002). Na Venezuela, a relação no IVSS era de 7,5 em 2001 (a segunda mais alta juntamente com o Paraguai), e previa-se uma queda para 3,3 em 2035 (González e outros, 2002). Honduras é um dos dois países mais jovens da região, e a relação no IHSS era de 22, a mais alta entre os sete países; mas baixava para 11 no regime de funcionários públicos, 4,7 no do magistério e 3 no das forças armadas (Mesa-Lago, 2000c).

Os países do grupo pioneiro-alto contam com contribuições maiores e pouco espaço para continuar a aumentá-las; dessa forma, terão de aumentar as idades, estender o período de contribuição e ajustar a fórmula de cálculo (como o Brasil está fazendo). Ao contrário, os países do grupo tardio-baixo e alguns do grupo in-

---

intermediário têm populações jovens e um segmento produtivo que aumentará por certo período, assim como um pequeno segmento inativo que demorará a expandir de maneira significativa; como suas contribuições são as mais baixas entre os sete países, tem muito espaço para incrementá-las. Entretanto, isso não significa que esses países não necessitem de uma reforma; ao contrário, quanto mais rápido ela for introduzida, mais fácil será a solução.

## IV. Conclusões e políticas futuras

Essa seção resume as principais conclusões deste estudo com relação ao impacto das reformas de previdência sobre os princípios da seguridade social e sugere políticas para melhorar a situação atual com base nas lições aprendidas; também identifica áreas em que a realização de pesquisas se faz necessária.

### A. Introdução

Há uma enorme diversidade de sistemas de previdência nos países da América Latina; não há, praticamente, dois iguais. Não existe um modelo único e universal de reforma estrutural de previdência nos doze países, mas sim três modelos gerais diferentes (substitutivo, paralelo e misto), com considerável variedade nas características das reformas, ainda dentro de um mesmo modelo. Observamos a mesma diversidade nos sete países que mantêm sistemas públicos; dois deles efetuaram ou aprovaram reformas paramétricas. Em geral, os países ajustaram a reforma às suas características financeiras, econômicas, sociais, demográficas, de seguridade social e políticas; mas alguns copiaram um modelo impossível de funcionar devido à falta de elementos essenciais. Portanto, não é correto propor apenas um modelo de reforma na região, e é essencial que cada reforma seja precedida de um diagnóstico sério e profissional (ou melhor ainda, de vários diagnósticos realizados por diversas entidades nacionais e internacionais) e considere a experiência dos países que implementaram uma reforma estrutural e paramétrica.<sup>88</sup> No caso de uma estrutural, deveria-se estudar seu resultado nos nove países que já a implementaram (acertos e falhas) antes de escolher um modelo geral e adaptá-lo às necessidades e peculiaridades de cada nação. É fundamental que a reforma (independente do tipo) seja discutida pública e amplamente, procurando maximizar o consenso por meio de comissões com adequada representatividade dos setores envolvidos. Esse processo é essencial para educar os cidadãos quanto à previdência social e à necessidade de reforma, assim como para legitimá-la. Caso isso não seja feito, haverá um alto risco de que mudanças futuras de governo resultem em intentos de derrubar a reforma. Por

88. No seu novo documento, o Banco Mundial, honestamente, reconhece o seguinte: "As agências multilaterais são, freqüentemente, acusadas de sempre recomendar apenas um modelo para todos os países"; por isso, desenvolve uma tipologia com protótipos de vários países (dos mais pobres aos mais ricos) em diversos momentos (Gill, Packard e Yermo, 2003: quadro 11.1).

---

outro lado, quanto mais ela for adiada nos países que ainda não a implementaram, mais o sistema se deteriorará, e mais duras serão as medidas requeridas para garantir sua sustentabilidade a longo prazo.

## **B. Impacto das reformas de previdência nos princípios**

### **1. Universalidade da cobertura**

#### **a. Conclusões**

Embora seja necessário uniformizar o período de contribuição nos sistemas públicos, a fim de realizar uma comparação mais precisa e adequada com os sistemas privados, as estimativas dos dezenove países sugerem uma tendência geral independente da natureza do sistema: quanto mais antigo um sistema de previdência, maior a sua força de trabalho formal, mais alta a cobertura e vice-versa. Os países do grupo pioneiro-alto têm, normalmente, uma cobertura maior, e os do grupo tardio-baixo, uma cobertura menor, com duas exceções. Em 2002, com base nos contribuintes, cinco países tinham uma cobertura entre 48% e 60%; o Uruguai exibia a mais alta, seguido pelo Panamá, Chile, Brasil e pela Costa Rica (não há estatísticas de Cuba, mas estimativas grosseiras sugerem seu encaixe nesse grupo), esses países são os do grupo pioneiro-alto, exceto o Panamá (intermediário), que melhorou sensivelmente sua cobertura e posição regional; por outro lado, a cobertura da Argentina caiu para um ponto médio na região. No grupo intermediário, a cobertura oscilava entre 11% e 33%; a mais alta foi na Venezuela, seguida por México, Colômbia, Equador, Paraguai, Bolívia e Peru; nesses dois últimos, a cobertura diminuiu consideravelmente (11%), as mais baixas entre os 19 países. No grupo tardio-baixo, a cobertura flutuou entre 16% e 30%, a maior na República Dominicana, seguida pela Guatemala (cuja cobertura era mais alta do que a da Argentina, Colômbia, Bolívia e do Peru), por Honduras, El Salvador e pela Nicarágua.

A reforma estrutural e o sistema privado, em vez de conseguir a universalidade ou aumentar a cobertura, a reduziram. Em seis países, a cobertura do seguro social baseada em filiados (superestimada, porque muitos deles já não fazem parte da força de trabalho, ou estão desempregados, ou são contados duas vezes, ou não contribuem regularmente) é o dobro da cobertura baseada em contribuintes (subestimada, porque alguns dos filiados que não têm contribuído poderão fazê-lo no futuro e alcançar o direito). Na Costa Rica e no Uruguai, a brecha equivale a cerca de 20-30%, enquanto que, na Argentina, aumenta para 66%. Séries históricas sobre a contribuição no Chile, o país com a reforma de mais longa data, indicam que a cobertura diminuiu entre 1973-75 e 2002. A média ponderada da cobertura da força

de trabalho em nove países é de 63%, baseada em filiados, e 27%, baseada em contribuintes; menos da metade. A comparação da cobertura baseada em contribuintes antes da reforma com aquela de 2002 mostra uma diminuição em todos os países; a média ponderada caiu de 38% para 27%.<sup>89</sup> Como foi dito, as comparações com os países sem reforma estrutural não são precisas, devido ao período diferente que eles usam para estimar a condição de contribuinte (o último mês, nos países com reforma estrutural), mas indicam que a cobertura média ponderada foi de 47% -por volta de 2002 (comparada com a média de 27% do grupo estrutural); sem o Brasil, diminuiu para 29% (ligeiramente maior do que a do grupo estrutural).

O sistema privado foi desenhado para uma força de trabalho formal, urbana, com emprego estável, salário médio e alto, masculina e com alta densidade de contribuição; mas, na região, a maioria da força de trabalho é informal e/ou rural-agrícola, com emprego instável, salário baixo e reduzida densidade de contribuição (especialmente as mulheres). Por isso, é muito difícil estender a cobertura do seguro social (o aumento da contribuição do trabalhador cria outra barreira à cobertura). O setor informal cresceu de 42% a 47% do emprego urbano entre 1990 e 2000 (em parte, devido à flexibilização do trabalho, à globalização e à crescente concorrência mundial). Esse setor é muito maior nos países menos desenvolvidos, que têm a cobertura de benefícios mais baixa (Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru). O trabalho autônomo, o mais importante no setor informal, tem cobertura obrigatória apenas na Argentina, no Brasil e no Uruguai; também pelas leis ainda não executadas da Colômbia, Costa Rica, do Equador, Paraguai, da República Dominicana e Venezuela. Nos outros dez países, a cobertura é voluntária ou está excluído. Esse grupo é muito difícil de incorporar, pois tem de aportar a sua contribuição mais a do empregador (que ele não tem), seu emprego não é estável e seu salário é baixo; além disso, é muito complexo filia-lo e cobrar suas contribuições. A porcentagem da força de trabalho autônoma é menor nos países com alta cobertura e maior nos países de baixa cobertura; mas mesmo no Chile, cerca de 32% da força de trabalho é autônoma e apenas 7% está coberta de maneira opcional pelos dois sistemas (incluindo os profissionais de renda alta). No Brasil, onde a cobertura é obrigatória, 23% está coberta; no Paraguai, onde é voluntária, apenas 0,2% está coberta. Esses dados sugerem que a obrigatoriedade ajuda, mas não resolve o problema. Nos países menos desenvolvidos, a população rural e a força de trabalho agrícola flutuam entre 29% e 55% e também são difíceis de incorporar pela natureza da sua relação de trabalho, por sua dispersão e baixíssima renda. Estimativas

---

89. Não existem séries históricas sobre a cobertura na América Latina. A OIT realizou 20 estudos de caso de cobertura (incluindo vários países da região), e a Conferência de 2001 deu prioridade máxima à extensão da cobertura e à necessidade de compilar estatísticas. A AISS publicou, recentemente, um estudo com cálculos sobre a cobertura de 15 países do mundo, incluindo a Costa Rica, o México e o Uruguai (Ginneken, 2002; OIT, 2002b; AISS, 2003b).

---

sobre a cobertura desse setor em quatro países mostram que entre 87% e 96% não estão cobertos pelo seguro social. Apenas três países instituíram um seguro social para trabalhadores rurais, o qual enfrentou problemas financeiros no Equador e no México, mas foi consolidado no Brasil.

Os benefícios da assistência social são concedidos aos não-segurados em apenas quatro dos doze países com reforma estrutural (Argentina, Costa Rica, Chile e Uruguai), assim como em dois dos sete países que mantêm sistemas públicos (Brasil e Cuba); os seis países são do grupo pioneiro-alto, que tem maior cobertura e menor incidência de pobreza (exceto a Argentina, depois da crise). Esses programas reduziram a pobreza, mas cobrem apenas entre 1% e 2% da população total. As leis de outros quatro países (Colômbia, Equador, República Dominicana e Venezuela) estipulam a criação de um benefício assistencial, mas não foram ainda implementadas. Os outros dez países (a metade da região) carecem de um programa de benefícios assistenciais implementado por lei e são os que têm a cobertura mais baixa e a maior incidência de pobreza (a Bolívia concedeu, com altos e baixos, um bônus aos idosos, mas não foca os pobres).

Em 2000, a cobertura da população maior de 65 anos flutuava entre 72% e 87% na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai; correspondia a 56% na Costa Rica (grupo pioneiro-alto); baixava para 12% no México e na Bolívia (grupo intermediário); e era de 9% em El Salvador (grupo tardio-baixo). Só é possível medir o impacto da reforma na cobertura dos idosos por tentativa e de maneira parcial no Chile e na Argentina; no primeiro, aumentou ligeiramente entre 1992-2000, mas devido à expansão da cobertura dos benefícios assistenciais, já que a cobertura do programa contributivo diminuiu; na Argentina, diminuiu a uma média de um ponto percentual entre 1994-1999, e projeta-se que continuará baixando no mesmo ritmo entre 2000-2030.

## **b. Políticas**

A seguridade social na região não se ajustou aos processos de transformação do mercado de trabalho; e isso deve ser feito, pois, possivelmente, eles continuarão e afetarão a cobertura de maneira adversa. Há dois enfoques diversos de políticas para estender a proteção ou cobertura. O enfoque do Banco Mundial (“gestão do risco social”) é essencialmente econômico, concentra-se no indivíduo e combina diversos meios de proteção: o seguro social; o mercado de seguro privado; e, subsidiariamente, o Estado, que fornece ou subsidia a proteção, quando necessário, mediante a concentração nos lugares vulneráveis para que sejam capazes de enfrentar os riscos de maneira eficiente (redução da pobreza), assim como a criação e o fomento de um ambiente favorável ao desenvolvimento de mecanismos de proteção privada. No seu novo documento, o Banco muda a ênfase anterior e dá maior prioridade ao pilar

público de prevenção da pobreza entre os idosos, mas afirma que “a única maneira sustentável de incrementar a cobertura na América Latina é por meio de políticas que incrementem o crescimento econômico, e não a cobertura da seguridade social” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 209). O enfoque da OIT contempla três maneiras complementares de proteção: o seguro e a assistência social como mecanismos convencionais; a promoção de programas descentralizados independentes, baseados na iniciativa local ou municipal, o autofinanciamento e a autogestão (especialmente o microseguro); e a elaboração de mecanismos que conectem todas as formas de proteção social. Nos países em desenvolvimento de renda média (os do grupo pioneiro-alto e vários do grupo intermediário latino-americano), o Estado e o seguro social desempenham o papel central, embora seja necessário adaptar o seguro para incorporar grupos de trabalhadores como os autônomos e outorgar subsídios para proteger os grupos de baixa renda que não estão segurados. Nos países de baixa renda (os do grupo tardio-baixo, na região), a capacidade de estender a cobertura do Estado e o seguro social é limitada, o seguro deve ser reestruturado para melhorar a cobertura de seus segurados, mas os mecanismos descentralizados têm o maior potencial (Cruz-Saco, 2002; Reynaud, 2002; OIT, 2002b; Ginneken, 2003).

As reformas estruturais da previdência, não importa o modelo, deveriam ter como primeira meta a universalização da cobertura de todos os trabalhadores assalariados (incluindo os domésticos); uma segunda meta mais complexa, dependendo do país, seria estender a cobertura a grupos de incorporação mais difícil, como trabalhadores autônomos, outros informais e rurais-agrícolas. Com algumas exceções notáveis, a rigidez das instituições gestoras de seguridade social na América Latina não tem facilitado a incorporação desses grupos, uma atitude que deveria mudar. Seria necessário um plano bem concebido pelo seguro social ou pelo governo (com participação de todos os envolvidos, com o respaldo de um estudo atuarial e um cronograma de implantação gradual) — que introduza flexibilidade na incorporação, assim como nas contribuições e prestações, para ajustá-las à capacidade de pagamento e às necessidades desses grupos —, além de incentivos para a filiação. Por exemplo, pagamentos trimestrais, em vez de mensais; opção de filia-lo a um programa prioritário (saúde, invalidez, morte), em vez de ter de ingressar em todos os programas; fomento e apoio de associações de autônomos encarregadas da filiação e arrecadação de suas contribuições ou criação de um entidade pública que realize essas funções cobrando comissões razoáveis; desconto das contribuições dos impostos (no Chile não são dedutíveis para os autônomos, mas para os assalariados), combinado com incentivos para promover a formalização; benefício mínimo escalonado de acordo com as contribuições aportadas; opção de utilizar o fundo acumulado para outros fins como moradia, doença grave, educação dos filhos ou um negócio; reintegração do fundo acumulado quando não gere direito ao benefício

---

mínimo etc. Deveria-se, também, considerar a cobertura obrigatória dos trabalhadores autônomos, como já existe em três países e é estipulado nas leis de reforma de outros seis países, embora ainda não tenham sido implementadas; no Chile, há seis propostas que recomendam essa ação. A obrigatoriedade ajudaria, mas não resolveria o problema, por isso é necessário avaliar a viabilidade financeira de um subsídio estatal (como na Costa Rica ou de acordo com a lei venezuelana)<sup>90</sup> ou uma contribuição de solidariedade (como na Colômbia) destinada aos trabalhadores de baixa renda, especialmente aos que carecem de empregador, para incentivar sua filiação e, a longo prazo, reduzir o número de idosos carentes de proteção e de candidatos à assistência social. Essas políticas devem ser respaldadas por estudos financeiros e atuariais para evitar o agravamento do déficit fiscal ou o aumento demasiado das contribuições. Entretanto, em alguns países do grupo tardio-baixo, demonstrou-se que há capacidade tributária suficiente para estender a cobertura, por exemplo, em El Salvador, essa carga era de 10% em 2002, a menor da América Central (Mesa-Lago, 2003a). Nos países onde as recomendações anteriores não fossem factíveis, deveria-se estimular e apoiar o microseguro, as associações de trabalhadores autônomos e trabalhadores rurais, outorgando incentivos a eles e coordenando-os ou integrando-os gradualmente ao seguro-social, com pacotes de contribuições e prestações ajustados. Nos países mais pobres, a única alternativa poderia ser fomentar a ajuda familiar com algum tipo de incentivo.

O Banco Mundial expõe que, nas últimas duas décadas, as reformas se concentraram no componente de capitalização, ao passo que o componente de prevenção da pobreza na idade avançada foi relativamente ignorado (deixado de lado), apesar de sua crescente necessidade. Por isso, recomenda colocar como objetivo principal da política previdenciária um programa público de repartição e prestação definida, que proteja a população contra a pobreza, separado do componente de capitalização, com três alternativas: (i) o atual benefício mínimo garantido dentro do sistema privado, com a vantagem de ser parcialmente financiado pelo segurado, mas com as desvantagens de que apenas parte dos segurados têm direito a ele, além de poder gerar um risco moral, caso seja outorgado juntamente com a opção de selecionar fundos de investimento; (ii) o benefício assistencial para os pobres, cuja virtude é a sua focalização, mas com os inconvenientes de sua complexidade e do custo da comprovação de renda, possível risco moral e seu estigma social; e (iii) um benefício uniforme e universal que seria mais simples de administrar, mas considerado um luxo pela maioria dos países por seu alto custo. Usando um exercício de simulação, o Banco projeta, para oito países, os custos

---

90. O Banco Mundial apóia esse subsídio, mas para enfrentar problemas em duas de suas propostas: os planos de poupança de empregadores para seus empregados, que deixam de fora os autônomos, e para compensar o efeito regressivo de trabalhadores ricos que reduzem sua carga impositiva mediante aportes diferidos a contas voluntárias (Gill, Packard e Yermo, 2003: 176, 190).

das três alternativas entre 2001-2050 como porcentagens do PIB.<sup>91</sup> O custo do benefício uniforme-universal é o maior, chegando, em 2050, a uma porcentagem insustentável; o custo do benefício mínimo é o menor, exceto em dois países onde o benefício focalizado é o menor. O Banco adverte que essas simulações são muito simples, que o custo não leva em conta fatores importantes e cada país deve decidir qual alternativa é a mais conveniente e realizar projeções mais cuidadosas (Gill, Packard e Yermo, 2003).

Nos países do grupo pioneiro-alto, os socialmente mais desenvolvidos na região (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile e Uruguai), os governos deveriam universalizar os programas de benefícios assistenciais de modo a cobrir todos os idosos e incapacitados sem recursos próprios ou familiares (seria necessário decidir entre as três alternativas do Banco Mundial ou apenas entre o benefício assistencial focalizado e o universal). A lei costarriquenha ordena que o benefício assistencial focalizado seja universalizado, mas ainda não foi implementada; nesse país, é importante controlar esse benefício melhor e tornar mais efetiva a comprovação de renda para evitar que pessoas que não necessitem se beneficiem do benefício assistencial. Na Argentina, estimou-se que o benefício básico universal uniforme fosse de 2,7% do PIB; mas caso fosse focalizado, flutuaria entre 0,4% e 0,7%, segundo três opções da população alvo; em 2002, havia um alto consenso sobre a necessidade de universalizar o benefício assistencial com financiamento fiscal (MTESS, 2003). No Brasil, os benefícios rurais protegem um segmento importante da população pobre ou de baixa renda. Há um clima propício para universalizar o benefício assistencial no Brasil e no Chile. Um incremento modesto da porcentagem do PIB (agora muito baixo) destinado a esses programas reforçaria o efeito atual de redução da pobreza. Deveria ser sempre mantida uma brecha entre o nível do benefício mínimo do seguro social e o do benefício assistencial (entre um terço e uma metade), para evitar efeitos adversos. Alguns países do grupo intermediário têm recursos, mas ainda carecem de um benefício assistencial; a lei da Colômbia já o estipula, mas a do México não, e ele deveria ser criado. Os países menos desenvolvidos do grupo tardio-baixo deveriam considerar programas assistenciais de tipo geral, focalizados nos mais pobres; os pagamentos em dinheiro desse programa seriam muito pequenos (por exemplo, um bônus de solidariedade), e daria-se prioridade a outras prestações, como a assistência primária à saúde, nutrição etc. Os sindicatos, associações de trabalhadores rurais, de mulheres e outros grupos sociais teriam de conscientizar-se acerca do grave problema da falta de cobertura e pressionar o governo e os partidos políticos para que façam algo (para políticas nessa seção, veja Mesa-Lago, 1997b, 2000d, 2001c, 2003a;

91. As três alternativas se comparam também com “as transferências atuais”, todo o custo fiscal da transição, do qual somente uma parte pequena corresponde ao gasto com benefícios mínimos e assistenciais; o que complica e distorce, sem necessidade, a comparação. O ideal teria sido uma comparação das três alternativas com o custo combinado atual dos benefícios mínimo e assistencial.

---

Arenas de Mesa e Hernández, 2001; Bertranou, 2001; OIT, 2002b; SAFFb, 2002b; SPS s/f; Bertranou e outros, 2002; Ginneken, 2003; Martínez e Mesa-Lago, 2003; Schulthess e Fipiponne, 2003; Uthoff e outros, 2003).

## **2. Igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento**

### **a. Conclusões**

As reformas estruturais, em geral, uniformizaram as condições de acesso e as normas de cálculo para os benefícios nos sistemas/componentes públicos (fechados ou abertos), assim como dentro dos sistemas privados; nesse sentido, reforçaram o princípio da igualdade. No entanto, nos sistemas privados, foi dada muita importância ao princípio da equivalência (a vinculação muito estreita entre contribuição e prestação), e o montante dos benefícios varia de maneira considerável de acordo com o salário do trabalhador, sua densidade de contribuição, o rendimento do investimento e fatores macroeconômicos fora de seu controle: “O fracionamento dos sistemas nacionais de solidariedade em grupos pequenos cria, inevitavelmente, uma disparidade mais ampla entre os níveis das prestações, e, nesse contexto, o caso extremo é o das contas individuais” (OIT, 2002b: 100). Entre os sete países que mantêm sistemas públicos, apenas o Panamá tem um programa unificado com condições uniformes para todos os segurados; no resto, há múltiplos programas separados com condições de acesso e prestações superiores às do regime geral, os quais geram desigualdades injustificadas e corroem o princípio da igualdade de tratamento. Leis de reforma paramétrica no Brasil e na Venezuela, ainda que não implementadas ou em andamento, tentam reforçar esse princípio.

As forças armadas, em todos os países (exceto Costa Rica e Panamá), mantêm custosos programas separados cujas condições de acesso, cálculo e montante dos benefícios são mais generosos do que no regime geral e recebem vultosos subsídios fiscais (1,3% do PIB no Chile). Apesar das alegadas bondades e dos incentivos do sistema privado, as forças armadas decidiram que seus programas são superiores e resistem à integração. Além disso, há programas separados para funcionários públicos em oito dos dezanove países e para outros grupos poderosos em doze países (executivo, congresso, judiciário, magistério, petróleo, bancos). Nesses programas, a aposentadoria por idade goza de idades inferiores àquelas dos programas gerais, ou são concedidos benefícios por tempo de serviço independentemente da idade. Os países com sistemas mais segmentados sofrem maiores desigualdades.

Oito dos doze países com reforma estrutural aumentaram as idades normais para aposentadoria, e oito também incrementaram os anos de contribuição exigidos, o que dificulta ainda mais o acesso ao benefício mínimo. Os sistemas públicos não aumentaram as idades para aposentadoria, mas três deles têm idades muito baixas

em relação a suas expectativas de vida (em Cuba e na Venezuela, 55 para a mulher e 60 para o homem); portanto, o período médio de aposentadoria é de 26/20 anos; além disso, a média de anos de contribuição exigidos é de 15 anos, demasiadamente baixa e muito inferior à de sistemas privados; essas condições generosas são, financeiramente, insustentáveis. A lei de reforma no Brasil aumenta as idades para aposentadoria dos funcionários públicos, enquanto que a da Venezuela estipula um ajuste progressivo das idades com a esperança de vida. Os países do grupo pioneiro-alto, os socialmente mais desenvolvidos da região (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai), têm idades normais para aposentadoria entre cinco e dez anos a menos do que os países menos desenvolvidos (Bolívia, Nicarágua e Peru fixam 65 anos para ambos os sexos), os quais têm uma esperança de vida menor. Na Bolívia, aumentou-se a idade para aposentadoria do homem em 10 anos e a da mulher em 15 anos; isso reduzirá o número de segurados que poderá receber benefícios; além disso, não há um benefício mínimo garantido. Nos países com reforma estrutural, uma minoria da força de trabalho poderá se aposentar (precocemente, caso tenha acumulado certa soma na sua conta individual) e receber benefícios com taxas de reposição adequadas. As condições muito rigorosas dos sistemas privados são justificadas pela necessidade de reforçar a sustentabilidade financeira dos sistemas, mas não são incentivos para a filiação (podem explicar, em parte, a queda na porcentagem de filiados que não contribuem) e terão um impacto adverso na cobertura, na solidariedade e na pobreza. Os benefícios assistenciais exigem 5 ou 10 anos de idade a mais do que os benefícios contributivos, apesar de os pobres terem uma esperança de vida menor. As leis de dois países (Colômbia e República Dominicana), ainda não implementadas, reduzem a idade de aposentadoria para os benefícios assistenciais e, no Brasil, as idades para benefícios rurais; serão citados alguns exemplos a seguir. Na Argentina, a metade dos benefícios não-contributivos é outorgada pelo Congresso a pessoas com recursos; ademais, alguns benefícios assistenciais, na Costa Rica, são concedidos a pessoas que não necessitam.

Há uma crescente participação feminina na força de trabalho, mas os benefícios das mulheres são, normalmente, mais baixos comparados aos dos homens, devido a causas externas e internas ao sistema previdenciário, e é importante separá-las ao elaborar políticas. As causas externas são (com relação aos homens): uma taxa menor de participação no trabalho (concentrada em atividades não cobertas), maior desemprego, salário inferior em igual tarefa, densidade de contribuição menor (devido às causas anteriores e à interrupção no emprego para cuidar dos filhos) e esperança de vida entre 4 e 5 anos maior. O sistema previdenciário de oito países (três privados e cinco públicos) fixa uma idade de aposentadoria para a mulher 5 anos inferior à do homem (dois anos a menos em outro país); como resultado, a mulher tem uma média de vida como beneficiária aposentada entre 9 e 10 anos a mais do

---

que a média do homem. Embora existam iniquidades de gênero nos sistemas de previdência públicos e privados, os públicos são relativamente mais neutros, porque concedem um benefício mínimo igual, o cálculo do benefício se baseia nos últimos anos de trabalho e usam tabelas de mortalidade iguais para ambos os sexos, transferindo subsídios do homem à mulher; no entanto, caso a mulher se aposente mais cedo, com menos anos de contribuição, seu benefício será inferior (dois países têm uma idade igual para ambos os sexos, reduzindo esse problema). Os sistemas privados não são neutros com relação ao gênero e acentuam as iniquidades, pois exigem um mínimo de contribuições para o benefício mínimo, aumentaram o número de contribuições para alcançar os benefícios, baseiam-se na contribuição de toda a vida laboral e aplicam tabelas de mortalidade diferentes de acordo com o gênero; isso resulta em benefícios para as mulheres inferiores aos dos homens. Por outro lado, seis sistemas privados e dois sistemas públicos têm igual idade de aposentadoria para ambos os sexos; isso facilita que as mulheres acumulem mais contribuições e tenham um fundo maior em suas contas individuais, a ser distribuído em um período menor de aposentadoria. Entretanto, não compensa a esperança de vida superior das mulheres, mas atenua o problema caso a mulher seja casada, pois a renda vitalícia leva em conta a expectativa de vida do cônjuge.

#### **b. Políticas**

Com o intuito de reforçar o princípio da igualdade em todos os países (assim como apontar os princípios de solidariedade e sustentabilidade), os setores com programas separados deveriam ser integrados e as suas condições de acesso uniformizadas com o regime geral. Caso isso não seja viável, por razões políticas, a incorporação deveria ser obrigatória para os futuros membros desses setores, assim como os atualmente cobertos deveriam financiar seus benefícios de privilégio. Leis recentes, na Colômbia e na Venezuela, ordenam a incorporação ao regime geral de todos os grupos atualmente separados (exceto as forças armadas na Venezuela), e é de se esperar que sejam implementadas. A lei de reforma do Brasil uniformiza as condições dos funcionários federais, estaduais e municipais; além disso, fixa um benefício máximo igual ao do regime geral.

As idades normais para aposentadoria deveriam ser ajustadas à esperança de vida, o que implicaria em sua redução em alguns países (Bolívia, Nicarágua, Peru) e em seu aumento em outros (Costa Rica, Cuba, Panamá, Venezuela). Os períodos de contribuição são excessivamente longos em alguns países com reforma estrutural e muito curtos em alguns sistemas públicos, e também deveriam ser ajustados. Ambos os ajustes teriam de ser baseados em cálculos atuariais. Os benefícios assistenciais deveriam ser concedidos em idades semelhantes às daquelas dos contributivos ou com uma diferença mais reduzida do que a atual, conforme

estudo de viabilidade financeira; no Brasil, o benefício rural é concedido cinco anos antes da idade normal para aposentadoria no regime geral e tem tido um impacto notável na redução da pobreza, embora seja custoso. Por outro lado, deveriam ser eliminados os “benefícios graciáveis” concedidos pelo Congresso da Argentina a pessoas não necessitadas e melhorar o foco na Costa Rica; esses recursos poderiam, então, ser usados para estender o benefício assistencial aos realmente necessitados.

As políticas para reduzir as iniquidades de gênero deveriam ser relacionadas às suas causas, independentemente da natureza do sistema. Quanto às causas externas, deveriam promover empregos produtivos e estáveis para a mulher, investir mais no seu treinamento, em âmbito nacional e empresarial, e assegurar a cobertura das profissões em que existe uma concentração de mulheres (trabalho doméstico, autônomo e em domicílio). Além disso, dever-se-ia aplicar rigorosamente o princípio de salário igual por trabalho igual, assegurar que a licença-maternidade e o seguro-desemprego (onde ele exista) aporquem as contribuições da mulher junto ao sistema previdenciário durante o período de licença ou compensação por desemprego, permitir a redução do período pré-parto da licença-maternidade e aumentar o período pós-parto a fim de dar mais tempo à mulher para que ela cuide do recém-nascido, e estipular a obrigatoriedade de creches infantis em empresas de certo tamanho ou estabelecer um programa público com tarifas reduzidas e aportes fiscais. Com relação ao sistema previdenciário, deveria ser uniformizada a idade para aposentadoria normal nos países onde ela ainda seja diferente; o incremento da idade para aposentadoria da mulher seria feito paulatinamente durante um período de tempo e seria permitida a aposentadoria antecipada, mas com um benefício menor, calculado atuarialmente. A uniformização da idade para aposentadoria segue uma tendência universal, apesar de ser recusada por muitas mulheres que alegam que a aposentadoria precoce é uma compensação pelo trabalho em dobro por elas realizado: no emprego remunerado e em casa, sem remuneração. Embora esse argumento tenha fundamento, a carga doméstica da mulher empregada é, com freqüência, aliviada pela contratação de um empregado doméstico; em todo caso, os trabalhos domésticos deveriam ser divididos entre o casal, o que exige uma mudança fundamental na atitude do homem.

Outras medidas a serem consideradas: reduzir o número de contribuições exigidas para alcançar o benefício mínimo da mulher ou introduzir um benefício mínimo escalonado cujo montante dependa dos anos de contribuição; obrigar que as rendas vitalícias dos segurados homens cubram seus cônjuges para melhorar e ampliar os benefícios das viúvas; introduzir tabelas unissexo para o cálculo dos benefícios por renda vitalícia (como foi feito na Hungria e na Polônia) e criar um fundo solidário para compensar as companhias de seguro a fim de evitar que essas

---

venham a dar preferência aos homens;<sup>92</sup> considerar, nas aposentadorias programadas, a possibilidade de abrir uma conta familiar voluntária para o casal; estabelecer a repartição do benefício em caso de divórcio, unindo todos os direitos adquiridos enquanto o casal permaneceu unido e dividindo-os em duas partes iguais; conceder créditos à mulher pelo tempo de desemprego, quando se dedique à criação dos filhos, estudando a viabilidade de fazê-lo dentro do sistema com uma contribuição de solidariedade ou com aportes fiscais (outra alternativa seria introduzir um programa de prestações por filhos sob responsabilidade), e/ou estender a cobertura às “donas de casa”, como já ocorre em alguns países da região, além de estender os benefícios assistenciais à mulher pobre para fechar a brecha que existe na maioria dos países que outorgam esses benefícios. Por outro lado, deveria ser introduzida a pensão por morte para o homem, uma prestação que não existe em muitos países, incluindo o Chile (para políticas sobre essa seção, veja Ginneken, 1999; OIT, 2002b; SAFPb, 2002b; Arenas de Mesa e Gana, 2003; Bertranou e Arenas de Mesa, 2003; CEPAL, 2003; Sabates-Wheeler e Kabeer, 2003).

### **3. Solidariedade e redistribuição de renda**

#### **a. Conclusões**

Dentro dos sistemas privados, não existe solidariedade entre os diferentes grupos de renda e entre as gerações, porque foi substituída pelo princípio rigoroso de equivalência e da propriedade da conta individual pelo segurado. A Conferência da OIT (2002b) declarou que a seguridade social é uma ferramenta importante para fomentar a solidariedade e a redistribuição e que os sistemas privados não deveriam debilitar os sistemas em que o risco está repartido entre todos os filiados. Os partidários das reformas alegam que há solidariedade, mas, na verdade, ela está sob responsabilidade do fisco de maneira exógena ao sistema privado; também argumentam que o Estado tem apenas um papel subsidiário; enquanto que, de fato, o Estado tem funções cruciais como regulador e supervisor, além de financiar e fornecer os benefícios do sistema público fechado, os benefícios mínimo e assistencial. Esses três benefícios combinados, no Chile, constituíram 80% de todos eles em 2002, ao passo que os do sistema privado equivaliam aos 20% restantes (cálculo do autor baseado em Arenas de Mesa e Benavides, 2003; SAFPb, 2003; SSS, 2003). No longo prazo, os benefícios pagos pelo sistema privado aumentarão, e os do sistema público fechado acabarão, mas o Estado continuará financiando os benefícios mínimos e os assistenciais; fica pergunta sobre qual será a proporção dos privados e dos financiados pelo Estado dentro de 20 ou 30 anos.

---

92. O Banco Mundial recusa a tabela de mortalidade unissexo, pois teria efeitos adversos nos mercados de seguros privados (Gill, Packard e Yermo, 2003).

Um efeito progressivo das reformas estruturais tem sido a uniformização das condições de acesso, embora de impacto limitado, devido à exclusão de regimes privilegiados que não contribuem com o sistema geral, desfrutam de prestações generosas e recebem subsídios fiscais, combinada com a exclusão da grande maioria dos trabalhadores autônomos e de outros grupos de baixa renda. As reformas introduziram vários mecanismos com impacto regressivo: a acentuação das iniquidades do gênero; a eliminação ou redução da contribuição do empregador em cinco países, mas o aumento da contribuição do trabalhador em seis (a norma mínima da OIT estipula que os trabalhadores não devem financiar mais de 50% das contribuições; pelo menos três países violam essa norma); os altos custos administrativos pagos exclusivamente pelos trabalhadores (com uma exceção) e a comissão fixa que, proporcionalmente, afeta mais os trabalhadores de baixa renda (reduzindo o depósito em sua conta individual e o benefício futuro); e a transferência de recursos fiscais a grupos de renda média e alta (durante a transição), financiados em parte pelos não-cobertos por meio de impostos sobre o consumo, ainda mais regressivo quando a cobertura é baixa. A solidariedade e o efeito progressivo sobre a distribuição surgem dos benefícios mínimo e assistencial (esse último foi outorgado em apenas quatro países), inteiramente sob a responsabilidade do Estado e financiados com impostos pagos por toda a população, exceto em dois países onde há uma contribuição de solidariedade arcada pelos trabalhadores de alta renda e pelos empregadores. No Chile, 5,3% do PIB é destinado, pelo Estado, ao financiamento do custo da transição, mas apenas 0,4% aos benefícios assistenciais. Os sistemas totalmente privados não são solidários; já os mistos impõem um elemento de solidariedade no primeiro pilar público e o combina com a equivalência no segundo pilar de capitalização.

Os sete sistemas públicos baseiam-se legalmente na solidariedade, e há vários mecanismos para assegurá-la: não se eliminou ou reduziu a contribuição do empregador, e essa contribuição representa o dobro daquela do trabalhador (cumprindo, assim, a norma mínima de 50%); em dois países com alta cobertura, o Estado financia o déficit do regime geral; em dois países, o Estado financia benefícios assistenciais; em um deles, contribui com o financiamento dos benefícios rurais; e na maioria dos países, os benefícios mínimos e máximos transferem recursos dos segurados de alta renda aos de baixa renda, assim como do homem à mulher. Por outro lado, há práticas que corroem a solidariedade: em seis países, os filiados de programas separados não contribuem com o regime geral, mas têm condições de acesso e prestações melhores e recebem subsídios fiscais; nos países com baixa cobertura, a contribuição do empregador pode ser transferida aos preços, fazendo com que a maioria da força de trabalho não-segurada contribua em favor da minoria coberta; em cinco países, o Estado não cumpre com seus aportes junto ao regime geral ou lhe deve somas altas, mas subsidia fortemente os programas separados.

---

## **b. Políticas**

A ausência de solidariedade nos sistemas privados e a sua corrosão nos sistemas públicos poderia ser aliviada pela integração dos grupos privilegiados ao sistema geral ou pela eliminação dos subsídios fiscais que eles recebem com a utilização desses recursos na incorporação de trabalhadores de baixa renda (pelo fornecimento de um subsídio aos autônomos e a outros trabalhadores de baixa renda que necessitam de empregador), na extensão dos benefícios assistenciais, no ajuste do benefício mínimo à inflação e nas medidas já sugeridas para diminuir a iniquidade de gênero. Para infundir um elemento de solidariedade no sistema privado e reforçá-lo no público, no âmbito de uma discussão nacional, os países deveriam introduzir uma contribuição solidária sob a responsabilidade de trabalhadores de renda alta e/ou empregadores (como na Colômbia e de acordo com a lei da República Dominicana) ou introduzir transferências urbanas para o setor rural e uma contribuição solidária sobre os benefícios muito altos (como na lei em trâmite no Brasil); os recursos seriam destinados a estender a cobertura dos grupos de baixa renda e aos benefícios assistenciais. Deveria-se eliminar a comissão fixa das administradoras nos sistemas privados e debater a possibilidade de essas comissões administrativas serem compartilhadas entre os empregadores (como se faz na Colômbia).

O Estado deve cumprir com suas obrigações legais em ambos os sistemas, especialmente com aquelas destinadas a reforçar a solidariedade, e pagar a sua dívida com os sistemas públicos. Esses deveriam estudar a possibilidade de introduzir um regime financeiro de contas virtuais (como em parte do regime geral do Brasil), que combina os princípios de solidariedade e equivalência.

Os países que não introduziram uma reforma deveriam ser muito cuidadosos ao eliminar a contribuição do empregador, pois não está provado que essa contribuição reduza o emprego a longo prazo, mas há evidências importantes de que a sua eliminação provoca um incremento da contribuição do trabalhador (com desincentivos para a filiação e o pagamento) ou do custo fiscal, ou de ambos. Os altos custos fiscais da reforma estrutural deveriam ser equilibrados, nesses países, com a necessidade de recursos para a proteção social dos grupos de baixa renda e pobres. São necessárias profundas investigações sobre o impacto do custo fiscal da reforma estrutural na distribuição de renda, assim como sobre os efeitos globais dos sistemas públicos nessa distribuição (para políticas a esse respeito, veja Mesa-Lago, 2001c; Uthoff, 2003; para a relação entre solidariedade e sustentabilidade, veja a seção 6).

## 4. Abrangência e suficiência das prestações

### a. Conclusões

Não se pôde comprovar o pressuposto da reforma estrutural segundo o qual os benefícios privados são e serão melhores do que os públicos devido à falta de estatísticas comparativas do montante médio de ambos os benefícios e à porcentagem relativamente pequena dos privados, pois o sistema ainda não amadureceu. No Chile, a média dos benefícios privados de aposentadoria por idade (63% do total de benefícios), entre 2001-2002, era menor do que a dos públicos, e a média ponderada de todos os benefícios privados era apenas 3% maior do que a dos públicos. Na Argentina, estima-se que o benefício médio privado diminuirá em 65% por causa da crise e das mudanças na contribuição e no investimento. Na Colômbia, os benefícios públicos foram superiores aos privados devido à fórmula de cálculo dos primeiros, mas isso provavelmente mudará com a reforma legal de 2002. Também é difícil comparar as taxas de reposição efetivas em ambos os sistemas, porque as reformas são recentes e a taxa do sistema privado dependerá de múltiplos fatores difíceis de prever. No Chile, a densidade de contribuição foi menor do que a inicialmente prevista; por isso, a metade dos filiados receberá apenas um benefício mínimo (70% do salário mínimo em 2000); pesquisas feitas em Santiago e Lima mostram que 30% dos homens e 50-60% das mulheres filiadas não se qualificarão para um benefício mínimo.

Nos sistemas públicos, a fórmula de cálculo do benefício tende a ser generosa. O salário base equivale a uma média dos últimos 3 a 7 anos de salários, normalmente os mais altos da vida ativa, o que gera efeitos adversos: estimula a subdeclaração durante o primeiro e mais longo período da vida ativa (não contado), assim como a sobredeclaração nos últimos anos (os quais são contados), a fim de minimizar a contribuição e maximizar o benefício; diminui o vínculo entre as contribuições e os benefícios; penaliza os segurados que cumprem fielmente suas obrigações e os trabalhadores braçais, cujo salário decresce à medida que diminui sua capacidade física ao final da vida ativa; e submete o cálculo à sorte da inflação. A taxa de reposição básica flutua entre 50% e 70%, enquanto a máxima oscila entre 70% e 100%, ambas muito altas em níveis internacionais (a mínima está acima da básica de 45% estabelecida pela OIT) e difíceis de financiar a longo prazo.

Nos países com reforma estrutural, o benefício mínimo garantido aos segurados que não reúnem os requisitos de acesso deve, por lei, ser outorgado pelo Estado (ou pelo seguro social, nos modelos mistos) em todos os países, exceto em dois (Bolívia e Peru, que, aparentemente, não o pagam). Todos os sistemas públicos outorgam legalmente um benefício mínimo. O valor desse benefício varia em ambos os sistemas: no Brasil, é igual a um salário mínimo; em Honduras, 75% do salário mí-

---

nimo; e no Chile, 70% do salário mínimo. Não foi possível obter informações sobre a suficiência do benefício mínimo em todos os países. Nos sistemas privados, não há benefício máximo, já que este se baseia na conta individual. Os sistemas públicos têm um benefício mensal máximo; por exemplo, US\$ 800,00 no Brasil (para todo o sistema, de acordo com a lei em trâmite em 2003) e US\$ 1.500,00 no Panamá.

Nos sistemas privados, o melhor ajuste dos benefícios ao custo de vida é o do Chile, pois se faz de maneira constante pela inflação com a UF; em outros dois países, se ajusta ao IPC; em dois, se ajusta ao salário mínimo ou ao índice médio de salários; em outros dois, é discricionário; em El Salvador, depende dos recursos fiscais e não se ajusta se a aposentadoria for programada. O benefício mínimo não é ajustado ou seu ajuste é feito de maneira discricionária pelo governo. Nos sistemas públicos, apenas dois países ajustam os benefícios ao IPC anualmente; em outros três, o ajuste é discricionário; e em dois, não há ajuste, o que resultou na queda do seu valor real. O nível dos benefícios assistenciais em seis países oscila entre 31% e 60% do benefício contributivo médio; em três deles, era suficiente para cobrir as necessidades básicas; em outro país, apenas a cesta básica de alimentos; e em dois países, era insuficiente. Nos programas separados (forças armadas, funcionários públicos), tanto de sistemas privados como públicos, o benefício é normalmente igual ao último salário, várias vezes maior do que o benefício médio do regime geral e se ajusta anualmente ao IPC (ou acima de seu nível) ou de acordo com o salário do pessoal da ativa.

### **b. Políticas**

Mais informações, estudo e tempo são necessários para levar a uma conclusão sobre a vigência do princípio de suficiência nos sistemas privados e públicos, assim como sobre o pressuposto de que os benefícios privados serão melhores do que os públicos. Nesse sentido, deveriam ser publicadas algumas séries estatísticas históricas comparando as médias dos benefícios privados e públicos, desagregados por risco. Devemos determinar se a taxa de reposição atual dos sistemas privados cumpre pelo menos o mínimo recomendado pela OIT de 45% para um assalariado médio com 30 anos de contribuição. Nos sistemas públicos, com o objetivo de resolver ou amenizar os efeitos nocivos da utilização dos últimos anos de salário para o cálculo do salário base, assim como para reforçar o vínculo entre contribuição e benefício, teria de se estender o período para toda a vida ativa do segurado (pelo menos por 25 anos), ajustando anualmente os salários à inflação. Para isso, seriam necessários sistemas de informática melhores do que os atualmente disponíveis em muitos países. As taxas de reposição mínima e máxima nos sistemas públicos deveriam ser calculadas com base em um estudo atuarial. Os sistemas mistos combinam o princípio de solidariedade, no primeiro pilar, com o princípio de equivalência, no

segundo pilar. Tanto nos sistemas privados quanto nos públicos, a uniformização das condições de acesso e do cálculo dos benefícios dos programas separados do regime geral seria essencial para gerar recursos a fim de sustentar e, se possível, melhorar o nível dos benefícios mínimos do sistema geral.

São necessários estudos para determinar se os benefícios mínimos e assistenciais cobrem, pelo menos, as necessidades básicas; caso contrário, deve-se considerar a viabilidade financeira de um aumento para torná-los suficientes. Todos os benefícios deveriam ser anualmente ajustados ao custo de vida. Em todo caso, é necessário manter brechas entre o benefício médio contributivo, o benefício mínimo e o assistencial, a fim de evitar incentivos adversos. Por último, deve-se ressaltar o vínculo entre os princípios da universalidade, solidariedade, suficiência e sustentabilidade: uma cobertura maior e efetiva da força de trabalho, uma melhor densidade de contribuição e a ajuda dos mecanismos solidários sugeridos nas seções anteriores devem melhorar o nível dos benefícios contributivos, assim como diminuir a necessidade de financiar benefícios mínimos e assistenciais pelo Estado, com o qual se reduziria o custo fiscal. Por exemplo, estimou-se que, no Chile, um incremento da densidade de contribuição de 10 pontos percentuais e 4% na cobertura gera um aumento de 7% dos benefícios e reduz o custo fiscal em 6% (Arenas de Mesa e Hernández, 2001; para políticas nesse sentido, veja Mesa-Lago, 1997a, 2000e, 2003c; Saldáin, 2003).

## **5. Unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação**

### **a. Conclusões**

O processo de unificação e uniformização das condições de acesso de múltiplos programas de benefícios, na América Latina, foi difícil, prolongado e desigual nos países. Há exemplos de sucesso nos países com e sem reformas estruturais em sistemas públicos e privados e, nos últimos, nos três modelos. Sistemas privados com alto grau de unificação são os da Bolívia, Costa Rica, Chile, El Salvador e Peru; mas ainda persiste uma segmentação notável na Argentina, Colômbia e México. Nos sistemas públicos, o do Panamá está totalmente unificado; Cuba efetuou uma unificação considerável, mas ainda persistem três programas, assim como na Guatemala. No restante, há considerável segmentação (o Brasil está assentando as bases para a unificação), especialmente em Honduras, no Paraguai e na Venezuela (a lei da reforma desse último estipula a integração de todos os programas, exceto o das forças armadas). Em todos os países (com exceção da Costa Rica e do Panamá), as forças armadas mantêm um regime separado. Onde as reformas estruturais fecharam o sistema público, os benefícios são administrados por uma entidade centralizada pública, mas os programas separados das forças armadas e outros que subsistem têm administração própria. Todos esses países têm uma superintendência pública, embora ela careça de jurisdição sobre

---

os programas separados (exceto na Costa Rica). Por outro lado, a gestão do sistema privado foi descentralizada, repartida entre as administradoras privadas ou múltiplas, que vão de duas a doze, de acordo com o país.

O Estado tem um papel importante em todos os países, independentemente do sistema. Nos sistemas privados, seu papel é fundamental, em vez de subsidiário; já que tornou a filiação obrigatória, regula e supervisiona o sistema, financia seus custos de transição e fornece benefícios mínimos e assistenciais que constituem a maioria do total. Nos sistemas públicos, o papel do Estado na administração vai desde quase total (Cuba) até múltiplos programas autônomos sem coordenação entre si ou supervisão estatal (Paraguai, Honduras, Venezuela).

O monopólio do sistema público é criticado por carecer de incentivos para aumentar a eficiência e reduzir o custo administrativo; a experiência da região, em grande parte, confirma esse argumento, mas há exceções importantes de baixo custo administrativo nos países com alta cobertura que se beneficiaram de economias de escala (por exemplo, Brasil). Por outro lado, deve-se investigar se a fragmentação das administradoras privadas reduziu o efeito das economias de escala. As reformas estruturais normalmente aumentaram a eficiência na manutenção das contas individuais e na elaboração de relatórios periódicos destinados ao segurado; em alguns países, diminuíram o tempo para processar as requisições de benefício e começar seu pagamento. Os sistemas públicos teriam que melhorar a eficiência com medidas como a eliminação de pessoal desnecessário e de seus planos de prestações superiores aos dos segurados, além da introdução de sistemas eletrônicos para manter a conta individual e controlar o pagamento das contribuições, o que permitiria um processamento mais rápido e efetivo dos benefícios.

Alega-se que a liberdade de escolha, a concorrência e as generosidades do sistema privado promoverão a filiação a esse sistema, aumentarão a eficiência e reduzirão o custo administrativo. Em meados de 2003, os filiados do sistema privado (ou componente privado do misto) flutuavam entre 80% e 100% em sete países e correspondiam à metade em dois países. Entretanto, isso não foi devido apenas às bondades do sistema privado e à liberdade de escolha, pois a lei obrigou a transferência de todos os segurados para o sistema privado em três países; reduziu a contribuição no sistema privado ou introduziu incentivos para a transferência em outros dois; realizou um corte por idade e impôs ao grupo mais jovem a transferência ao sistema privado em outros cinco; e obrigou os recém-chegados ao mercado de trabalho a se filiarem ao sistema privado em dez países. A retenção da metade dos segurados pelo sistema público da Colômbia ocorreu porque o benefício médio de tal sistema era superior à média do privado, mas a lei de 2002, provavelmente, inverterá essa situação. Apenas esse país permite a mudança de sistema; antes, a cada três anos, e agora, a cada cinco anos.

Para que a concorrência funcione em um sistema privado é essencial que exista um número adequado de administradoras, o qual depende do tamanho do mercado de segurados. Os países com o maior número de segurados (México e Argentina) têm mais administradoras, mas os países com um número pequeno de segurados (Bolívia e El Salvador) têm apenas duas ou três administradoras. A Bolívia repartiu os segurados entre as duas administradoras e impediu transferências entre elas até 2002; em meados de 2003, ainda havia duas administradoras, e o maior acionista de ambas era um banco estrangeiro; por isso, havia um monopólio virtual. Inicialmente, as administradoras proliferam; porém, mais tarde, ocorre uma fusão e seu número diminui. Mesmo naqueles países onde há um número apropriado de administradoras, ocorre uma alta e crescente concentração de segurados nas três maiores (maior onde existem apenas administradoras privadas do que onde há administradoras de natureza múltipla). A concentração não resulta, normalmente, de uma escolha consciente, baseada nas baixas comissões e nos altos rendimentos das administradoras, mas de outros fatores como a influência de corretores ou promotores e da publicidade. O Banco Mundial reconhece que a indústria é um oligopólio, com uma clientela cativa e crescente concentração; não há, na verdade, concorrência, e existem evidências do desenvolvimento de um poderoso cartel.

Como a concorrência não funciona de maneira adequada em muitos sistemas privados, o custo administrativo é muito alto e não foi reduzido de maneira significativa. O custo total como porcentagem do salário oscila entre 2%, na Bolívia (porque a comissão é muito baixa, já que não há concorrência) e 4% no México (devido ao alto custo do seguro de invalidez e morte). Os segurados pagam todo esse custo; exceto na Colômbia, onde são divididos com o empregador. Como porcentagem da dedução total sobre o salário, esse custo toma entre 18% na Bolívia e no Uruguai e 45% na Argentina, o que reduz, proporcionalmente, a soma depositada na conta individual. O prêmio para cobrir os riscos de invalidez e morte é o menor componente do custo e tende a diminuir (exceto em dois países), enquanto que a comissão para administrar o programa de aposentadoria por idade é o maior componente e se mantém alta; sua diminuição não foi significativa na maioria dos países. As causas do alto custo administrativo são o mercado, a publicidade e as comissões pagas aos vendedores. As reduções no custo de operação não foram repassadas aos segurados em forma de comissões mais baixas. Nos sistemas públicos, o custo administrativo como porcentagem do gasto total em quatro países varia entre 1,6% no Brasil e 24% em Honduras; embora faltem informações sobre os outros três países, parece que quanto maior o número de segurados, menor o custo administrativo e vice-versa.

Antes das reformas estruturais, quase todos os países tinham uma administração tripartite, embora nem sempre fosse efetiva. Com as reformas, a administração foi passada a empresas privadas; embora, na metade dos países, seja realizada por

---

administradoras múltiplas (as públicas têm a maioria dos segurados na Costa Rica e no Uruguai). Nos sistemas mistos da Costa Rica e do Uruguai, a representação tripartite no primeiro pilar continua, e, na Costa Rica, foi reforçada pela reforma. As administradoras gerenciam o programa de aposentadoria por idade (tomam todas as decisões de investimento) e as companhias de seguro comerciais administram os programas de aposentadoria por invalidez e pensão por morte (exceto na Colômbia e no México, onde são de responsabilidade do seguro social). As superintendências são públicas em todos os países, apesar de seu grau de independência variar. Não há participação de trabalhadores, empregadores ou beneficiários nas administradoras, nem na superintendência, nem nas companhias de seguro, com exceção da lei ainda não implementada na República Dominicana. O segurado também não pode tomar decisões sobre o investimento de seu fundo de pensões, exceto no Chile, onde pode escolher agora entre cinco fundos de investimento. A lei do Equador estipula que haverá um representante dos trabalhadores na administração do investimento. Em todos os sistemas públicos (exceto em Cuba), existe uma representação tripartite de trabalhadores, empregadores e do governo na administração (os beneficiários participam em três países). A representação combinada de trabalhadores e empregadores tem maioria ou empata em relação à representação do governo nas diretorias de quatro países, mas é minoria no Paraguai; a lei da Venezuela não especifica a participação de cada setor.

#### **b. Políticas**

A unificação dos programas separados em um sistema geral de previdência social seria fundamental para garantir os princípios de universalidade, igualdade de tratamento, solidariedade e unidade, assim como para permitir a portabilidade, além de reduzir custos e gerar recursos com o fim de ajudar a estender a cobertura, proteger a população vulnerável e aumentar os benefícios mínimos. Essa medida é aplicável a 17 países quanto às forças armadas, assim como a 12 países (seis com sistemas privados e seis com sistemas públicos) em relação a outros programas separados. Nos sistemas públicos, o Estado deveria cumprir com suas obrigações financeiras e abster-se de explorar os fundos de pensões; do contrário, no longo prazo, terá de subsidiar fortemente o sistema e enfrentar uma população idosa desprotegida.

O sistema privado, por si só, não garante a concorrência, nem a redução do custo administrativo. A superintendência deveria desempenhar um papel mais ativo e evitar monopólios ou oligopólios, reduzir as barreiras para entrada e fomentar a criação de novas administradoras. Deveria-se considerar o exemplo do México, que reduziu a concentração de maneira considerável ao estabelecer um teto percentual de filiação para as administradoras (um decreto suspenso na Argentina estipulava esse teto). A superintendência e/ou as administradoras teriam de destinar recursos

para melhorar a informação (de maneira simples e compreensível) dos segurados, divulgar nos meios de comunicação uma relação das administradoras de acordo com suas comissões e rendimentos líquidos, assim como das companhias de seguro, com base em suas rendas vitalícias, e educar os segurados para que possam fazer uma escolha consciente e racional entre as administradoras, os fundos alternativos de pensões e as rendas vitalícias/aposentadorias programadas. O Estado teria de intervir para alcançar essas ações, assim como regular rigorosamente o trabalho dos vendedores e estabelecer normas sobre a veracidade da publicidade e de sua função informativa e educativa. Os países que têm sistemas públicos com um número pequeno de segurados e ainda não fizeram uma reforma (Honduras, Panamá, Paraguai) teriam de ser cautelosos em copiar a reforma estrutural realizada em países com um número grande deles, já que é muito provável que a concorrência não funcione. Caso se decidam por uma reforma estrutural, deveriam organizar administradoras múltiplas (como na metade dos países), em vez de apenas privadas, e lhes permitir usar a infraestrutura existente de outras instituições financeiras para facilitar a entrada no mercado, aumentar a concorrência, aproveitar economias de escala e reduzir o custo.

São necessárias comparações adequadas do custo administrativo nos sistemas privados e públicos, devido ao fato de que, nos primeiros, se fixam principalmente como porcentagem do salário ou como uma soma fixa, enquanto que, nos últimos, são calculados como porcentagem do gasto ou do ingresso. A fixação do custo administrativo como porcentagem do salário e a falta de concorrência efetiva não criaram incentivos para a redução desse custo, por isso é preciso buscar alternativas que exijam modificações legais. Uma delas é fixar um teto relativamente baixo que poderia ser ajustado, caso fosse comprovada a ausência dos incentivos necessários. Outra é fixar o custo administrativo de maneira exclusiva ou principal como uma porcentagem do saldo da conta individual ou do rendimento do investimento; em relação a esse último, deve-se analisar o resultado de sua aplicação na Costa Rica. Em todo o caso, é preciso assegurar que essa economia por redução do gasto operacional seja transferida aos segurados em forma de comissões mais baixas. Nos sistemas públicos, o Estado deveria regular os custos de administração, impor-lhes um teto e introduzir incentivos para sua redução; os gastos administrativos deveriam estar submetidos à auditoria de uma entidade pública, preferivelmente autônoma, com autoridade suficiente. Seria importante ainda estabelecer tetos para a contratação de funcionários do seguro social, institucionalizar um método de contratação e promoção, baseado rigorosamente no conhecimento e no desempenho, assim como de demissão de empregados incompetentes ou que não cumprem com suas obrigações.

Uma medida controversa, proposta pelo Banco Mundial, é dar aos empregadores um papel de destaque na administração do sistema privado, de maneira que atuem

---

como intermediários entre os segurados e as administradoras dos fundos de pensões, com as seguintes funções: (i) arrecadação das contribuições e manutenção de arquivos; (ii) assistência na escolha de administradoras e fundos de investimento; e (iii) oferecimento de planos ocupacionais de poupança voluntária de contribuição definida (o Banco considera os planos de prestação definida “indesejáveis”, como os abundantes no Brasil), mediante contratos de grupos negociados com as administradoras onde as empresas teriam mais poder do que os indivíduos para conseguir vantagens. O Banco alega que essas funções empresariais se apoiariam na infraestrutura existente (o arquivo de contribuições sob a responsabilidade dos empregadores e o seu dever de descontá-las e transferi-las) e aumentariam a concorrência e a eficiência, diminuindo, ao mesmo tempo, o custo administrativo. Porém, o Banco identifica vários problemas: haveria um risco maior de conflitos de interesses, seria necessária uma estrutura reguladora e de inspeção maior do que a existente, e ela teria custos superiores – devido ao grande número de empregadores comparado com o número reduzido de administradoras (Gill, Packard e Yermo, 2003). Além de os supostos efeitos benéficos dessas funções exigirem comprovação, há outros dois problemas sérios que o Banco omite. Como já demonstrado (seção III-A-6-a), no Chile, os empregadores freqüentemente arrecadam as contribuições dos trabalhadores, mas não as transferem; em consequência, a dívida é significativa, e parte dela, incobrável. Diante disso, transferir ao empregador a função arrecadadora e de arquivo do sistema seria como nomear a raposa a guardião do galinheiro. Além disso, no caso de malversação ou de mau funcionamento dos planos, o segurado perderia tudo ou parte de seu benefício, ou o Estado teria de garanti-lo. Tudo isso assinala a necessidade de extrema precaução na aplicação dessa política, especialmente na maioria dos países da região, onde o setor empresarial não está bem desenvolvido, existe uma tradição de descumprimento patronal e os mecanismos de supervisão estatal são pouco eficientes.

Nos sistemas privados, os trabalhadores (e os empregadores, quando contribuem) deveriam participar na administração dos fundos de pensões, posto que são seus proprietários. Essa participação poderia ser direta na administração ou por meio de organismos consultivos que permitam a sua expressão em questões-chave. Os segurados, também, deveriam ter a opção de escolher entre vários fundos de investimento, como se faz no Chile. Nos sistemas públicos, onde os trabalhadores e empregadores não têm maioria na junta diretiva, ela deveria ser assegurada. Os países que ainda não reformaram seus sistemas, assim como aqueles onde funciona um sistema privado, mas mudanças estão sendo estudadas para ele, deveria-se promover um diálogo entre o governo, os trabalhadores e os empregadores para tentar um consenso que legitime as reformas e suas mudanças. A OIT reiterou que os sistemas públicos ou privados devem respeitar o princípio de participação dos interessados na administração (de maneira bipartite ou tripartite), ou eles devem ter um papel consultivo, quando a adminis-

tração é pública (como a superintendência); a Conferência de 2001 recomendou também o diálogo dos três setores a fim de gerar consenso social, principalmente quando se debate uma reforma do sistema (para políticas nesse sentido, veja Barr, 2000, 2002; OIT, 2000b, 2002b; Gill, Packard e Yermo, 2003; Mesa-Lago, 2003d, 2004).

## **6. Sustentabilidade financeira**

### **a. Conclusões**

A substituição de um sistema de repartição por um de CPI não resolve, necessariamente, os problemas do primeiro: mais da metade dos filiados não contribuem pontualmente com o sistema; a baixa densidade de contribuição provocará a necessidade de o Estado financiar benefícios mínimos e assistenciais, agravando e prolongando o déficit fiscal e o período de transição, e o crescimento da esperança de vida obrigará o aumento da contribuição ou da idade para aposentadoria, ou ambas.

A evidência empírica acumulada até agora não aceita o pressuposto de que a propriedade da conta individual e a aplicação rigorosa do princípio de equivalência no sistema privado criam fortes incentivos para o pagamento pontual da contribuição, já que assim o benefício será maior. Em sete países, somente 33% a 52% dos filiados são contribuintes ativos (74% na Costa Rica), a média ponderada de todos os países era de 42% em 2002, e as séries históricas mostram uma tendência declinante entre 1998 e 2003. O Banco Mundial sustenta ainda que há uma densidade de contribuição maior depois da introdução do sistema privado em Santiago e Lima, embora reconheça que a melhora dos incentivos, atribuível ao sistema privado, não foi rigorosamente comprovada: depois de adquirir o direito ao benefício mínimo, a maioria dos segurados deixa de contribuir com o sistema privado porque dão preferência a outras alternativas menos arriscadas, custosas e sem liquidez, como moradia, empresa familiar, seguro de vida e educação dos filhos. As explicações dadas para o não cumprimento do pagamento das contribuições, freqüentemente, incluem saída ou abandono da força de trabalho, desemprego, mudança de emprego formal para informal e o trabalho temporário. Mas a evasão e a mora patronal são importantes; por exemplo, no Chile, a dívida pela morosidade aumentou seis vezes na década de 90, uns 43% eram incobráveis, e o total equivalia a 1% do valor total do fundo de pensões. Outra causa possível, que requer investigação, é o impacto do aumento da contribuição do trabalhador em seis países, o que pode gerar falta de incentivo para o cumprimento.

Nos sistemas públicos, quanto mais maduro é o sistema, maior é a contribuição total; portanto, a mais alta é a brasileira, e a mais baixa é a hondurenha. Entre 1998-2002, a evasão e a morosidade variavam nos países; a mora no Panamá correspondia a apenas 12% dos ingressos, mas era superior ao ingresso previdenciário

---

em Honduras; a evasão era de 44% dos assalariados formais na Venezuela e subia para 77% no Paraguai; o Estado era, em parte, responsável pela mora. Os países do grupo pioneiro-alto enfrentam os problemas mais severos de sustentabilidade financeira, os quais se atenuam no grupo intermediário e são de importância menor no grupo tardio-baixo. O regime financeiro no Brasil, em Cuba na Venezuela é de repartição (o Brasil tem um regime parcial de contas virtuais), e os outros quatro países têm regime de CPC. O balanço dos ingressos menos as saídas anuais resultou em um déficit financeiro ou contábil em três países (Brasil, Cuba e Venezuela) e em superávit em outros quatro (os maiores em Honduras e Guatemala). A taxa de contribuição de equilíbrio em cinco países sugere que, em Cuba, no Panamá e na Venezuela, o desequilíbrio atuarial é grave, mas não na Guatemala e em Honduras.

O Banco Mundial e os partidários das reformas estruturais alegam, com razão, que a reforma, na realidade, revela a DIP que está oculta nos sistemas públicos; também afirmam que o custo fiscal de transição (o déficit do sistema público, o bônus de reconhecimento e o benefício mínimo, além do benefício assistencial em alguns países) se reduzirá gradualmente e desaparecerá. Porém, demonstrou-se que esse custo é considerável e maior do que o inicialmente previsto, levará um período maior do que o projetado e crescerá nos próximos 40 anos em cinco dos oito países para os quais o Banco Mundial fez projeções. Em 2000, o Chile tinha o custo fiscal mais alto, 6% do PIB, apesar de transcorridas duas décadas desde o início da reforma; em parte, porque protegeu melhor os direitos durante a transição. Entretanto, esse país tomou medidas para enfrentar o custo fiscal e manteve uma política econômica adequada com bons resultados. Ao contrário, a Argentina projetou um custo de 2%, mas, na realidade, a média foi de 4,6% antes da crise, e sua política econômica fracassou. Estima-se que serão necessários entre 40 e 70 anos para que o custo fiscal desapareça, e o sistema privado se assenta em projeções macroeconômicas difíceis de serem previstas no longo prazo. Os países que introduziram as reformas depois do Chile aprenderam a lição e tomaram medidas para reduzi-lo, mas com o custo da restrição dos benefícios dos segurados (Bolívia, El Salvador, Peru).

O desequilíbrio nos sistemas públicos se agrava nos países do grupo pioneiro-alto devido ao processo de envelhecimento da população, mas isso não é um problema nos países do grupo tardio-baixo graças à juventude de sua população. A relação de contribuintes por ativo é de 1,7 no Brasil e 2,5 em Cuba, mas 7,5 no Paraguai e 22 em Honduras. Argumenta-se que o sistema privado não será afetado pelo processo de envelhecimento da população; mas com uma esperança de vida crescente, a contribuição definida será, a longo prazo, insuficiente para financiar um benefício por um período maior. Além disso, o custo fiscal elevado e prolongado poderia criar pressões que levariam o Estado a restringir algumas garantias (como o pagamento do bônus de reconhecimento ou o benefício mínimo).

## **b. Políticas**

Maiores investigações são necessárias para descobrir porque uma média de 58% dos filiados nos sistemas privados não contribui, a fim de criar medidas apropriadas para melhorar essa situação. Um problema geral que requer maior regulação e execução estatal é a evasão e a mora patronal, principalmente nos países que aboliram a contribuição do empregador, já que a retenção e a não-transferência da contribuição do trabalhador é um crime. Também é importante investigar as características das empresas morosas (tamanho, setor econômico, se são privadas ou públicas) com o objetivo de criar políticas adequadas para enfrentar descumprimento. Em todos os países, o Estado deveria cumprir pontualmente com suas obrigações como empregador e exercer um papel mais ativo na melhora dos mecanismos de arrecadação e de controle da evasão e da morosidade por meio das seguintes medidas: modernizar a cobrança e o controle do pagamento com mecanismos eletrônicos, melhorar a inspeção e permitir o acesso à contabilidade das empresas, estabelecer controles cruzados com a agência estatal tributária e uma identificação única, reforçar o direito de cobrar as contribuições retidas e não pagas e aplicar sanções e multas altas por descumprimento, além de criar um tribunal especial ágil para as reclamações relativas a dívidas patronais. Nos sistemas privados, deveria haver uma avaliação para verificar se a arrecadação centralizada (como existe na metade dos países) é mais eficiente do que o sistema de pagamento direto à administradora, como se faz na outra metade. A Costa Rica tem a legislação mais completa e rigorosa em relação aos descumprimentos, com pesadas sanções, além de ter a porcentagem mais alta de filiados que contribuem pontualmente, mas não publicou uma avaliação do efeito dessa legislação, o que poderia ser muito útil para a região. Outras medidas seriam permitir ao trabalhador reclamar diretamente com o patrão devedor, com o apoio de um organismo público de defesa da cidadania ou de sindicatos, ou ambos, para evitar represálias. Nos sistemas privados, deveria-se ensinar o segurado a analisar minuciosamente os relatórios de sua conta individual para detectar a mora patronal. Nos sistemas públicos, seria interessante conduzir campanhas para que os segurados sejam mais conscientes desse problema e ajam. Se a dívida é incobrável, deveria-se explorar a possibilidade de o Estado financiá-la, mas isso poderia se transformar em um incentivo ao descumprimento. O combate à evasão e à mora apenas por meio de controle e de sanções nos sistemas públicos não seria efetivo, caso não existisse uma relação adequada entre contribuição e benefício. Os países que estão considerando as reformas estruturais deveriam avaliar, com cuidado, a eliminação ou redução da contribuição do empregador para evitar aumentos na carga financeira sobre os segurados e/ou custo fiscal e seus efeitos adversos.

O custo fiscal de transição de uma reforma estrutural (assim como a DIP) deveria ser projetado de maneira profissional e cuidadosa, porque pode estender-

---

se entre 40 e 70 anos, dependendo das características demográficas e da idade do sistema de benefícios. Essas projeções deveriam ser submetidas a uma auditoria externa e publicadas a fim de serem submetidas ao exame de especialistas nacionais e organismos internacionais. É importante identificar as fontes de financiamento do custo fiscal e criar políticas econômicas eficazes para enfrentá-lo. Os países precisam equilibrar o desejo de reduzir o custo fiscal com a proteção dos benefícios dos segurados na transição, assim como a necessidade de estender a cobertura e proteger a população não-segurada e pobre. Tanto os sistemas públicos quanto os privados deveriam fazer avaliações e projeções atuariais periódicas do sistema previdenciário (nos sistemas privados, incluindo o componente público), levando em conta o envelhecimento da população; os estudos atuariais são imprescindíveis para o empreendimento de uma reforma estrutural ou paramétrica. Os sistemas públicos deveriam, de maneira responsável, tomar medidas para reforçar a sustentabilidade financeira. Embora elas sejam mais urgentes no grupo pioneiro-alto e em alguns sistemas do grupo intermediário, os do grupo tardio não deveriam adiar as mudanças, pois quanto mais se atrasarem, mais duras serão as medidas. Por último, mas não menos importante, as medidas sugeridas nas seções anteriores (extensão da cobertura, introdução ou universalização de benefícios assistenciais, redução de iniquidades de gênero, introdução da solidariedade etc.) deveriam ser precedidas de um estudo de sustentabilidade, o qual identifique as fontes de financiamento e seus impactos nas contribuições e a carga tributária (para políticas nesse sentido, veja McGillivray, 2001; Barr, 2002; OIT, 2002b; Uthoff, 2002; Martínez e Mesa-Lago, 2003).

## **7. Promoção da poupança nacional, o mercado de capitais e o rendimento**

### **a. Conclusões**

Esse novo princípio sustenta que, em contraste com os sistemas públicos, os sistemas privados promovem o acúmulo de capital, a poupança nacional, o mercado de valores, a diversificação da carteira e altos rendimentos reais. Foi comprovado que houve um notável acúmulo de capital, embora com variações dependentes do tempo de operação da reforma, do número de segurados, do tamanho da economia, do nível dos salários e do rendimento do investimento. No final de 2002, o acúmulo mais alto era de 56% do PIB no Chile; em outros sete países, flutuava entre 5% e 15,5%; e na Costa Rica, era de 1% por sua reforma ser muito recente. Em dois sistemas públicos, as reservas do regime geral como porcentagem do PIB, em 2000, ultrapassavam os acúmulos de todos os sistemas privados, exceto o do Chile: 16% em Honduras e 17% no Panamá. Por outro lado, os esquemas voluntários de benefícios complementares no Brasil tinham acumulado o dobro do capital dos fundos de pensões chilenos e equivaliam a 14% do PIB, maior do que em sete sistemas privados.

O impacto do acúmulo na poupança nacional de sistemas privados deve ser medido anualmente subtraindo o custo fiscal do acúmulo de capital. Quatro estudos sobre o Chile, o único país com um longo período para sustentar a análise, além de uma reforma de sucesso, concluem que o balanço líquido foi negativo: dois estudos estimaram uma média anual de -3% do PIB nos primeiros 16 anos e um deles advertiu que não se deveria ter a esperança de que a reforma aumentasse a poupança nacional. Ao contrário, três estudos estimam que o impacto foi positivo, embora com magnitude diversa, às vezes excluindo componentes do custo fiscal e sobre a base de variáveis distintas. Um dos estudos advertiu que os resultados dependerão de como o déficit fiscal é financiado, da conduta da poupança obrigatória e voluntária e das diversas características das economias. Dois estudos sobre o impacto da reforma previdenciária chilena nos mercados de capitais e financeiros levaram a resultados semelhantes e contraditórios. Um deles descobriu que a reforma ajudou os mercados financeiros a se tornarem mais líquidos e maduros, assim como a evidência empírica coincide com o pressuposto de que a reforma contribuiu para o desenvolvimento do mercado financeiro e de uma carteira mais diversificada, mas advertiu que não existia prova fidedigna de que a reforma fosse o fator decisivo. Outro estudo concluiu que o impacto direto dos fluxos de benefícios no mercado financeiro tinha sido bastante forte e recomendou uma reforma o mais radical possível para acentuar esse efeito. Mas o Banco Mundial adverte que outras reformas paralelas (como a tributária) podem ter impulsionado o desenvolvimento do mercado financeiro, além de ser extremamente difícil isolar os impactos de várias reformas.

Entretanto, não há dúvidas de que, na maioria dos sistemas privados, não ocorreu uma diversificação da carteira de investimento do fundo de pensões. Em cinco de nove países, entre 69% e 90% do investimento estava concentrado em valores públicos de dívida no final de 2002 e, em outros dois países, 50% e 56%. Após 21 anos de reforma, o Chile conseguiu reduzir esse investimento para 30%, em grande parte, devido à ação da superintendência. Apenas três países tinham investimento em ações no final de 2002 (6% a 31%); alguns países proibem o investimento em instrumentos estrangeiros; e somente em quatro, há uma proporção significativa (4,5% a 16%). Em dois países dos quais existem estatísticas comparativas, o rendimento do fundo de pensões foi inferior à média do mercado de valores e dos juros dos depósitos bancários (em um deles; no outro, foi um pouco maior, mas muito mais volátil). Os sistemas públicos sofrem de problemas semelhantes; em três dos quatro regimes gerais que têm reservas e investimento, entre 76% e 100% do fundo, em 2000, estava depositado no Banco Central (que pagava juros abaixo da taxa de mercado) ou em títulos públicos; um desses países recentemente estabeleceu um teto de 40% em tais instrumentos. O investimento em ações e instrumentos estrangeiros era nulo ou mínimo. Na maioria dos países da região, não há mercados de

---

capital, ou eles são incipientes e não estão devidamente regulados, ou não há suficientes instrumentos negociados nesse mercado. Esse é um problema que os países enfrentam, especialmente os pequenos, independentemente de seus sistemas serem privados ou públicos.

Nesses sistemas privados, o rendimento real anual médio desde o início da operação até o fim de 2002 oscilou entre 15% e 17% em dois países e entre 6% e 11% em sete. Esse é o rendimento bruto, sem descontar o custo administrativo; por isso, o rendimento líquido estaria entre 0,2 e 2,4 pontos percentuais a menos. Além disso, o rendimento mensal médio em cinco países mostra alta volatilidade. Embora as comparações entre os sistemas públicos e privados não sejam precisas, pois as médias de dois sistemas públicos se baseiam em períodos muito curtos, o rendimento real anual médio no regime geral de três sistemas públicos oscilou entre 6% e 10%, semelhante ao de sete sistemas privados, o que contradiz o pressuposto de que o rendimento desses últimos é mais alto. As crises econômicas afetaram o rendimento de maneira adversa; assim, sua média histórica na Argentina e no Chile até a metade da década de 90 foi muito superior ao rendimento médio posterior. As oscilações no rendimento envolvem um risco para os segurados e podem ter um impacto adverso no montante de seu benefício.

#### **b. Políticas**

A introdução de um sistema privado, por si só, não garante um aumento na poupança nacional e o desenvolvimento do mercado de valores, além da diversificação da carteira de investimento. Embora o aumento da economia nacional fosse desejável e importante, não deveria constituir o objetivo principal de uma reforma estrutural, pois até hoje a evidência empírica chilena é contraditória. Isso, apesar de uma série de fatores favoráveis no Chile, como um mercado de valores, desde o final do século XIX, desenvolvido e regulado antes da reforma e, depois dela, uma concorrência adequada pelos recursos de investimento, assim como transparência e confiança nesse mercado, uma superintendência independente que tenha tido um papel positivo e uma política econômica com bons resultados, incluindo disciplina e superavit fiscais. Em todo caso, os objetivos sociais fundamentais para a seguridade social não devem se subordinar a uma meta econômica de resultado incerto.

Os países pequenos e carentes de mercados de capital, ou onde eles ainda se encontram incipientes, devem introduzi-los e consolidá-los antes de empreender uma reforma estrutural. Os países que requerem o investimento dos fundos de pensões principalmente em títulos de dívida pública com um alto perigo de inadimplência não deveriam fazer uma reforma estrutural, já que o risco seria esmagador para o sistema privado. Uma condição básica para o êxito de uma reforma estrutural é um importante rigor fiscal, especialmente nos governos que já têm uma

posição fiscal frágil.<sup>93</sup> A disciplina fiscal e a geração de superavit, ou pelo menos o balanço fiscal, são pré-requisitos para a sustentabilidade financeira de uma reforma estrutural. É necessário também realizar uma série de reformas financeiras, bancárias, tributárias e da indústria de seguros para apoiar a reforma previdenciária. A superintendência deve desempenhar um papel independente e crucial na promoção da diversificação da carteira, em colaboração com os organismos responsáveis pela regulação e supervisão do mercado de valores (aqui, a experiência positiva do Chile contrasta com a negativa da Argentina). O modelo misto, que combina um primeiro pilar de prestação definida com um segundo pilar de contribuição definida, poderia contrabalançar melhor os riscos. Independente de o sistema ser privado ou público e do modelo da reforma, é essencial desenvolver um mercado de valores, regulá-lo cuidadosamente, gerar confiança nele mesmo, diversificar a carteira, reduzir o investimento em títulos de dívida pública, criar novos instrumentos locais, permitir o investimento em instrumentos estrangeiros com um teto e assegurar a transparência, a fim de obter um rendimento maior e menos volátil que possa contribuir para um benefício melhor. Além disso, nos sistemas privados, deveria-se introduzir os multifundos com diversos tipos de instrumentos, permitir diferir a renda vitalícia até um período após a aposentadoria programada e modernizar as tabelas de mortalidade com base em séries históricas nacionais (para políticas nesse sentido, veja Barr, 2000, 2002; Mesa-Lago, 2001a, 2003d; Gill, Packart e Yermo, 2003).

Uma década depois das reformas estruturais em onze países, o Banco Mundial considera excessiva a ênfase dada ao “segundo pilar” (capitalização obrigatória) do sistema privado como a estrutura central e final, quando deveria ser uma instituição de transição para preencher o vazio até que os mercados de capitais forneçam instrumentos eficientes e com custo adequado. O papel ótimo do Estado, a médio prazo, deveria ser menor em termos de aumentar o cumprimento com a obrigação de poupar e maior em termos de prevenir a pobreza e assegurar que as regulações permitam aos mercados oferecer uma variedade maior de instrumentos de poupança e seguro privados do tipo voluntário. Daí o Banco recomendar um apoio forte ao “vibrante terceiro pilar voluntário” de capitalização, assim como ao “primeiro pilar” de prevenção da pobreza administrado por um sistema público de repartição que “complemente e não distorça ou substitua as opções privadas”<sup>94</sup>. Segundo o

93. Essa é uma recomendação do Banco Mundial que cita como modelo o Chile, cujo superavit foi de 5,5% nos últimos cinco anos antes da reforma (Gill, Packard e Yermo, 2003: 203). Em 1993-2002, a América Latina teve um déficit fiscal médio de 2,2% anual do PIB, e apenas quatro países geraram superavit por pelo menos dois anos (CEPAL, 2002b)

94. Segundo o Banco, o relatório original de 1994 dava igual importância aos três pilares, mas os países latino-americanos deram um apoio maior ao segundo pilar obrigatório de capitalização e descuidaram dos outros dois; agora é dada maior importância aos últimos. O relatório original considerava o segundo pilar permanente, mas o novo o considera transitório (Gill, Packard e Yermo, 2003: 211-213)

---

Banco, as contribuições altas promovem a evasão e a mora entre os trabalhadores de baixa renda e os jovens (porque têm necessidades mais urgentes), embora isso não ocorra entre os de renda e idade superiores (porque têm menores demandas urgentes comparadas ao benefício), e, por isso, propõe, dentro do pilar obrigatório de capitalização, uma redução da taxa de contribuição e do teto da renda tributável, estabelecendo um aporte mínimo (com o objetivo de assegurar uma previdência básica aos segurados de baixa renda e aos jovens, além de liberar-lhes recursos para o investimento em moradia, educação etc.), assim como contribuições sobre esse mínimo relacionadas à renda e à idade. No pilar voluntário de capitalização, o segurado teria liberdade para decidir se iria contribuir, com quanto e onde; o Banco recomenda que as contas individuais voluntárias das administradoras sejam líquidas e gozem dos mesmos benefícios tributários que as contas obrigatórias, mas que o setor seja aberto à concorrência de fundos mútuos e seguros de vida com regras semelhantes de jogo (Gill, Packard e Yermo, 2003: 11, 146, 149, 173, 187-189).

O Banco Mundial identifica uma série de problemas que confrontaria sua nova política: (i) exceto no Brasil e no Chile, desde 2002, as regulações e os benefícios tributários na região estão muito longe do modelo liberal proposto, e seriam necessárias mudanças legislativas e administrativas; a reforma do pilar voluntário de capitalização no Chile demonstra o desafio difícil que os governantes confrontariam; (ii) a maioria dos segurados não teria o conhecimento necessário para fazer seleções adequadas; e para os que tivessem, a escolha complexa entre diversos produtos lhes tomaria tempo; por isso seria essencial oferecer informações independentes, claras, oportunas e comparáveis sobre comissões e rendimentos dos produtos, assim como organizar programas de esclarecimento para os segurados; (iii) os trabalhadores mais ricos tirariam vantagem dos incentivos tributários de forma a reduzir sua carga impositiva, causando efeitos regressivos; (iv) a falta de transparência na estrutura das comissões dos fundos mútuos e das companhias de seguros é preocupante e, sob essas condições, a abertura do setor para elas provocaria confusão e decisões mal informadas; (v) seria exigido um “tremendo esforço regulador” para assegurar a transparência dos custos e benefícios dos diversos produtos e a supervisão de seus fornecedores, assim como uma maior regulação e supervisão do sistema financeiro em geral; (vi) seria necessário eliminar a dupla regulação e supervisão de administradoras de benefícios e fundos mútuos, pois seria complexa e cara; (vii) em muitos países, a indústria de fundos mútuos é incipiente, e suas comissões são altas; por isso, antes de abrir o pilar voluntário à indústria, o governo deve assegurar-se de que pode competir com as administradoras de benefícios; e (viii) a indústria de seguros de vida pode não estar pronta para competir com as administradoras de benefícios, a supervisão da primeira é menos eficaz comparada à das segundas, o processo de outorgar licenças é deficiente, o nomeamento de atuários não é obrigatório e tem havido um

certo número de falências de companhias nos últimos anos (Gill, Packard e Yermo, 2003: 189-204). Diante de todos os problemas apontados, assim como da avaliação feita nesse estudo sobre os atuais sistemas privados e suas deficiências, a nova política do Banco Mundial exigirá muita discussão, análise e valorização antes de poder ser considerada factível e benéfica para os países da região.

## **8. Imunidade à ingerência estatal e política**

### **a. Conclusões**

Antes das reformas, na maioria dos países latino-americanos, o Estado desempenhou um papel negativo no sistema previdenciário: usou seus fundos para financiar o déficit fiscal, mediante obrigação ou pressão para investi-los em títulos públicos ou depositá-los no Banco Central, sem ajuste do principal à inflação e abonando os juros abaixo da taxa de mercado; era o principal devedor em muitos países (como empregador e em seus aportes tripartites legais), quando firmou convênios de pagamento, eles, em geral, não ajustaram a dívida à inflação, e em muitos casos, os convênios não foram cumpridos; manipulou a direção do seguro-social para obter maioria e poder controlá-la; distribuiu empregos depois de cada eleição, muitos dos empregados não eram qualificados e nem sempre desempenhavam uma função útil (com duas exceções, o Estado continua desempenhando um papel financeiro adverso no regime geral dos sistemas públicos). Diante dessa conduta estatal negativa, o novo princípio da reforma, segundo o qual o sistema privado seria imune à ingerência estatal e política, foi atrativo para os segurados e promovido pela publicidade; nos países em que houve liberdade de escolha, constituiu um incentivo para se passar do sistema público ao privado. Mas, como advertiram vários especialistas, não há garantias de que a propriedade da conta individual e a administração privada do sistema impeçam que o Estado se comporte mal, pois seu papel é fundamental na reforma: regular e supervisionar adequadamente o sistema, financiar os custos da transição, regulamentar o investimento, promover a diversificação da carteira e não utilizar os fundos de pensões para cobrir o déficit orçamentário. A importância crucial do Estado no sistema privado, portanto, abre as portas a uma possível ingerência. A Argentina e El Salvador contribuem com a evidência de que algumas das obrigações e funções estatais não foram cumpridas, e isso pode ocorrer em outros países.

De maneira muito mais franca e realista do que a do relatório original de 1994, o novo documento do Banco Mundial reconhece que a política agora proposta exige um “governo benevolente cujo propósito seja maximizar o bem-estar da população”; mas, “infelizmente, a realidade está longe desse cenário ideal, como os governos da América Latina foram notoriamente aptos em provar”. Os fundamentos da nova proposta estão expostos ao risco da interferência estatal: “está claro que

---

nem o pilar público de prevenção de pobreza, nem os pilares obrigatório e voluntário de capitalização são completamente imunes à política”. O primeiro exige que o governo transfira recursos entre os trabalhadores e “o risco estará sempre presente, especialmente quando os governos forem incapazes de manter disciplina fiscal e estabilidade macroeconômica”; por outro lado, “os pilares de capitalização privada, como mostra claramente o exemplo da Argentina, podem se transformar em fácil presa de governos necessitados de recursos”. E conclui: “A mudança de sistemas de prestação definida para contribuição definida, na América Latina, implicou em uma transferência adequada e positiva do risco de idade avançada de grupos para indivíduos, mas também colocou o risco de investimento nos ombros dos trabalhadores. Entretanto, apenas governos prudentes... podem oferecer garantias ao investimento de longo prazo que protejam os indivíduos contra sua falta de previdência e os governantes de sua própria miopia” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 201-204).

### **b. Políticas**

Como conseguir que o Estado se comporte bem, seja em um sistema público ou em um privado? A participação efetiva dos interessados na administração da previdência social poderia ser uma barreira à intervenção estatal. Como indicam as pesquisas dos sistemas privados, a maioria dos segurados ainda desconhecem seus direitos e opções, não têm confiança no sistema, não analisam os relatórios de sua conta individual e acreditam que seu benefício futuro não será adequado. Na Argentina, os sinais de alarme da pesquisa de 2000, justo antes da crise econômica, foram ignorados pela superintendência, e a sua colaboração com o governo, assim como a cessão das administradoras diante da pressão estatal, contribuíram com a crise previdenciária. O modo de participação é um tema complexo, mas deve ser considerado um desafio, em vez de uma desculpa para a manutenção da situação atual; para isso, é essencial realizar estudos com várias alternativas de participação e, então, levantar um debate nacional com o objetivo de chegar a um consenso sobre qual é a mais adequada. Nos sistemas públicos, há participação dos trabalhadores e empregadores nos diretórios ou conselhos, mas nem sempre são eficazes e, frequentemente, antepõem os interesses imediatos de grupo aos nacionais de longo prazo. Aconselha-se que, para ser eleito a esses postos, os candidatos demonstrem as qualificações necessárias e sejam obrigados a prestar contas regular e publicamente quanto a sua gestão.

A superintendência deve ser realmente independente do governo, e uma medida positiva seria desvinculá-la das mudanças presidenciais. Isso pode ser alcançado ao obrigar que o superintendente seja um técnico de prestígio, nomeado por um período mais longo, ou seu mandato não deve coincidir com o do presidente da nação; deve também tornar-se inamovível durante esse período, salvo por causas

razoáveis, muito específicas e determinadas por lei. O fomento da cultura previdenciária é essencial em qualquer sistema para que os segurados se sintam parte dele ou o conheçam profundamente, critiquem suas falhas (através de seus representantes na administração), selecionem de maneira adequada as administradoras, fundos de investimento e tipos de benefício, pressionem para reduzir o custo administrativo e tenham confiança no sistema e no futuro de seus benefícios (para políticas nesse sentido, veja OIT, 2002a, 2002b).

A participação dos segurados na gestão, unida a programas de informação e educação dos cidadãos, teria efeitos benéficos: informar os trabalhadores quanto a seus direitos e obrigações, assim como quanto ao desempenho das administradoras, aumentar a transparência e a confiança no sistema, fomentar a concorrência baseada na informação e no conhecimento, reforçar a independência e a autoridade da superintendência, reivindicar os direitos (como a emissão do bônus de reconhecimento) e opor-se às pressões estatais para investimento em títulos públicos de dívida.

### **9. Vigência dos princípios nos sistemas privados e públicos**

Um leitor desejoso de ter uma resposta simples para todo o exposto, poderia perguntar: qual sistema cumpre melhor os princípios de seguridade social, o privado ou o público? Esse estudo demonstra que, para aproximadamente a metade dos princípios, não é possível responder essa pergunta, devido à falta de informação comparativa adequada, ao fato de que o sistema privado ainda não começou a funcionar em três países e, em um, funciona há apenas dois anos, e alguns princípios exigem um longo prazo para serem avaliados. Além disso, há uma enorme diferença entre os países de cada sistema, o que impede generalizações. De fato, o estudo demonstrou que, quando se classificam os países entre os três grupos de evolução da seguridade social (pioneiro-alto, intermediário e tardio-baixo), descobrem-se muitas semelhanças dentro de cada grupo, independentemente do sistema previdenciário. No entanto, tenta-se, a seguir, fazer uma comparação entre os dois sistemas, embora ela não seja precisa em vários dos princípios.

**a. Universalidade.** A cobertura média ponderada dos sistemas públicos é muito maior do que a dos sistemas privados; nesses últimos, ela sofreu uma queda em todos os países depois da reforma. A cobertura obrigatória dos trabalhadores autônomos é parecida em dois países do grupo pioneiro-alto com sistemas diversos, 30% na Argentina e 27% no Brasil, mas a cobertura voluntária é de 7% no Chile. A cobertura dos idosos é igual em dois países desse grupo, 68% no Chile e 60% no Brasil, mas caiu depois da reforma na Argentina. Os sete países com benefícios assistenciais são todos aqueles do grupo pioneiro-alto, quatro privados e dois públicos; os outros países não possuem esses benefícios.

---

**b. Igualdade.** Os sistemas privados uniformizaram as condições de acesso nos programas públicos fechados e nos novos privados, mas deixaram grupos com condições privilegiadas, e os benefícios privados exibem uma grande diversidade. Os sistemas públicos, com uma exceção, também têm grupos separados, mas na maioria deles, há mais segmentação do que nos privados. A iniquidade de gênero se acentua nos sistemas privados e é parcialmente compensada nos públicos.

**c. Solidariedade.** A contribuição do trabalhador aumentou na maioria dos países com sistemas privados, enquanto que a do empregador foi abolida ou reduzida em vários países, os quais descumprem a norma mínima. Nos sistemas públicos, com uma exceção, a contribuição do empregador é o dobro da contribuição do trabalhador, e a norma mínima encontra-se vigente. Os sistemas privados não têm solidariedade endógena, os elementos de solidariedade são exógenos, sob responsabilidade do Estado; os sistemas públicos se baseiam legalmente na solidariedade, mas ela é corrompida na prática. A afirmação do Banco Mundial de que os sistemas privados reduziram o efeito regressivo dos sistemas públicos se baseia em simulações de veracidade duvidosa.

**d. Suficiência.** A aposentadoria por idade no sistema privado do Chile é inferior à do sistema público, e isso ocorre também na Colômbia. A maioria dos benefícios, no sistema privado, se ajusta à inflação, enquanto que apenas uma minoria é ajustada no sistema público.

**e. Unidade, eficiência e participação.** A concorrência não funcionou nos sistemas privados, embora tenham melhorado a eficiência em alguns aspectos como registro, manutenção das contas individuais e informação periódica dos segurados. O custo administrativo nos sistemas privados é muito alto em todos os países (um quarto do desconto total para o trabalhador) e não mostra uma tendência declinante. Nos sistemas públicos, o custo administrativo não é comparável com o dos sistemas privados e varia consideravelmente entre os países, mas tende a ser menor onde a cobertura é maior. Nos sistemas privados, não há participação na administração por parte dos trabalhadores, já nos sistemas públicos, sim (exceto em um); em alguns não é eficaz.

**f. Sustentabilidade financeira.** Nos sistemas privados, uma média de 58% dos filiados não contribui; porém, não há esse tipo de informação sobre os sistemas públicos. O custo fiscal da transição nos sistemas privados foi considerável, maior do que o estimado inicialmente e projeta-se que aumentará entre 2001-2040 em cinco de oito países. Não existem cifras comparativas da DIP nos sistemas privados e públicos. A sustentabilidade financeira dos sistemas públicos é muito baixa no grupo pioneiro-alto, mas alta no grupo tardio-baixo. O processo de envelhecimento da

população afeta tanto os sistemas públicos, como os privados; os países do grupo pioneiro-alto sofrem as maiores pressões e os do grupo tardio-baixo, as menores, devido à juventude de suas populações.

**g. Acúmulo, poupança nacional e rendimento.** De acordo com esse princípio novo das reformas estruturais, os sistemas privados geraram um considerável acúmulo de capital (ainda que varie muito entre os países); mas o Chile apresenta uma evidência contraditória de que houve um aumento na poupança nacional líquida. Na grande maioria dos sistemas privados, não ocorreu uma diversificação da carteira de investimento e o grosso dela está investido em títulos de dívida pública, como parece ser também o caso nos sistemas públicos. O rendimento do investimento em três sistemas públicos é semelhante ao de sete sistemas privados.

**h. Imunidade política.** De maneira oposta a esse suposto das reformas estruturais, a experiência da Argentina e de outros países com sistemas privados demonstra que tanto esses como os sistemas públicos estão expostos a riscos políticos e à ingerência estatal.

Qual é o caminho a seguir? Depois de avaliar o desempenho dos sistemas privados de previdência na última década, o Banco Mundial questiona se as reformas estruturais tiveram sucesso e considera que a resposta depende das estruturas atuais; se são vistas como o projeto final, “os esforços empregados devem ser julgados severamente”, caso sejam vistas como uma etapa transitória, são bem sucedidas porque “foram na direção correta”. O Banco argumenta que “os maiores perigos confrontados pelas conquistas das reformas não se encontram nos países onde o novo enfoque está sendo objeto de escrutínio e modificação, e sim naqueles onde a poupança obrigatória é vista como a solução definitiva; os sucessos das reformas não se devem tanto à muito elogiada mudança para capitalização plena [obrigatória], mas sim à mudança dos fundos coletivos para poupança individual como o principal instrumento para assegurar a existência de renda na velhice”. Finalmente, conclui que “a mudança dos sistemas de repartição e prestação definida para uma contribuição definida e contas individuais é, claramente, uma melhoria; somente por essa razão, é importante preservar e fortalecer as reformas; seria um erro voltar às estruturas existentes antes da instituição dos sistemas multipilares, mas também seria um erro pensar que essa etapa [dos sistemas privados] é a estrutura final”. Esse documento do Banco adota uma posição mais flexível comparada à do relatório de 1994: “deve-se reconhecer o progresso atingido em países como o Brasil, que passaram de um sistema puro de prestação definida para um híbrido, que resulta em um vínculo mais forte entre contribuição e benefício, sem ter de incorrer nos gastos da introdução das contas individuais”. Além disso, “países como o Brasil, que alcançaram um desenvolvimento razoável de seus mercados de capitais, puderam escolher

---

uma mudança nos parâmetros de seus sistemas públicos de repartição, em vez de passar para um obrigatório de capitalização” (Gill, Packard e Yermo, 2003: 11-13, 75, nota 11, 211-212).

Nesse estudo, o autor avaliou o desempenho e os problemas tanto dos sistemas privados como dos públicos, dentro do contexto dos princípios de seguridade social, e recomendou políticas para melhorá-los. A posição mais flexível do Banco Mundial é louvável, mas sua conclusão de que a passagem de um sistema público para um privado é “claramente uma melhoria” não está, de modo rigoroso, comprovada em seu documento. Com certeza, houve um avanço em certos aspectos de alguns princípios (uniformização, eficiência, ajuste dos benefícios), mas este estudo fornece evidências de que os sistemas públicos superam os privados em outros aspectos (cobertura, repartição da contribuição entre trabalhador e empregador, participação do trabalhador na gestão); em outros, ainda, não há uma diferença clara (impacto do envelhecimento, rendimento, permeabilidade à política); além disso, não é possível avaliar alguns (montante do benefício, impacto na distribuição, custo administrativo). Esse estudo assume a posição de que é factível melhorar o cumprimento dos princípios de seguridade social tanto nos sistemas privados quanto nos públicos. Espera-se que a próxima década se caracterize por uma posição mais aberta e flexível, baseada na análise empírica dos resultados e problemas a serem solucionados e concentrada nos objetivos fundamentais de um sistema de seguridade social: o bem-estar social dos segurados e beneficiários.

---

## Bibliografía

---

- Acuña, Rodrigo e Augusto Iglesias. 2001. *Chile's Pension Reform After 20 Years*. Washington D.C.: Banco Mundial, Documento de Trabajo 0129, dezembro.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). 2002. *Informe de la Seguridad Social (Buenos Aires)*. Vol. 3, nº 4.
- Alós, Marcelo, Marcelo Muiños e Leopoldo van Cauwlaert. 2003. "Impacto de la Devaluación y la Pesificación sobre los Fondos del Régimen de Capitalización Argentino", *Revista Estudios de la Seguridad Social*, nº 91, p. 73-89.
- Anaya, Oscar Edmundo. 2001. "Principales Tendencias sobre el Funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador." In: *Procesos de Reforma a los Programas de Pensiones en Centroamérica*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, nº 34, p. 1-42.
- Apén, Walter. 2002. "El Sistema de Pensiones en Guatemala". Turín: Centro de Entrenamiento de la OIT, Taller sobre Sistemas de Pensiones, octubre.
- Arenas de Mesa, Alberto. 1999. *Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037*. Santiago: Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones, Ministerio de Hacienda de Chile y CEPAL, 2-3 septiembre, trabalho inédito.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo nº 105, diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto e Héctor Hernández Sánchez. 2001. "Análisis, Evolución y Propuestas de Ampliación de la Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile." In: F. Bertranou, ed., p. 85-131.
- Arenas de Mesa, Alberto e Paula Benavides Salazar. 2003. *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Arenas de Mesa, Alberto e Pamela Gana Cornejo. 2003. "Protección Social, Pensiones y Género en Chile." In: F. Bertranou e A. Arenas, eds., p. 137-225.
- Arias S., Fernando. 2001. "La Seguridad Social en Costa Rica". México D.F.: Seminario sobre Pensiones en CISS, 22 mayo.
- Arias V., Hugo. 2003. "Las Grandes Deudas del Sistema Previsional Chileno", *Siete+7*. Fundación Friedrich Ebert.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS): 1999, 2000, 2001, 2002, 2003. *Boletín Estadístico AIOS (Buenos Aires)*, nº 2, 4, 6 e 8 (dezembro) e nº 9 (junho).

- 
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). 2002-2003a. Trends in Social Security: An International Update. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Assessing the Coverage Gap: A World Report (Casos do México e do Uruguai, preparados por Carmelo Mesa-Lago e Fabio Bertranou). Ginebra, no prelo.
- Avendaño, Néstor y Diego Ramírez. 2001. "Aspectos Generales de la Reforma al Sistema de Pensiones." In: Procesos de Reforma a los Programas de Pensiones en Centroamérica. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, nº 34, p. 1-29.
- Ayala, Ulpiano e Olga Lucía Acosta. 2001. Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo nº 116, noviembre. Santiago: CEPAL
- \_\_\_\_\_. 2002. Políticas para Promover una Ampliación de la Cobertura del Sistema de Pensiones en Colombia. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo nº 118, abril.
- Balsells, Edgar. 2002. Construyendo una Crisis. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación.
- Banco Central de Uruguay (BCU). 2001, 2002, 2003. Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio. Montevideo, nº 22 (dezembro), nº 26 (dezembro) e nº 27 (março), <http://www.bcu.gub.uy>. Montevideo.
- Banco de Previsión Social (BPS). 2001. Seguridad Social en Uruguay 2001. Montevideo: Asesoría Económica y Actuarial.
- \_\_\_\_\_. 2002. Boletín Estadístico 2002. Montevideo: Asesoría Económica y Actuarial, noviembre.
- Banco Mundial. 1993. World Development Report: Investing in Health. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. Envejecimiento sin Crisis. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. Costa Rica: El Gasto Social y la Pobreza. Washington D.C: Región de América Latina y el Caribe, Departamento de América Central.
- Barr, Nicholas. 2000. Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices. Washington D.C.: IMF Working Paper 139.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices", International Social Security Review. Vol. 55 nº 2, p. 3-36.
- Barreto de Oliveira, Francisco e Kaizo Iwakami. 2001. "El Sistema de Seguridad Social Brasileño." In: Reforma de Pensiones en América Latina. Buenos Aires: AISS, nº 7, p. 5-12.
- Barrientos, Armando. 1998. Pension Reform in Latin America. Aldershot: Ashgate.
- Barros Díaz, Otilia. 2003. "Perspectivas Demográficas de la Población Cubana 2000-2050: Reflexiones Básicas Hacia la Seguridad Social." In: Witte, ed., p. 175-197.

- 
- Beattie, Roger e Warren McGillivray. 1995. "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old-Age Crisis", *International Social Security Review*. Vol. 48 n° 3-4, p. 5-22.
- Belmartino, Susana, Silvia Levín e Fabián Repetto. 2001. "Políticas Sociales en la Argentina: Breve Historia de un Retroceso." In: *Socialis*, vol. 5, p. 53-83.
- Benítez Pérez, María Elena. 2003. "Cuba: El Sistema de Salud Frente a una Población que Envejece". Montevideo: CISS, VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional "Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones y Salud", junio.
- Bertranou, Fabio, Carlos Grushka e Walter Schulthess. 2000. *Proyección de Responsabilidades Fiscales Asociadas a la Reforma Previsional en Argentina*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo n° 94.
- Bertranou, Fabio, ed. 2001. *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.
- Bertranou, Fabio, Carlos Grushka e Rafael Rofman. 2001. "Evolución Reciente de la Cobertura Previsional en Argentina." In: Bertranou, ed., p. 29-55.
- \_\_\_\_\_. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review*, vol. 56, n° 2, p.103-114.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio e Wouter van Ginneken, eds. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT, p. 11-30.
- Bertranou, Fabio e Alberto Arenas de Mesa, eds. 2003. *Protección Social y Género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.
- Bertranou, Fabio, Rafael Rofman e Carlos O. Grushka. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", *International Social Security Review*, vol.56 n° 2, p. 103-114.
- Beveridge, Sir William. 1946. *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*. México: Editorial Jus (primeira edição em espanhol autorizada pelo governo inglês da versão original *Social Insurance and Allied Services*: Londres, 1942).
- Bonilla, Alejandro e Alfredo Conte-Grand, eds. 1998. *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*. Lima: OIT.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2001. *Anuario Estadístico 2000*. San José: Dirección Actuarial y de Planificación Económica.
- Castro Gutiérrez, Álvaro. 2003. "Falta de Cobertura de la Seguridad Social: Enfoques para una Ampliación Efectiva", *Revista Estudios de la Seguridad Social*, n° 91, p. 61-71.
- Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CERN). 2001. *Barómetro CERN*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002a. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago, noviembre.

- 
- \_\_\_\_\_. 2001, 2002b. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2001, 2002. Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Impacto de Género de la Reforma de Pensiones de América Latina". Santiago: Documentos de la Reunión de Expertos, 1-11 marzo.
- Comisión Interventora. 1999. "La Reforma del Seguro Social", El Comercio (Quito), 10 septiembre a 2 octubre, p. A-3.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). 2002, 2003. Boletín Informativo SAR (México D.F.), nº 6 (novembro-dezembro) e nº 2 (março-abril), <http://www.consar.gob.mx>.
- Corbo, Vittorio e Klaus Schmidt-Hebbel. 2003. "Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile". Cancún: Seminario de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones "Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones", 15-16 mayo.
- Cortázar, René. 2003. "Interacciones entre el Sistema de Pensiones y el Sistema Político." Cancún: Seminario de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones "Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones", 15-16 mayo.
- Cruz-Saco, María Amparo. Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience. Ginebra: OIT, ESS-Paper nº2.
- Dex, Richard. 2002. "Ecuadorian Reform Set in Motion". <http://www.pensionsinternational.co.uk>, janeiro.
- Draibe, Sonia. 2001. "A Experiência Brasileira Recente de Reforma dos Programas Sociais". In: Socialis, vol. 5, p. 131-158.
- Durán Valverde, Fabio. 2001. Sector Informal, Microempresa y Cobertura de la Seguridad Social en Panamá. San José: PROMICO/OIT, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Los Programas de Asistencia Social en Costa Rica: El Régimen No Contributivo de Pensiones." In: Bertranou, Solorio e Ginneken, eds., p. 173-219.
- \_\_\_\_\_. 2003. Diagnóstico de la Seguridad Social en Honduras. OIT, marzo.
- Durán Valverde, Fabio e James A. Cercone. 2001. La Seguridad Social en Guatemala: Un Análisis de los Programas de Salud y Pensiones del IGSS. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert / PNUD / Sanigest, junio.
- Ecuador. 2003. <http://www.iess.org.ec>.
- Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. 2003. Montevideo: <http://redsegsoc.org.uy>.
- Fernández S., María E. 2001. "Consideraciones Teóricas en Torno al Sistema de Seguridad Social Integral", Gaceta Laboral, vol. 7, nº 3, p. 369-398.

- 
- Ferreira de Santana, Rafael Liberal. 2003. Brasília: MPS, Secretaria de Previdência Social, informação dada ao autor, maio.
- Fox, Louise e Edward Palmer. 2003. "La Reforma del Sistema de Pensiones en Europa en el Decenio de 1990: Lecciones para América Latina", Revista de la CEPAL n° 79 (abril), p. 133-150.
- Fundación Friedrich Ebert Panamá (FES). 2003. Seminario sobre el Sistema de Pensiones en Panamá. Panamá: notas do autor, 5 de fevereiro.
- Gallo, Elisa. 2002. "Características Principales de la Reforma estructural del Régimen de Pensiones en Bolivia". Miami: Florida International University, trabalho inédito.
- Gana, Pamela. 2002. "Las Pensiones no Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PA-SIS)." In: Bertranou e otros, ed., p. 125-171.
- Gersdorff, Hermann von. 1997. The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems. Washington DF: World Bank Financial Sector Development.
- Gill, Indermit, Truman Packard e Juan Yermo. 2003. Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region, July 20.
- Ginneken, Wouter van. 2003. Extending Social Security: Policies for Developing Countries. Ginebra: OIT ESS Paper n° 13.
- González, Marino, ed. 2002. Seguridad Social: Aportes para el Acuerdo. Caracas: Documentos del Proyecto Pobreza.
- González Eira, José. 2003. "El Impacto del Default a las AFJP Sobre el Nivel de Actividad". Buenos Aires, 27 septiembre.
- Grandolini, Gloria e Luis Cerda. 1998. The 1997 Mexican Pension Reform: Genesis and Design Features. Washington D.C.
- Greber, Pierre-Yves. 1997. An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security. Ginebra: OIT, Social Security Department, março.
- Gruat, Jean-Victor. 1997. "Modus Operandi de las Reformas de los Sistemas de Pensiones: Pertinencia, Principios de la Seguridad Social y Reforma de Pensiones." Ginebra: OIT, PR/JVG/5/Ls.
- Grushka, Carlos O. 2002. Proyecciones Previsionales de Largo Plazo Argentina, 2000-2050. Buenos Aires: SAFJP Estudio Especial n° 14, septiembre.
- Guatemala. 2003. <http://www.igss.org.gt/>
- Guillén Romo, Héctor. 2000. "Hacia la Homogeneidad de los Sistemas de Jubilación", Comercio Exterior, enero, p. 6-14.

- 
- Haindl Rondanelli, Erik. 1997. "Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Savings." In: *Generating Savings for Latin American Development*, Robert Grosse, ed. Coral Gables: North-South Center Press, p. 113-133.
- Hernández Licona, Gonzalo. 2001. *Políticas para Promover una Ampliación de la Cobertura de los Sistemas de Pensiones: El Caso de México*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo n° 107, enero.
- Holzmann, Robert. 1997. *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*. Washington, D.C.: FMI Staff Papers n° 44.
- Holzmann, Robert e Joseph Stiglitz, eds. 2001. *New Ideas About Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington D.C.: Banco Mundial (inclui comentários de Holzmann, Estelle James, Salvador Valdés-Prieto e outros no capítulo de Orszag e Stiglitz), p. 57-89.
- Hujo, Katja. 2004. "Reforma Previsional y Crisis Económica: El Caso Argentino." In: Hujo, Mesa-Lago e Nitsch, eds.
- Hujo, Katja, Carmelo Mesa-Lago e Manfred Nitsch, eds. 2004. *¿Privatización o No de las Pensiones en América Latina?: Balance de Dos Décadas*. Caracas: Nueva Sociedad, no prelo.
- Humblet, Martine e Rosinda Silva. 2002. *Seguridad Social: Normas para el Siglo XXI*. Ginebra: OIT.
- Instituto de Normalización Previsional (INP). 2001. Santiago, estadísticas fornecidas ao autor, dezembro.
- Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). 2001, 2002. *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, n° 3 (agosto), n° 4 (fevereiro) e n° 5 (agosto), <http://www.ipea.gov.br>.
- Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA). 2002. "Regímenes de Pensiones Vigentes en la República de El Salvador". Turin: Seminario de la OIT, octubre.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). 2003. "La Seguridad Social en Honduras". Tegucigalpa.
- Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). 2002, 2003. *Informe Trimestral* ano 1 n° 1 (outubro-dezembro) e ano 2 n° 3 (janeiro-março).
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). 2003. *Memoria INSS 2002*. Managua.
- Irías Santos, Olga, Vilma Ondina Montoya e outros. 2002. "Seguridad Social en Honduras". Turin: OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30 – octubre 11.
- Jaramillo Pérez, Iván. 1999. "La Seguridad Social en Colombia." In: *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina: Mito y Realidad*. Quito: ILDIS-FES-CUNASSC, p. 79-180.

- 
- Kiefer, Manfred. 2004. "Evaluación de los 22 Años del Sistema Privado de Pensiones en Chile." In: Hujo, Mesa-Lago e Nitsch, eds.
- Kleinjans, Kristin J. 2003. "Social Security Reform and Pension Choice: The Case of Colombia." Pittsburg: Departamento de Economia da Universidade de Pittsburg, Tese de doutorado.
- \_\_\_\_\_. 2004. "La Elección de un Programa de Pensión: La Experiencia de Colombia." In: Hujo, Mesa-Lago e Nitsch, eds.
- Lei de Seguridade Social (LSS). 2001. Quito, 13 de novembro.
- Lei 797 de Reforma de Pensões (LRP). 2002. Bogotá, dezembro.
- Lei Definitiva de Seguridade Social (LDSS). 2001. Santo Domingo, 24 de abril.
- Lei do Sistema de Poupança para Pensões (LSAP). 2000. Manágua, 15 de março.
- Lei Orgânica do Sistema de Seguridade Social (LOSSS). 2002. Caracas: 30 de dezembro.
- Madrid, Raúl L. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana e Carmelo Mesa-Lago. 2003. *Las Reformas Inconclusas, Pensiones y Salud en Costa Rica: Avances, Problemas y Recomendaciones*. San José: Friedrich Ebert Stiftung.
- McGillivray, Warren. 2001. "Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes", *International Social Security Review*, vol.54 n° 4 (outubro-dezembro): 3-22.
- "Mensaje de S. E. El Presidente de la República, en el que Modifica el Código Orgánico de los Tribunales de Cobranza". 2003. Santiago: Presidencia de la República.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Santiago: CEPAL, Estudios e Informes n° 43.
- \_\_\_\_\_. 1994. *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Hacia una Disminución de los Costos Sociales del Ajuste Estructural*. Santiago: CIEDESS.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales", *Revista de la CEPAL* n° 60, p. 73-94.
- \_\_\_\_\_. 1997a. *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, abril.
- \_\_\_\_\_. 1997b. *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo n° 93, marzo.

- 
- \_\_\_\_\_. 2000b. Informe sobre la Seguridad Social en Panamá. Panamá: Friedrich Ebert Stiftung, marzo.
- \_\_\_\_\_. 2000c. “Análisis de la Seguridad Social en Honduras y de sus Propuestas de Reforma y Alternativas a las Mismas”. Tegucigalpa: Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- \_\_\_\_\_. 2000d. Evaluación del Proyecto de Reforma de la Seguridad Social en la República Dominicana. Santo Domingo: Friedrich Ebert Stiftung, agosto.
- \_\_\_\_\_. 2000e. “Comentarios a la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela.” Caracas: GTZ-ILDIS, octubre.
- \_\_\_\_\_. 2001a “La Reforma Estructural de las Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Modelos, Características, Resultados y Conclusiones”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54 n° 4, p. 67-92.
- \_\_\_\_\_. 2001b. “La Cobertura de Pensiones de Seguridad Social en América Latina Antes y Después de la Reforma Previsional”, *Socialis* n° 4, abril, p. 17-27.
- \_\_\_\_\_. 2001c. “Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean.” In: *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Nora Lustig, ed. Washington D.C.: Brookings Institution e BID, p. 175-215.
- \_\_\_\_\_. 2002. “Myth and Reality on Social Security Pension Reform: The Latin American Evidence”, *World Development*, vol. 30 n° 8, p. 1309-1321.
- \_\_\_\_\_. 2003a. El Sistema de Pensiones en El Salvador Después de Cinco Años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- \_\_\_\_\_. 2003b. “La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: Diagnóstico y Sugerencias de Políticas en Pensiones, Salud y Empleo.” In: Witte, ed., p. 33-115.
- \_\_\_\_\_. 2003c. “La Crisis del Programa de Pensiones en la Caja de Seguro Social de Panamá”. Panamá: Fundación Friedrich Ebert, Jornada de Reflexión sobre la Reforma de la Seguridad Social, 5 febrero.
- \_\_\_\_\_. 2003d. Panorama de las Pensiones de Seguridad Social en Iberoamérica. Alicante: II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de Seguridad Social “La Protección Social en Iberoamérica, Factor de Inclusión Social y Desarrollo Económico”, 2-3 octubre.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Introducción a la Reforma de Pensiones en América Latina: Modelos y Características, Mitos y Desempeño y Lecciones.” In: Hujo, Mesa-Lago e Nitsch, eds.
- Mesa-Lago, Carmelo e Fabio Bertranou. 1998. *Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Mesa-Lago, Carmelo e Fabio Durán. 1998. *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mesa-Lago, Carmelo e Katharina Müller. 2002. “The Politics of Pension Reform in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34 n° 3, p. 687-715.

- 
- Mesa-Lago, Carmelo e Eva Maria Hohnerlein. 2002. "Testing the Assumptions on the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes", *European Journal of Social Security*, vol. 3 n° 4, p. 285-330.
- Ministério da Previdência Social (MPS). 2003. Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro. Brasília: Secretaria de Previdência Social, 27 de fevereiro.
- Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). 2002a. Anuário Estatístico de Previdência Social. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Tudo o que você quer saber sobre a Previdência Social. Brasília, 2ª edição, julho.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN ). 2000. El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: Un Análisis Institucional. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). 2003. Libro Blanco de la Previsión Social. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Social.
- Mitchell, Olivia e Stephen P. Zeldes. 1996. "Social Security Privatization: A Structure for Analysis", *American Economic Review*, vol. 86 n° 2, p. 363-367.
- Mittelstaedt, Fred e John Olsen. 2003. "An Empirical Analysis of the Investment Performance of the Chilean Pension System", *Journal of Pension Economics & Finance*, vol. 2 n° 1 (March): 7-24.
- Molina García, Sergio A. 2002. "ISSSTE". Turin: OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30 - octubre 11.
- Müller, Katharina. 2001. "La Reforma de Pensiones en Bolivia: Una Aproximación." Francfort del Oder, enero.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Northampton: Edward Elgar.
- Noya, Nelson e Silvia Laens. 2000. Efectos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social en Uruguay. Santiago: CEPAL Serie de Financiamiento del Desarrollo n° 101.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1997. "Memorando Técnico al Consejo Superior del Trabajo de El Salvador sobre la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones." San José-Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Cuba Technical Note: Application of the ILO Pension Model to the Social Security System in Cuba*. Ginebra: Departamento de Seguridade Social, agosto.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Collin Gillion e outros, eds. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Ginebra.

- 
- \_\_\_\_\_. 2001. *Valuación Financiera y Actuarial de la Caja de Seguro Social (CSS)* [Panamá]. Ginebra-San José: Equipo Técnico Multidisciplinario.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para Enfrentar la Crisis*. Buenos Aires: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_. 2002c. *Panorama Laboral*. Lima: OIT Informa.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Paraguay, Evaluación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000-2050*. Santiago.
- Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social (OIT-AISS). 2001. *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra.
- Orszag, Peter e Joseph Stiglitz. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems." In: Holzman e Stiglitz, eds., p. 17-56.
- Palacios, Robert. 2003. *Pension Reform in the Dominican Republic*. Washington D.C.: Banco Mundial, *Pension Reform Primer*, janeiro.
- Peñate, Orlando. 2000a. Entrevista em Buenos Aires, 17 de novembro, notas do autor.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "La Alternativa Cubana." In: *La Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina: La Alternativa Cubana*, Luis Gutiérrez e Peñate, eds. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, p. 66-107.
- Pinheiro, Vinicius C. 2000. "Reforma de la Seguridad Social de Brasil." México D.F.: CISS, Seminario de Pensiones, julio.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Aspectos Sociales de la Previsión en Brasil: El Desafío de Aumentar la Cobertura," In: Bertranou, ed., p. 57-83.
- Pinheiro, Vinicius C. e Solange Paiva. 2000. *Reforma Previsional en el Brasil: La Nueva Regla para el Cálculo de los Beneficios*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo nº 97.
- Proyecto Estado de la Nación. 2002. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, octubre.
- Puga Alain, Pablo. 2002. *Informe sobre la Caja de Seguro Social*. Turin: OIT, Taller sobre Regímenes de Pensiones, septiembre 30 - octubre 11.
- República Bolivariana de Venezuela. 2003. "Observaciones sobre el Documento 'Panorama de los Sistemas de Pensiones de seguridad Social en Iberoamérica'". Caracas: Ministerio del Trabajo, octubre.
- Reynaud, Emmanuel. 2002. *The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office*. Ginebra: OIT, ESS Papers nº3.
- Rocha Da Silva e Helmut Schwarzer. 2003. "Protección Social, Jubilaciones, Pensiones y Género en Brasil." In: F. Bertranou y A. Arenas, eds., p. 65-136.

- 
- Rodríguez A., Bárbara. 2001. "La Seguridad Social en Venezuela: Antecedentes, Evolución e Impacto Económico, Financiero y Social", *Gaceta Laboral*, vol. 7 n° 3, p. 341-368.
- Rofman, Rafael, Gustavo Stirparo e Pablo Lattes. 1997. *Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050*. Buenos Aires: SAFJP, Serie Estudios Especiales n° 12.
- Rueda, Eduardo Marcos. 1999. *La Reforma de la Seguridad Social Peruana: Un Análisis Provisorio*. Asesoría Laboral, junio, p. 22-30.
- Rubalcava, Luis e Octavio Gutiérrez. 2000. *Políticas para Canalizar Mayores Recursos de los Fondos de Pensiones Hacia la Inversión Real en México*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo n° 99, julio.
- Sabatés-Wheeler, Rachel e Naila Kabeer. 2003. *Gender Equality and the Extension of Social Protection*. Ginebra: OIT ESS Paper n° 16.
- Sabourín, Cristina. 2003. "El Sistema de Pensiones Cubano en los 90: Diagnóstico y Alternativas". In: Witte, ed., p. 117-142.
- Sacasa Gurdían, Ramiro. 2003. "Superintendencia de Pensiones Impulsa Importantes Reformas", 7 Días (Managua) n° 400, 13 al 20 octubre.
- Saldáin, Rodolfo. 2003. *Paraguay / Seguridad Social – Jubilaciones y Pensiones*. Buenos Aires: OIT, 7 marzo.
- Saldáin, Rodolfo e Marcos Lorenzelli. 2002. "Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas en Uruguay". In: Bertranou, Solorio e van Ginneken, eds., p. 221-264.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Paraguay / Seguridad Social – Jubilaciones y Pensiones*. Buenos Aires: OIT, 7 marzo.
- Sandó, Dora. 2003. *Modificaciones en el Sistema de Pensiones de Cuba*. Montevideo: CISS, VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional "Evolución y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones y Salud", junio.
- Sapag e Sapag Ingenieros Consultores. 2001. *Análisis del Sistema de Administración de Fondos Previsionales y su Impacto en los Costos para el Afiliado*. Santiago.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. 1995. *Colombia's Pension Reform: Fiscal and Macroeconomic Effects*. Washington D.C.: The World Bank, Discussão Papers n° 314.
- Schulthess, Walter e Jorge Felippone. 2003. *Tratamiento Previsional de los Trabajadores Autónomos*. Buenos Aires: UAFJP.
- Schwarzer, Helmut. 2004. "La Nueva Reforma Previsional de Brasil (2003)". In: Hujo, Mesa-Lago e Nitsch, eds.
- Schwarzer, Helmut e Ana Carolina Querino. 2002. "Beneficios Sociales y los Pobres en Brasil: Programas de Pensiones No Convencionales". In: Bertranou, Solorio e Ginneken, eds., p. 63-124.

- 
- Sociedad de Estudios Laborales (SEL). 2000. Evaluación del Régimen de Capitalización Análisis Cuantitativo. Buenos Aires, septiembre.
- Solís Soberón, Fernando. 2001. "Los Sistemas de Pensiones en México: La Agenda Pendiente". In: Una Agenda para las Finanzas Públicas en México, Arturo M. Fernández, ed. México D.F.: Impresora Aldina S.A.: 187-293.
- Subsecretaría de Previsión Social (SPS). s/f. "Evaluación del Desempeño del Sistema de Pensiones: Cobertura y Suficiencia de Beneficios" y "Propuestas de Ampliación de Cobertura". Santiago.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC). 1998 a 2003. <http://www.superbancaria.gov.co>. Bogotá (dezembro de cada ano e junho de 2003).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 2001a. El Régimen de Capitalización a 7 Años de la Reforma Previsional. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Memoria Trimestral (Buenos Aires) nº 34, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Propuesta de Fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Buenos Aires, febrero.
- \_\_\_\_\_. 2003. Boletín Estadístico Mensual, vol. 9 (janeiro) e vol. 6 (junho), <http://www.safjp.gov.ar>. Buenos Aires.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFPa). 1999, 2000, 2001, 2002. <http://www.safp.gob.pe>. Lima.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFPb). 1981 a 2003. Boletín Estadístico 1981 a 2003. Santiago, nº 1 (dezembro) a nº 174 (maio-junho); <http://www.safp.cl>.
- \_\_\_\_\_. 2002b. El Sistema Chileno de Pensiones. Alejandro Ferreiro, ed. Santiago, 5ta. edición.
- Superintendencia de Pensiones (SPa). 2002, 2003. <http://www.supen.fi.cr>. San José. (dezembro e março).
- Superintendencia de Pensiones (SPb). 2002, 2003. Revista de Estadísticas Previsionales. <http://www.spensiones.gob.sv>. San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). 2002, 2003. Boletín Informativo de Pensiones: <http://www.spvs.gov.bo>. La Paz, nº 23 (dezembro) y nº 25 (junho).
- Superintendencia de Seguridad Social (SSS). 2003. Estadísticas de Seguridad Social 2002. Santiago: Departamento Actuarial.
- Tavares Ribeiro, Laura. 1999. Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina. Rio de Janeiro: UFRI.
- Titelman, Daniel, Andras Uthoff e Luis Felipe Jiménez. 2000. "Hacia una Nueva Seguridad Social en el Siglo XXI: Sin Solidaridad en el Financiamiento no Habrá Universalidad", Revista Panamericana de Salud Pública, vol. 8 nº 1, p. 112-117.

- 
- Titelman, Daniel e Andras Uthoff. 2003. *Universalidad, Solidaridad y Responsabilidades Fiscales en las Reformas a la Seguridad Social en América Latina*. Santiago: CEPAL, Borrador, febrero.
- \_\_\_\_\_. 2000. "El papel del aseguramiento en la protección social", *Revista de la Cepal* n° 81, pps 103-122.
- Velásquez Pinto, Mario. 2003. *The Bono Solidario en el Ecuador: An Exercise in Targeting*. Ginebra: ESS Paper n° 17.
- United States Social Security Administration (US-SSA). 1999. *Social Security Programs Throughout the World 1999*. Washington D.C. <http://www.ssa.gov/international>.
- Universidad de Guayaquil. 2003. *Pronunciamento Respecto a la Seguridad Social*. Guayaquil, 21 octubre.
- Uthoff, Andras. (1998)/ "Fondos de Pensiones, el Financiamiento de los Costos de Transición y el Desarrollo de los Mercados Financieros, Lecciones de la Privatización en Chile". In: *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*, A. Bonilla y A. Conte-Grand, eds., p. 210-236.
- \_\_\_\_\_. 2001. *La Reforma de Pensiones en Chile: Desafíos Pendientes*. Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo n° 112, julio.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones", *Revista de la CEPAL* n° 78, p. 39-53.
- Venezuela. 2003. [http://ciss.org.mx/html/Spanish/subreg1/ven\\_ivss.htm](http://ciss.org.mx/html/Spanish/subreg1/ven_ivss.htm).
- Vittas, Dimitri. 2000. *Pension Reform and Capital Market Development: "Feasibility" and "Impact" Preconditions*. Washington D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper No. 2414.
- Villanueva, Julio. 2003. *Panamá: Entrevista com o autor sobre a reforma previdenciária na Nicarágua*, 17 de março.
- Walker, Eduardo e Fernando Lefort. 2002. *Pension Reform and Capital Markets: Are There Any (Hard) Links?* Washington D.C.: World Bank, Social Protection Paper No. 0201.
- Withers-Green, Philip. 2002. *Bolivia's Cautious Market Opening*. La Paz: Pensions International.
- Witte, Lothar, ed. 2003. *Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico, Retos y Perspectivas*. Caracas: Nueva Sociedad.



---

## COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Coleção Previdência Social foi lançada em dezembro de 2000 e atualmente conta com os seguintes volumes (também disponíveis no endereço [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)):

VOLUME 01 - Legislação

Previdência no Serviço Público: Consolidação da Legislação Federal - 2ª edição

VOLUME 02 - Estudos

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais

VOLUME 03 - Debates

Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza

VOLUME 04 - Traduções

Mais Velha e Mais Sábia: a Economia dos Sistemas Previdenciários

VOLUME 05 - Debates

Sistemas de Seguro contra Acidentes do Trabalho nas Américas

VOLUME 06 - Debates

I Fórum de Dirigentes de Fundos Estaduais e Previdência

VOLUME 07 - Estudos

Previdência e Estabilidade Social: Curso Formadores em Previdência Social - 4ª edição

VOLUME 08 - Legislação

Previdência no Serviço Público: Consolidação das Leis Estaduais - 1ª Parte

VOLUME 09 - Traduções

A Economia Política da Reforma da Previdência

VOLUME 10 - Debates

Reunião Especializada - Técnicas Atuariais e Gestão Financeira

VOLUME 11 - Estudos

Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos

VOLUME 12 - Debates

Reforma dos Sistemas de Pensão na América Latina

VOLUME 13 - Estudos

Máquinas e Acidentes de Trabalho

VOLUME 14 - Legislação

Acordos Internacionais de Previdência Social

---

VOLUME 15 - Legislação

Regime Geral de Previdência Social: Consolidação da Legislação

VOLUME 16 - Traduções

Matemática Atuarial de Sistemas de Previdência

VOLUME 17 - Estudos

Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica

VOLUME 18 - Estudos

Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas

VOLUME 19 - Estudos

Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas

VOLUME 20 - Debates

Diálogo Social e Gestão Participativa

VOLUME 21 - Estudos

Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União

VOLUME 22 - Debates

Reforma da Previdência: o Brasil e a Experiência Internacional

VOLUME 23 - Traduções

As Reformas de Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios da Seguridade Social



C E P A L

Ministério da  
Previdência Social



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Secretaria de Políticas de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, bloco F, 7º andar

Tel.: 3433-5014 / 3433-5342

Fax: 3433-5195

CEP: 70.059-900