

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

REFORMA DA PREVIDÊNCIA
NOS PAÍSES DO CONE SUL

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

CRISTÓVÃO ARARIPE MARINHO

RIO DE JANEIRO, 2001

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONESUL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
CRISTÓVÃO ARARIPE MARINHO

E

APROVADA EM: 27/09/2001

PELA COMISSÃO EXAMINADORA:


SÔNIA MARIA FLEURY TEIXEIRA – Doutora em Ciência Política


LUÍS CÉZAR GONÇALVES DE ARAÚJO – Doutor em Administração


MARCO CÍCERO NOCE DE PAULO MACIEL – Doutor em Economia

**À minha amiga Zely ,
que além de tudo muito me ensinou.**

**Aos meus filhos,
razão da minha vida.**

**A meus pais,
que me ensinaram a acreditar no trabalho.**

AGRADECIMENTOS

Agradecer identificando um a um todos os que direta ou indiretamente me incentivaram a fazer não só o mestrado, mas principalmente esta dissertação, é tarefa das mais prolongadas.

Fica desta forma registrado o meu agradecimento a todos.

Entretanto quero agradecer especialmente:

- À Professora Sônia Maria Fleury Teixeira, minha orientadora, pelos valiosos conselhos.
- Aos colegas do Mestrado da EBAP, em especial a Vera Weissman pelo apoio e companheirismo que demonstrou durante todo curso.
- À Estela Maria Camargo Amaral, pelo seu incentivo e apoio.
- A minhas amigas Maria Zely de Souza Muniz e Lúcia Pereira Muniz, pela inestimável colaboração.
- Aos professores da EBAP, em especial ao prof. Luís César Gonçalves de Araújo pelos valiosos ensinamentos.
- Aos funcionários da FGV/EBAP, em especial ao Joarez de Oliveira, pela sua atenção e apoio.

RESUMO

O estudo da reforma da previdência social no âmbito dos países do Cone Sul, que nesta dissertação está restrito ao Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia, se coaduna com a visão geográfica surgida na esteira de uma tendência mundial de formação de blocos regionais com objetivos de defesa dos interesses dos países que os integram.

O conceito de previdência social, segundo os padrões da Organização Mundial do Trabalho - OIT, abrange os programas de seguros sociais que incluem aposentadorias, pensões, invalidez, pecúlio por morte, assistência médico-hospitalar, auxílio pecuniário por acidentes do trabalho, enfermidades profissionais, doenças comuns, e auxílio maternidade. Abrange também os programas de assistência familiar que se referem basicamente aos subsídios às famílias desamparadas, além dos programas de assistência social que encampam as pensões não contributivas e a assistência médico-hospitalar a pessoas desamparadas.

Muito embora todas estas áreas, na maioria dos países do Cone Sul, tenham sido, ou estão sendo, objeto de reformas, o estudo aqui proposto limita-se aos programas de previdência social, restringindo-se ainda dentro destes, à análise das reformas dos programas de custeio e prestação de benefícios de aposentadorias e pensões.

Os países do Cone Sul têm mantido intercâmbio em diversos setores, entre eles o da previdência social, cujo processo de reforma constitui o próprio objeto de estudo desta dissertação.

Em maior ou menor grau, todos os países da região têm demonstrado preocupações com a previdência social e todos realizaram e/ou estão realizando ou demonstram a intenção de realizar reformas nos seus sistemas previdenciários. Estas reformas têm se concentrado em alterações nos programas de cobertura de risco que encampam a invalidez, a velhice e o pecúlio por morte.

ABSTRACT

The study of social welfare reform concerning the Southern countries that in this case is restricted to Brazil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile and Bolivia, conforms with the geographic vision arisen in the course of a world trend to the formation of regional block with the purpose of defending the interests of the mentioned-integrated countries.

The concept of social welfare, according to the World Labour Organization standards covers social secure programs including retirements, pensions, invalidities, *peculium* by death, medical-hospital assistance, pecuniary assistance resulting by work accidents, occupational diseases, usual diseases and maternity assistance. It covers also home assistance programs referring basically to give support to helpless families, besides social assistance programs covering non-contributive pensions and the medical hospital assistance for helpless persons.

Although all these areas, in the majority of the Southern countries have been or are being matter of reforms, the hereby proposed study is restricted to social welfare programs, covering the analysis of costs programs reforms and the rendering of retirements and pensions benefits.

The Southern countries have been maintaining interchange in several sectors among them the social welfare, whose process of reform is the subject of the presented study.

In great or less extent, all the countries of the region have demonstrated concern with the social welfare and all of them have achieved and/or are achieving or are demonstrating the intention of accomplishing reforms in their welfare systems. These reforms have been concentrated in making changes in programs of risk covering the invalidity, the old age and the *peculium* by death.

ÍNDICE

	Página
APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	13
PARTE I ASPECTOS GERAIS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONE SUL	18
CAPÍTULO	
I O DEBATE INTERNACIONAL	19
II REGIMES PREVIDENCIÁRIOS	29
2.1. Regime de Repartição Simples Plena	30
2.2. Regime de Capitalização Individual Plena	31
2.3. Regime de Capitalização Coletiva	31
2.4. Regime de Capitalização Parcial	32
III SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS PAÍSES DO CONE SUL	33
IV ECONOMIA, RENDA, DESEMPREGO, GESTÃO E FONTES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA	42
PARTE II ESTUDOS DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONE SUL CHILE, URUGUAI, ARGENTINA. BOLÍVIA, BRASIL, PARAGUAI	47
V REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO CHILE	48
5.1. Histórico	49
5.2. Aspectos Gerais	52
5.3. Adesão de Filiados	56
5.4. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema	58
5.5. Custo de Implantação do Novo Sistema	59
5.6. Contribuições Previdenciárias	60
5.7. Benefícios do Novo Sistema	63
5.8. Garantias Dadas Pelo Estado	68
5.9. Custo de Participação no Sistema	71
5.10. Concentração do Sistema	73
5.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos	74
VI REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO URUGUAI	75
6.1. Histórico	76

6.2.	Aspectos Gerais	81
6.3.	Adesão de Filiados	84
6.4.	Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema	85
6.5.	Custo de Implantação do Novo Sistema	86
6.6.	Contribuições para o Novo Sistema Misto	87
6.7.	Benefícios do Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações	90
6.8.	Benefícios do Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória	95
6.9.	Garantias Dadas pelo Estado	98
6.10.	Custos do Sistema	100
6.11.	Concentração do Sistema	101
6.12.	Mercado de Capitais e Capitalização dos Fundos	102
VII	REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA ARGENTINA	104
7.1.	Histórico	105
7.2.	Aspectos Gerais	109
7.3.	Adesão de Filiados	115
7.4.	Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema	118
7.5.	Custo de Implantação do Novo Sistema	119
7.6.	Contribuições dos Regimes de Repartição e de Capitalização	120
7.7.	Benefícios do Regime de Repartição	121
7.8.	Benefícios do Regime de Capitalização	128
7.9.	Garantias Dadas pelo Estado	131
7.10.	Custo de Participação no Sistema	132
7.11.	Concentração do Sistema	136
7.12.	Capacidade do Mercado de Capitais	137
VIII	REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA BOLÍVIA	139
8.1.	Histórico	140
8.2.	Aspectos Gerais	143
8.3.	Adesão de Filiados	146
8.4.	Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema	146
8.5.	Custo de Implantação do Novo Sistema	147
8.6.	Contribuições Previdenciárias	149

	8.7. Benefícios do Novo Sistema	151
	8.8. Garantias Dadas pelo Estado	155
	8.9. Custo de Participação no Sistema	156
	8.10. Concentração do Sistema	156
	8.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos	157
IX	REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL	159
	9.1. Histórico	160
	9.2. Aspectos Gerais	163
	9.3. Reformas Organizacionais	164
	9.4. Reformas Sistêmicas	165
	9.4.1. Regime Geral da Previdência Social - RGPS	170
	9.4.2. Regimes Previdenciários do Setor Público	174
	9.4.3. Regime de Previdência Complementar	177
	9.4.4. Reformas Pendentes	182
	9.5. Adesão de Filiados	183
	9.6. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema	184
	9.7. Custo de Transição do Regime de Repartição para o de Capitalização	184
	9.8. Contribuições Previdenciárias	185
	9.9. Benefícios do Regime Geral de Previdência Social	189
	9.10. Garantias Dadas pelo Estado	192
	9.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos de Pensão	193
X	REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO PARAGUAI	195
	10.1. Histórico	196
	10.2. Aspectos Gerais	199
	10.3. Adesão de Filiados/Concentração do Sistema	201
	10.4. Contribuições Previdenciárias	202
	10.5. Benefícios do SSSP	202
	CONCLUSÃO	205
	BIBLIOGRAFIA	211

LISTA DE TABELAS

CAP. 1 - O DEBATE INTERNACIONAL

Tabela 1 Os Três Pilares da Previdência	21
Tabela 2 Taxionomias dos Pilares da Previdência	23
Tabela 3 Dicotomias entre OIT/AISS e BIRD/FMI	27

CAP. 3 - SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONE SUL

Tabela 4 Classificação dos Países do Cone Sul	37
Tabela 5 Estados Sociais na América Latina	39
Tabela 6 Indicadores selecionados para classificação dos países nos grupos (%)	40
Tabela 7 Indicadores sociais selecionados para classificação dos países nos grupos até 1970	40

CHILE

Tabela 8 Evolução do número de filiados	58
Tabela 9 Déficit Previdenciário do Estado em relação ao tamanho da economia (em % do PIB)	59
Tabela 10 Distribuição dos Investimentos	63
Tabela 11 Número e valor médio em UF das pensões pagas através das AFP (31 Dez. 2000)	68
Tabela 12 Estrutura de Comissionamento das AFP – Filiados com ou sem vínculo...	72
Tabela 13 Distribuição dos Recursos por AFP (Abril 2001)	73
Tabela 14 Número de Filiados por AFP (Março 2001)	74

URUGUAI

Tabela 15 Evolução do número de filiados e contribuintes, PEA e desemprego	85
Tabela 16 Contribuições Previdenciárias	89
Tabela 17 Distribuição dos Investimentos	90
Tabela 18 Benefícios pagos pelas companhias de seguros (Março 2001)	97
Tabela 19 Condições de acesso à aposentadoria e períodos médios para aposentadoria...	98
Tabela 20 Comissões e prêmios de seguros cobrados em Dezembro 2000 (em %)	101
Tabela 21 Distribuição do número de filiados por AFAP (Março 2001)	102
Tabela 22 Distribuição dos recursos dos fundos por AFAP (Março 2001)	102

ARGENTINA

Tabela 23 Evolução do número de filiados ao SIJP	118
Tabela 24 Déficit Previdenciário do Estado em relação ao tamanho da economia (% do PIB)	120
Tabela 25 Contribuições para o SIJP (% sobre a renda tributável)	121
Tabela 26 Distribuição dos Investimentos	121
Tabela 27 Comissões cobradas sobre aportes obrigatórios, custo do seguro e comissão...	135
Tabela 28 Estrutura dos custos operacionais das AFJP (em % e milhões de Pesos)	135
Tabela 29 Concentração do mercado de AFJP segundo o tamanho dos FJP (em Junho...	136
Tabela 30 Filiados por AFJP	137

BOLÍVIA

Tabela 31 Quantidade de filiados (Março 2001)	146
Tabela 32 Quantidade e valor dos Bolívidas pagos até 31 Março 2001 em B\$	148
Tabela 33 Valor Total dos fundos de pensão em Março 2001 (em US\$)	151
Tabela 34 Distribuição da quantidade e número de filiados por AFP (Março 2001)	157
Tabela 35 Distribuição dos investimentos do FCI por tipo de ativo em Março 2001 (em US\$)	158
Tabela 36 Detalhamento da carteira de investimentos do FCC em 31 Março 2001 (em US\$)	158

BRASIL

Tabela 37 Evolução do Déficit da Previdência – RGPS em R\$ bilhões (preços constantes...	173
Tabela 38 Resultados da Previdência – 1999 (em R\$ bilhões)	175
Tabela 39 Evolução dos ativos das EFPC e PIB corrigidos pelo INPC (em R\$ milhões...	179
Tabela 40 Carteira de investimento das EFPC – consolidada – Dez. 2001 (em R\$ milhões)	180
Gráfico 1 Participação dos Trabalhadores Formais na População Ocupada	184
Tabela 41 Estudos dos custos de transição do regime de repartição para o de capitalização	185
Tabela 42 Tabela de contribuição do segurado empregado, empregado doméstico...	186
Tabela 43 Contribuição dos Empregadores	188

PARAGUAI

Tabela 44 Contribuições para o SSSP	202
-------------------------------------	-----

CONCLUSÃO

Tabela 45 Os Países do Cone Sul – Classificação quanto aos Três Pilares	209
---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –Previdência Social no Chile - esquema	54
Figura 2 –Previdência Social no Uruguai - esquema	83
Figura 3 –Previdência Social na Argentina - esquema	113
Figura 4 –Previdência Social na Bolívia - esquema	144
Figura 5 –Previdência Social no Brasil - esquema	169

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação divide-se em duas partes: a primeira – Aspectos Gerais da Reforma da Previdência nos Países do Cone Sul, desenvolve-se do capítulo I ao IV, e procura situar o contexto no qual as reformas previdenciárias têm ocorrido, enfocando algumas aspectos que as têm influenciado, e que estão diretamente relacionados com as transformações ocorridas em variados setores da sociedade; e a segunda – Estudos das Reformas da Previdência nos Países do Cone Sul – Chile, Uruguai, Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai, que analisa o surgimento, evolução e funcionamento dos sistemas previdenciários nos países do Cone Sul, e que se estende do capítulo V ao X.

No primeiro capítulo é apresentado o debate internacional acerca dos dois modelos sobre como reformar os sistemas previdenciários. O enfoque escolhido, busca situar o leitor quanto às duas principais correntes ideológicas envolvidas na discussão teórica da reforma da previdência, que envolve modelos de regimes e planos previdenciários. De um lado está o Banco Mundial, que preconiza a substituição dos atuais sistemas estatais de previdência, e do outro está a Organização Internacional do Trabalho, que sugere o aperfeiçoamento dos atuais sistemas.

No segundo capítulo, objetivando familiarizar o leitor com os modelos de financiamento dos regimes previdenciários adotados pelos países do Cone Sul, são descritos os principais aspectos relacionados, com a estruturação e funcionamento dos mesmos.

No terceiro capítulo são apreciadas algumas questões referentes ao surgimento dos programas de previdência social nos países do Cone Sul, procurando situá-los não só

cronologicamente, mas também quanto ao seus respectivos níveis de desenvolvimento. Com o fito de enriquecer o debate, são apreciados alguns estudos de dois autores especialistas no tema: Carmelo Mesa-Lago e Fernando Filgueira, que propõem taxionomias diferenciadas para a abordagem em foco.

No quarto capítulo são levantadas algumas questões relativas a economia, renda, desemprego, gestão e fontes de financiamento da previdência social nos países do Cone Sul, visando a dar uma visão geral das dificuldades pelas quais estes países têm passado.

A partir daí o trabalho de pesquisa se aprofunda nos modelos reformistas, e a questão – Reforma da Previdência – é apreciada caso a caso, em cada um dos países, sem que sejam feitas comparações entre seus respectivos sistemas previdenciários. Os tópicos abordados para cada país são: histórico do sistema previdenciário; aspectos gerais da reforma da previdência; adesão de filiados; unidade de medida utilizada pelo sistema; custo de implantação do novo sistema; contribuições previdenciárias; benefícios do novo sistema; garantias dadas pelo Estado; custo de participação no sistema; concentração do sistema; e mercado de capitais e a capitalização dos fundos.

É importante salientar a dificuldade de acesso a alguns dados sobre o Paraguai, país onde a previdência social ainda é muito incipiente, e para o qual não foi possível a apreciação de todos os itens relacionados no parágrafo anterior.

Finalmente, com base nos estudos realizados, são apresentadas as conclusões.

INTRODUÇÃO

Objetivo do Estudo

O presente trabalho constitui um estudo do surgimento, transformação e funcionamento dos sistemas previdenciários nos países do Cone Sul, e **visa fundamentalmente a analisar o nível de participação da iniciativa privada e do Estado na previdência social dos países em questão**, principalmente frente ao debate acerca da classificação dos três pilares da previdência social, cujas bases são apresentadas no capítulo I desta dissertação.

Adicionalmente, a própria descrição da evolução dos sistemas previdenciários em cada um dos países do Cone Sul, feita de forma independente, identifica quase que compulsoriamente, as particularidades e os pontos em comum entre estes sistemas, o que também é objetivo do trabalho. Tais identificações tendem a levar a comparações, que muito embora possam ser encaradas como objetivo secundário, devem ser vistas com certa reserva, pois não foram tratadas variáveis que possam estabelecer condições aceitáveis para que tais comparações sejam feitas.

Outro objetivo, também alcançado de forma secundária, refere-se à percepção que surge quanto às influências que ocorreram entre os modelos reformistas adotados pelos países, capitaneadas pelo Chile, pioneiro na introdução da iniciativa privada na administração dos sistemas previdenciários.

O trabalho procura documentar e analisar a experiência dos países da região frente à questão da previdência social, objetivando contribuir, ainda que modestamente, para que seja enriquecido o vasto acervo bibliográfico existente acerca do tema.

Contexto das Reformas

As transformações pelas quais o mundo tem passado têm se manifestado de maneira mais expressiva a partir do início da década de oitenta do século XX.

Muitos países têm se deparado com situações de déficit fiscal, o que tem tornado necessária a realização de reformas em diversos setores, principalmente naqueles ligados à administração pública e à área social, como é o caso da previdência.

As mudanças avançam aceleradamente em diversas áreas.

As **novas tecnologias** utilizam cada vez menos mão-de-obra, procurando guindar as organizações a patamares mais elevados de eficiência e produtividade, a fim de torná-las competitivas. As organizações reestruturam-se, o homem é cada vez mais excluído dos processos produtivos e encerra-se o sistema taylorista de produção em massa.

As **relações trabalhistas** também têm sofrido profundas transformações. Os empregados que antes permaneciam por toda sua vida laborativa quase que exclusivamente em uma única organização, passam agora a uma dinâmica onde as mudanças de emprego acontecem diversas vezes durante seu período de atividade, com a particularidade de que, especialmente no caso das empresas multinacionais, estas ocorrem em diferentes países, com diferentes legislações e diferentes sistemas previdenciários. Este fenômeno tem ocorrido notadamente nos blocos regionais, como é o caso da Comunidade Econômica Européia - CEE, onde já se fala na criação de um

sistema previdenciário pan-europeu, ou no Cone Sul, ou mais incisivamente no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, onde também o mesmo fenômeno começa a se manifestar.

As **crises econômicas** de diversos países, decorrentes do processo de transformação da sociedade, levaram à redução da massa salarial e ao crescimento do trabalho informal, com a conseqüente diminuição das contribuições para a previdência social, enfraquecendo as estruturas dos sistemas previdenciários, tornando imprescindível a realização de reformas que busquem o equilíbrio face à nova realidade que se apresenta e que tende a agravar-se num futuro próximo.

Os **estudos demográficos** têm evidenciado nitidamente, em nível mundial, um acentuado processo de crescimento da população de idosos sem que haja uma contrapartida na mesma escala, do incremento da população jovem economicamente ativa, inviabilizando os modelos de custeio da previdência social baseados em regimes de repartição com solidariedade entre gerações, colocando como alternativa viável os modelos baseados em regimes de capitalização.

Estas transformações exerceram forte influência nos sistemas de previdência social de diversos países, notoriamente a partir da década de 90, quando a discussão teórica deslocou-se do enfoque até então meramente social e centrou-se nos aspectos econômicos ditados pelas forças que regem o mercado.

A partir daí a previdência pública passou a transferir suas funções para a iniciativa privada e o Estado tem-se colocado cada vez mais como regulador e cada vez menos

como executor das políticas previdenciárias, corroborando os ideais de um Estado não intervencionista.

Adicionalmente, os **modelos de gestão** previdenciária adotados pelos países do Cone Sul são conduzidos por profissionais não qualificados, ficando suscetíveis a interferências políticas, mesmo que estas contrariem a técnica. Esta prática visa a resguardar os detentores do poder de desgastes que certamente ocorrem quando da implantação de reformas que mexem com privilégios de grupos que exercem fortes influências no processo de tomada de decisão.

As dificuldades pelas quais os sistemas previdenciários dos países do Cone Sul têm passado são decorrentes da conjugação dos fatores previamente citados que formam o contexto no qual as reformas devem se realizar. Estes fatores são de natureza política, tecnológica, trabalhista, econômica, demográfica e de gestão.

O conjunto das medidas tomadas em busca do equilíbrio e sustentabilidade dos sistemas previdenciários, traduz-se no que convencionamos chamar de reforma da previdência. Geralmente estas reformas são de difícil implementação, porque as medidas a serem adotadas em busca do equilíbrio, representam imediatas reduções ou perdas de benefícios, além de aumentos nas alíquotas de contribuição e/ou prorrogação do tempo para concessão das aposentadorias.

Os possíveis efeitos destas medidas, geralmente só são percebidos a médio ou longo prazo, quando os grupos que detêm o poder, provavelmente não estão mais no controle. Sob esta ótica as reformas se mostram particularmente difíceis de serem

implementadas, principalmente nos países politicamente desenvolvidos, onde os sistemas de representatividade das correntes populares são fortes o bastante para assegurarem a manutenção do *status quo* de determinados segmentos da sociedade que aferem privilégios que seriam eliminados com a implantação das reformas.

PARTE I

ASPECTOS GERAIS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONE SUL

CAPÍTULO 1

O DEBATE INTERNACIONAL

O debate acerca da reforma da previdência tomou largo espaço no cenário mundial a partir do final dos anos 80 e, em especial, durante toda a década de 90, quando as discussões foram aprofundadas, com a participação direta de vários organismos internacionais que formaram duas correntes distintas de pensamento quanto ao encaminhamento a ser dado à reforma da previdência social.

A primeira corrente, capitaneada pela Organização Internacional do Trabalho - OIT e pela Associação Internacional de Seguridade Social - AISS, parte do princípio de que os programas previdenciários foram criados com objetivos sociais, e defende sua manutenção dentro da atual filosofia que os norteia.

Seguindo esta ideologia, as reformas propostas pelos governos representam riscos maiores que aqueles atualmente existentes nos programas previdenciários em funcionamento e sugerem que sejam feitos ajustes, sem reformas estruturais profundas. Esta corrente se detém basicamente às questões técnicas, administrativas e legais dos programas de seguridade social, deixando de lado as variáveis macroeconômicas e suas implicações no contexto geral em que está inserida a previdência social.

A OIT desenvolveu um paradigma para o que seriam as condições ideais de um sistema previdenciário. O modelo de reforma proposto pela OIT, sugere a manutenção e o aperfeiçoamento dos atuais sistemas previdenciários baseados em regimes de repartição.

Estes aprimoramentos devem ser feitos através da supressão dos privilégios criados ao longo do tempo, da observância de critérios atuariais, do rigor no cumprimento dos requisitos para elegibilidade aos benefícios, do combate à fraude, e através da redução dos custo administrativos.

Roger Beattie e Warren McGillivray, técnicos da OIT, advertem:

*"Os países que conseguirem modificar seus regimes de benefícios terão que fazer o possível para evitar as armadilhas que estão explicitadas no Informe. Isto significa adotar decisões políticas só depois de analisar as conseqüências financeiras de longo alcance. A este respeito é essencial considerar não apenas as aposentadorias como o conjunto da proteção social. Significa também dedicar muito mais atenção às questões de direção. Neste artigo, destacamos que muitas das falhas dos sistemas de benefícios existentes pouco têm a ver com o fato de que sejam públicos ou privados. Mas que dependem, em grande medida, da qualidade da direção que governa tudo, desde a coerência da tomada de decisões por intermédio de uma boa gestão e de sólidas políticas de investimento até a eficiente arrecadação das contribuições e o pagamento pontual das prestações. A reforma das aposentadorias da seguridade social é um problema nacional. As partes que intervêm nos assuntos de seguridade social em cada país - trabalhadores, empregadores, governos, aposentados e outros beneficiários - devem avaliar as orientações aconselhadas e tratar de estabelecer, por conta própria, um consenso que permita a adoção de um programa eficaz e aceitável no plano nacional."*¹

Esta linha de pensamento conta com a adesão dos sindicatos, das associações de aposentados e dos segmentos que aferem privilégios da atual situação e que não querem pôr em risco o *status quo* alcançado.

A segunda linha de pensamento, liderada pelo Banco Mundial - BIRD e pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, coloca a questão econômica no centro da discussão e

¹ Uma Estratégia Arriscada: Reflexões acerca do Informe do Banco Mundial intitulado Envelhecimento sem Crise, *Conjuntura Social Brasileira*, p. 23.

aponta como principais problemas as altas taxas de contribuições sobre os salários, a evasão fiscal, os investimentos insuficientes e o aumento das dívidas atuariais. Esta corrente defende que os programas previdenciários devem sofrer reformas estruturais, que os levem ao equilíbrio, através da transferência da administração do setor público para o setor privado. O apoio a esta linha ideológica provém dos técnicos das áreas econômicas dos governos e da comunidade financeira, que vislumbra oportunidades de lucros e expansão.

O BIRD é um dos principais responsáveis pelo assessoramento a diversos países sobre as estruturas dos regimes previdenciários. Sua linha de pensamento quanto ao encaminhamento que deve ser dado às reformas previdenciárias nos diversos países está sintetizada no documento "*Averting the Age crisis: Politics to protect the old and promote growth*", publicado em 1994. Nele é recomendado que os sistemas previdenciários devem calcar-se em três pilares (vide tabela 1), formando o que seria o paradigma de um modelo ideal para os sistemas previdenciários.

Tabela 1 – Os Três Pilares da Previdência

PILAR 1 Previdência Pública	PILAR 2 Previdência Complementar Fechada	PILAR 3 Previdência Complementar Aberta
Obrigatório	Obrigatório	Facultativo
Público	Público/Privado	Privado
PAYG **	PAYG/capitalizado	Capitalizado
Antipobreza*/redistribuição à população de idade avançada	Poupança Forçada	Poupança pessoal
Prestação definida	Prestação definida/contribuição	Prestação definida/contribuição
Contributivo, financiado com os impostos	Contributivo	Contributivo
Universal/sujeito a apuração de recursos	n.d	n.d

Fonte: Banco Mundial, 1994.

*Preferencial/recomendação do pessoal do BIRD ** PAYG = pay as you go = regime de repartição

Segundo Richard Hemming, do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI:

“Os Pilares 1 e 3 não dão motivo a controvérsia. Existe consenso no sentido de que o Pilar 1 deve oferecer às pessoas de idade avançada uma rede de proteção, que é de responsabilidade do setor público. O Pilar 3 deve incluir opções de poupança privada para a aposentadoria e a intervenção pública se limita à regulamentação. A distinção entre os Pilares 1 e 3 reflete claramente as principais vantagens relativas da previdência pública e privada. O setor público proporciona aos pensionistas uma rede de segurança, porque tem faculdades para impor tributos e efetuar transferências, e a possibilidade de indexar as pensões – um requisito decisivo quando se trata de recursos escassos – já que as paga por meio de receitas arrecadadas das contribuições, que aumentam paralelamente com os salários. O setor privado está em posição de oferecer uma gama flexível de disposições previdenciárias, em respostas às necessidades e preferências individuais muito variáveis. O Pilar 2 é mais polêmico. Os técnicos do Banco Mundial propõem um segundo pilar capitalizado, de contribuição definida, parcialmente privatizado por meio da gestão privada dos fundos públicos de pensão.”²

Dentro da taxionomia destas duas entidades (OIT e BIRD), o primeiro pilar consiste em um nível mínimo de benefícios e de caráter iminentemente assistencial. O segundo provê aposentadorias e pensões em níveis intermediários, e o terceiro é complementar.

Entre os três pilares existem diferenças quanto ao tipo de financiamento (repartição, CPI ou CPC), quanto à forma de contribuição (definidas ou indefinidas), quanto aos benefícios (definidos ou indefinidos), quanto à forma de administração (pública, privada ou mista), além dos aspectos gerais (obrigatórios ou facultativos).

Os paradigmas da OIT e do BIRD são coincidentes quanto ao primeiro e ao terceiro pilares, mas divergem no segundo. Esta é a divergência a qual se refere Richard Hemming. A tabela 2 faz uma comparação entre as taxionomias criadas pela OIT e pelo BIRD para os três pilares.

² As Pensões Públicas Devem ser Capitalizadas?, *Conjuntura Social Brasileira*, p. 71.

Tabela 2 – Taxionomias dos Pilares da Previdência

OIT		Banco Mundial	
PRIMEIRO PILAR			
Natureza Legal		Obrigatório	
Regime Financeiro		Repartição	
Contribuições		Impostos	
Benefícios		Padrão mínimo	
Administração		Pública (Estado)	
SEGUNDO PILAR			
Natureza Legal		Obrigatório	
Regime Financeiro	Capitalização parcial e coletiva (CPC)	Capitalização plena e individual (CPI)	
Contribuições	Não definidas (segurados e empregadores)	Definidas (segurados com/sem empregadores)	
Benefícios	Definidos	Não definidos	
Administração	Pública (Seguro Social)	Privada	
TERCEIRO PILAR			
Natureza Legal		Voluntário	
Regime Financeiro		Capitalização plena e individual (CPI)	
Contribuições		Definidas (Individuais com/sem empregadores)	
Benefícios		Não definidos	
Administração		Privada	

Fonte: Mesa-Lago, 1996.

Carmelo Mesa-Lago apresenta sete pontos divergentes entre as duas correntes ideológicas, que polarizam e acirram a discussão quanto à natureza das reformas dos sistemas previdenciários.³

- 1) *Social versus Econômico*: Os economistas (BIRD e FMI) argumentam que a seguridade social padece de sérias falhas, como as altas contribuições sobre os salários, o alto índice de evasão, os investimentos insuficientes, a pesada e crescente dívida atuarial que incentiva o déficit fiscal e a inflação, com impacto negativo sobre a poupança nacional e o crescimento econômico. Segundo estes mesmos economistas a transferência dos programas públicos para iniciativa

³ La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. In: *Pensiones en America Latina*, p. 77.

privada eliminariam estes problemas e impulsionariam a economia como um todo. Contrapondo-se a estes argumentos, a OIT e a AISS, alegam que os riscos resultantes da reforma proposta seriam mais altos que os atuais, e seriam: as incertezas, porque o valor das pensões dependeriam do crescimento econômico, da inflação e da rentabilidade do capital; a complexidade da decisão para selecionar uma opção de pensão no momento da aposentadoria; as pensões mínimas insuficientes para satisfazer as necessidades básicas; a introdução de desigualdades por idade e sexo; e um elevado custo para os atuais segurados ativos financiarem suas próprias pensões e o déficit da transição para um novo sistema. Apesar das diferenças entre as partes, elas suavizaram suas posições. A OIT já aceita alguns argumentos econômicos e o Banco Mundial pôs ênfase em alguns aspectos sociais;

- 2) *Regime de Repartição versus Regime de Capitalização*: O Banco Mundial reconhece que não existem evidências dos efeitos adversos dos regimes de repartição sobre a poupança nacional, mas argumenta que os regimes de capitalização têm um impacto positivo sobre o mercado de capitais e a poupança nacional. A OIT responde que não existem provas de que, nos países em desenvolvimento (especificamente na América Latina), os regimes de capitalização tenham gerado um impacto positivo sobre a poupança nacional e que é difícil para estes países construir mercados de capitais grandes e eficientes. A pergunta chave desta dicotomia, e para a qual não existe ainda uma resposta conclusiva, é se o resultado líquido de um ou outro modelo é positivo, negativo ou neutro?

- 3) *Contribuições Definidas versus Contribuições Indefinidas*: Nos sistemas públicos as contribuições não são definidas. Isto porque elas tendem a se elevar a longo prazo. No começo dos sistemas as contribuições têm um valor baixo porque existem poucos beneficiários em relação ao número de contribuintes, mas a medida que o sistema amadurece e a população envelhece, o número de pensionistas aumenta e o valor das contribuições deve ser elevado. De forma contrária, nos sistemas de capitalização plena individual CPI, as contribuições são definidas e uniformes, e independem da idade da população e do tempo de maturação do sistema, o que dá ao programa uma boa segurança. Mas os sistemas baseados em CPI começaram a operar há pouco tempo e estas suposições ainda têm que ser comprovadas na prática.
- 4) *Benefícios definidos versus Benefícios não definidos*: Nos sistemas públicos os benefícios são definidos por lei que estabelecem seus valores mínimos e máximos. O Banco Mundial adverte que em muitos países estes valores, na prática, não são aplicados em virtude de que o valor real dos benefícios diminuem devido a inflação, fazendo com que o valor mínimo não cubra as necessidades básicas. No sistema de CPI os benefícios não estão definidos porque dependem do resultado final do processo de capitalização das contribuições. Quanto mais se contribua e quanto melhor for a rentabilidade dos investimentos destas contribuições, maior será o benefício ao qual terá direito o segurado e vice-versa.
- 5) *Administração Privada versus Pública*: Normalmente vincula-se os sistemas de CPI à administração privada, entretanto, nada impede que estes sejam administrados por instituições públicas. Esta “natureza privada” tem sido

questionada, principalmente em função da filiação obrigatória, que tem caracterizado a implantação destes sistemas. O Banco Mundial argumenta que a administração privada é superior à pública, por apresentar melhor eficiência administrativa, menores custos, melhor transparência dos dados; e otimização dos resultados dos investimentos. O Banco Mundial reconhece que, devido a natureza obrigatória do sistema, há tendência de concentração de filiados em poucas instituições administradoras de fundos de pensão. A OIT-AISS argumenta que o simples acesso às informações não garante que o segurado tenha a capacidade para fazer uma boa escolha da administradora para se filiar, notoriamente quando estas informações são complexas.

- 6) *Independência Política do Sistema – Permeabilidade versus Imunidade*: Esta discussão visa a definir até que ponto os sistemas baseados em CPI, com administração privada, estão sujeitos às interferências políticas, prática comum na história da previdência social da América Latina. Neste novo contexto representado pelos sistemas de CPI, esta ameaça surge em vista de que os segurados são os proprietários das suas respectivas contas individuais. O Banco Mundial reconhece que nenhum sistema é completamente imune. Na área da seguridade social, a maioria dos governos dos países da América Latina tem se comportado de forma indevida, não cumprindo com suas obrigações financeiras, forçando os fundos de pensão a investirem em valores públicos de pouco ou nenhum valor, ou ordenando que estes fundos sejam depositados nos bancos centrais dos países, sem ajustar os valores a inflação e não pagando nenhum juros. Com estas práticas os Estados contribuem para o agravamento da crise da seguridade social na região.

7) *Reformas Estruturais versus Reformas não Estruturais*: Existe um consenso entre os dois lados (OIT-AISS, BIRD-FMI), quanto à necessidade de que sejam realizadas reformas nos sistemas previdenciários. Entretanto existem significativas divergências quanto ao tipo de reforma que deve ser implementada. Reformas não estruturais são aquelas que tratam de melhorar o sistema público de previdência (deste modo preservando-o) e podem também combiná-lo com um programa voluntário de pensões complementares. As reformas estruturais são aquelas que: fecham o sistema público e o substituem por um sistema de CPI; ou incorporam um componente da CPI como parte integrante de um sistema misto, que tem também um componente público (geralmente reformado); ou estabelecem um sistema de CPI como uma alternativa ao sistema público (que pode estar reformado ou não) sem fechar este último, criando assim um sistema paralelo.

A tabela 3, demonstra de forma resumida, os sete pontos de dicotomia.

Tabela 3 – Dicotomias Entre OIT/ AISS e BIRD/ FMI

	OIT - AISS	BANCO MUNDIAL - FMI
1. Objetivos	Social	Econômico
2. Regime Financeiro	Repartição, Capitalização parcial coletiva	Capitalização plena e individual
3. Contribuições	Não definidas	Definidas
4. Benefícios	Definidos	Não definidos
5. Administração	Pública (seguridade social)	Privada
6. Independência política	Permeável	Imune
7. Tipo de reforma	Não estrutural	Estrutural

Fonte: Mesa-Lago, 1997.

No âmbito dos países do Cone Sul a condução das reformas dos sistemas previdenciários insere-se neste debate ideológico entre as duas correntes que, como já visto, defendem posições diametralmente opostas.

Corroborando o sétimo ponto das dicotomias apontadas por Mesa-Lago, há consenso quanto a necessidade de que os sistemas previdenciários dos países do Cone Sul sejam reformados, mas existem fortes divergências quanto ao tipo de reforma que deva ser implementada e quanto ao diagnóstico dos sistemas previdenciários geridos pelos governos de cada um dos seis países da região. O BIRD e o FMI argumentam que os sistemas previdenciários públicos dos países do Cone Sul estão falidos e que não existe possibilidade de que sejam reparados, defendendo a realização de reformas estruturais. Em contrapartida a OIT e a AISS defendem o aperfeiçoamento destes sistemas, a fim de corrigir seus defeitos, sem a implementação de reformas estruturais.

Os principais problemas enfrentados pelos sistemas previdenciários públicos dos países do Cone Sul são: desequilíbrio financeiro e atuarial; excesso de centralização; baixo valor das pensões em função de dificuldades para manutenção face à inflação; custos administrativos muito altos; dificuldades para controle da arrecadação permitindo evasão das contribuições; e morosidade para habilitação de acesso aos benefícios.

Entre os países do Cone Sul, realizaram reformas estruturais substitutivas: o Chile (1979-1981) e a Bolívia (1996). A Argentina (1993) e o Uruguai (1995) realizaram reformas estruturais mistas. No Brasil têm sido realizadas algumas reformas consideradas não estruturais e o debate quanto à necessidade de reformas estruturais encontra-se no Congresso Nacional. No Paraguai foram realizados estudos que sugerem reformas estruturais, entretanto o contexto político do país tem impedido a implementação das mesmas.

CAPÍTULO 2

REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Os sistemas previdenciários são instituídos através de planos de previdência. Estes planos estabelecem o conjunto de direitos e obrigações das partes envolvidas, que podem ser: o segurado; o empregador; o Estado; e as entidades administradoras de recursos (bancos, seguradoras ou entidades criadas especificamente para este fim).

A forma pela qual os planos previdenciários são financiados varia segundo as técnicas de custeio empregadas, dividindo-se em dois tipos: Planos de Benefícios Definidos - PBD e Planos de Contribuição Definida – PCD.

O primeiro tipo de plano, o PBD, caracteriza-se pelo conhecimento prévio dos benefícios de aposentadoria e pensões que serão recebidos quando forem cumpridos os requisitos de habilitação.

Este tipo de plano tem sido considerado como uma modalidade ultrapassada. Apesar de ainda existirem milhares de participantes nos PBD, observam-se nitidamente fortes incentivos das entidades que os operam, no sentido de que os participantes saiam destes planos e migrem para os planos de contribuição definida – PCD.

O segundo tipo de plano, PCD, tem como principal característica a capitalização das contribuições dos filiados para pagamento de benefícios de aposentadoria e pensões,

cujo valor é calculado em função do montante acumulado (contribuições + rendimentos) durante o período contributivo. Este tipo de plano representa a atual tendência do mercado previdenciário, e se desdobra em diversas modalidades e técnicas diferenciadas: Planos de Poupança; Planos de Participação nos Lucros; Planos à Vista ou Diferidos; e Planos Simplificados de Aposentadoria.

Os PCD têm recebido forte apoio de diversos segmentos do setor previdenciário, quer sejam entidades públicas ou privadas, e têm como característica principal o baixo risco para as entidades que os administram, em decorrência de que os benefícios são função direta das contribuições vertidas para este fim específico, além de permitirem a cobrança de taxas de administração por parte das entidades que os gerenciam, representando, no caso dos bancos e companhias de seguros (entidades abertas), uma fonte alternativa de remuneração do capital privado.

2.1. Regime de Repartição Simples Plena

O princípio do regime de repartição simples consiste na arrecadação de recursos das contribuições presentes para o pagamento de benefícios também presentes, sem a constituição de reservas. Eventualmente estes regimes podem constituir pequenas reservas de contingência para cobertura de eventos inesperados de curto prazo. Neste caso o regime é chamado de repartição com reserva.

A repartição simples é baseada no princípio da solidariedade entre gerações. Este princípio estabelece que os mais jovens pagam e os mais idosos recebem, sendo que no

futuro, estes jovens que hoje pagam, serão idosos, e novos jovens pagarão por eles, formando um “círculo de financiamento”.

2.2. Regime de Capitalização Individual Plena

Neste tipo de regime todas as contribuições são acumuladas em contas individuais. O valor total resultante da soma do conjunto das diversas contas individuais é aplicado e os resultados (positivos ou negativos) são distribuídos, de forma proporcional, retornando para as contas individuais.

Na capitalização individual não existe o princípio da solidariedade. Não existem transferências entre as contas e quando chega o momento do recebimento dos benefícios estes são limitados, caso a caso, ao saldo que cada indivíduo tem na sua conta. Por este motivo este tipo de regime é considerado de **benefício não definido**.

Em alguns países, como é o caso do Chile, há uma solidariedade por parte do governo, que garante um rendimento mínimo no caso dos recursos acumulados não serem suficientes para o custeio das condições mínimas de sobrevivência do indivíduo.

2.3. Regime de Capitalização Coletiva

Neste tipo de regime existe uma certa relação entre as contribuições que são vertidas em favor dos fundos e os benefícios que são pagos. A forma de cálculo destes benefícios é estabelecida em lei. Por este motivo diz-se que neste tipo de regime os **benefícios são definidos**.

Os benefícios são limitados a um teto máximo para aqueles que recebem ganhos maiores. Há também um valor de piso mínimo para os que contribuem com pequenos valores e não têm capacidade de formar a poupança que seria necessária para cobertura dos seus benefícios. Há portanto uma solidariedade entre os participantes desta modalidade de capitalização na medida em que são feitas transferências entre as diferentes faixas de contribuição no momento do pagamento dos benefícios.

2.4. Regime de Capitalização Parcial

Este tipo de regime encampa algumas características do regime de repartição simples com outras do regime de capitalização plena.

As contribuições para este tipo de regime são baseadas no método de contribuições escalonadas por faixas de rendimento. Os cálculos da relação contribuição/benefício são efetuados para coberturas em um horizonte de curto prazo (dez a quinze anos), onde o pagamento dos benefícios são garantidos dentro de padrões preestabelecidos. Após este período é feita uma reavaliação atuarial que determina se há ou não necessidade de aumento das faixas de contribuição.

CAPÍTULO 3

SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS PAÍSES DO CONE SUL

No final do século XIX, início do século XX, pouquíssimos trabalhadores dos países do Cone Sul, como ademais no resto do mundo, contavam com algum tipo de proteção social. Mesmo aqueles que dispunham de alguma forma de prevenção, trabalhavam até os 70 anos de idade, pouco tempo sobrando-lhes para o gozo da aposentadoria até a morte. Isto se dava em um cenário onde a expectativa de vida variava entre 50 e 60 anos de idade – velhice era sinônimo de pobreza. Eram isoladas e embrionárias as tentativas de implantação de alguma forma de proteção, e quando existiam, caracterizavam-se como privilégios, definidos por critérios políticos, que não se sustentavam economicamente, tecnicamente, administrativamente ou socialmente.

O surgimento dos programas de proteção social nos países do Cone Sul, deu-se em um contexto de transformações ocorridas na estrutura produtiva, que levaram à crise do modelo primário-exportador, consequência da modernização e diversificação socioeconômica.

Criados inicialmente para atender às Forças Armadas, aos funcionários públicos, e em alguns casos aos professores, os sistemas de previdência social se expandiram por toda região do Cone Sul, impulsionados pela industrialização e urbanização, que causavam o crescimento das classes operárias, que se aglutinavam em torno do aparato

do Estado, trazendo para a cena política o conflito distributivo entre capital e trabalho, e a crescente reivindicação do proletariado urbano por maior espaço de participação no processo político, tornando necessária a intervenção do Estado como elemento regulador.⁴

Sônia Fleury (1994:177), ressalta que antes mesmo que o Estado desenvolvesse sistemas de proteção social, a própria classe operária criou mecanismos de autoproteção baseados nos princípios da mutualidade. Este fenômeno ocorreu não só pelas características anárquicas das classes trabalhistas dos países da região, formadas por imigrantes de diversas origens, como também pelo tratamento repressivo ou pelo desprezo dado pelo Estado às demandas sociais. Esta postura do Estado diante das questões sociais, influenciou de forma decisiva a formação dos sistemas de previdência social dos países da região, por duas questões básicas: a primeira decorrente da colocação da proteção social como uma autodefesa do trabalho frente ao capital, o que deu contornos ideológicos e políticos para obtenção de benefícios; e a segunda decorrente do aprendizado obtido com a prática do modelo mutualista, fato que fez com que se formasse um referencial mínimo de benefícios a serem providos pelo Estado, que teve que entrar em cena em um campo já institucionalizado e politizado.

O surgimento dos programas de previdência social no âmbito dos países do Cone Sul levou aproximadamente cinquenta anos⁵ e pode ser subdividido em três períodos distintos.

⁴ Fleury, Sônia. Estado sem Cidadão: seguridade social na América Latina, pág. 177.

⁵ GARCIA, Alejandro Bonilla; CONTE-GRAND, Alfredo H, As Reformas dos Sistemas de Previdência na América Latina: Crônicas e Reflexões. Conjuntura Social Brasileira, p. 117.

O primeiro período vai do final do século XIX até o início do século XX, quando o Brasil, o Uruguai, a Argentina e o Chile implantaram regimes de previdência.

O segundo período estendeu-se do início do século XX até o ano de 1945 (final da Segunda Guerra Mundial). Neste período, dentre os países do Cone Sul, o Paraguai implantou o seu regime previdenciário.

A partir da crise econômica de 1929, iniciou-se um processo de substituição de importações que colocou o Estado no centro do processo de viabilização da produção e do ordenamento social, fortalecendo uma relação de dependência entre Estado e cidadãos, motivada pelas necessidades de legitimação do poder estatal, do atendimento das demandas sociais, da incorporação da sociedade no processo político e da ampliação da cidadania.

O terceiro período foi marcado pela implantação de regimes previdenciários baseados em leis “gerais”, que estabeleciam normas e princípios abrangentes, deixando a regulamentação detalhada a cargo de leis específicas. Neste período, em 1949, a Bolívia implantou seu regime previdenciário.

As estratégias utilizadas pelos países do Cone Sul para implantação dos seus regimes previdenciários foram muito semelhantes. Independentemente do desenvolvimento político, econômico, demográfico e tecnológico de cada um, todos se basearam nos modelos europeus que partiam do pressuposto de uma sociedade gozando de pleno emprego, expansão econômica e demográfica.

Um aspecto a ser destacado é que estes sistemas foram sendo implantados à medida que grupos com maior poder exerciam pressões sobre os governantes, que ao atendê-los, dotavam os sistemas previdenciários públicos de fortes componentes corporativas, desviando-os dos objetivos sociais e do princípio da equidade, que devem norteá-los.

Historicamente estes sistemas vêm acumulando diversos problemas, derivados de práticas políticas que relegaram os aspectos técnicos a um plano secundário, em detrimento de práticas patrimonialistas e clientelistas. A concessão de novos benefícios sem apontar a respectiva fonte de financiamento, a ausência de mão-de-obra especializada nas áreas gerenciais da previdência, a multiplicidade de regimes que muitas vezes misturam conceitos de assistência social com previdência social e a falta ou a imprecisão de dados cadastrais, são apenas alguns destes problemas que se cristalizaram dentro dos sistemas de previdência social dos países do Cone Sul.

Com o objetivo de situar, cronologicamente, o início dos programas previdenciários, e determinar seus respectivos níveis de uniformidade, desenvolvimento, solidez e perspectivas, Carmelo Mesa-Lago classificou os países da América Latina em três grupos: 1) pioneiros ou altos; 2) intermediários; 3) tardios ou baixos.⁶

Extraindo um subconjunto desta classificação para os países do Cone Sul temos o seguinte quadro:

⁶ Manual de Economía de la Seguridad Social, p.30.

Tabela 4 – Classificação dos Países do Cone Sul

GRUPO	PAÍS
Pioneiro	Uruguai, Argentina, Chile e Brasil
Intermediário	Bolívia e Paraguai
Tardio	-

Fonte: Mesa-Lago, 1997.

Obs: Os países estão ordenados, do maior para o menor, segundo o grau de desenvolvimento dos seus sistemas previdenciários no início dos anos 80.

O grupo “pioneiro” é integrado pelos países que começaram a estabelecer seus sistemas previdenciários nos anos 10, 20 e 30, para os grupos mais organizados e poderosos, e que foram gradualmente se expandindo àqueles mais frágeis. Uma característica importante destes programas é que eles foram surgindo, no âmbito de cada um dos países, de forma gradual e independentes uns dos outros, sem uma política global definida para o setor previdenciário, gerando acentuadas diferenças e privilégios de uns em relação aos outros. Atualmente estes países dispõem de coberturas universais, ou quase universais, para serviços sociais básicos, uma acentuada diferenciação quanto à qualidade e acessibilidade a benefícios, além de apresentarem déficit financeiro estrutural no que concerne ao equilíbrio entre arrecadação e despesa dos sistemas previdenciários.

O grupo “intermediário” é composto pelos países que implantaram seus sistemas previdenciários entre os anos 40 e 50. Estes sistemas foram criados mais unificados e uniformes que os do primeiro grupo, mas também geraram, ainda que em menor grau, diferenças entre os programas.

Os países “tardios” são aqueles que, em posição oposta aos “pioneiros”, oferecem cobertura social a pequenas parcelas da população, com poucas opções de serviços e

acentuadas desigualdades quanto à qualidade e quantidade dos benefícios prestados à população em geral e aos setores protegidos.

Segundo Fernando Filgueira, a classificação proposta por Mesa-Lago é simples e procura atribuir aos países um padrão segundo o nível de desenvolvimento de políticas sociais em detrimento de uma classificação tipológica quanto às efetivas condições sociais, baseada em indicadores de níveis de cobertura e gastos. A classificação de Mesa-Lago tem sido alvo de algumas críticas sob o argumento de que a classificação mais adequada deve considerar prioritariamente a questão de “como se gasta” e não o “quanto se gasta”⁷.

Ocorre que a realidade da América Latina é muito diferente daquela observada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE , nos quais há um acentuado grau de igualdade entre os programas sociais. Entre os países do Cone Sul, existem grandes diferenças no que se refere aos gastos nos programas sociais.

Isto não significa que não deva ser levada em consideração a variável qualitativa de “como se gasta”, nem muito menos que as críticas não tenham seus fundamentos e sua contribuição a dar no processo de discussão, mas apenas que, para um entendimento mais amplo dos sistemas previdenciários, devem ser consideradas, tanto a classificação quanto ao volume de recursos despendidos, quanto a referente ao fator qualitativo dos gastos.

⁷ Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, p.81-82.

Fernando Filgueira apresenta uma tentativa de classificação tipológica dos “Estados Sociais na América Latina”, considerando o período de 1930-1970/80. O quadro 5 é um subconjunto referente aos países do Cone Sul, extraído da proposta do autor. (O Paraguai não é citado pelo autor)⁸

Tabela 5 – Estados Sociais na América Latina

TIPOS DE REGIME	PAÍSES
Universalismo Estratificado	Argentina, Uruguai, Chile
Sistema Dual	Brasil
Regime Excludente	Bolívia

Fonte: Fernando Filgueira, 1997.

Os países classificados no grupo “Universalismo Estratificado”, têm como principais características o fato de que no ano de 1970 tinham, todos, alguma forma de proteção universal para maioria da população, uma grande estratificação de benefícios e condições de acesso a estes, e algum tipo de proteção previdenciária e de saúde.

No grupo “Sistema Dual”, inserem-se os países que apresentavam em 1970 um bom grau de universalidade dos sistemas de educação primária e saúde, sendo este último com alto grau de estratificação. Na área previdenciária, esses países apresentavam cobertura estratificada, inerentes aos sistemas já amadurecidos, porém sem universalidade. A característica marcante que “empresta o nome” Dual à tipologia, é o fato de que estes países apresentam grandes diferenças regionais. Alguns Estados ou regiões dispõem de alto grau de cobertura dos serviços sociais, enquanto outros não dispõem de nenhum, ou quase nenhum.

⁸ Ibid., p.84.

Os países classificados no grupo “Regime Excludente” são aqueles onde somente as elites têm acesso aos sistemas sociais, e “Sistema Dual” na área de educação. Nesses países, em 1970, menos de 20% da população tinha acesso a algum tipo de proteção social.

Para esta tentativa de classificação, Fernando Filgueira baseou-se na observação do valor das variáveis das tabelas 6 e 7, a seguir:

Tabela 6 -INDICADORES SELECIONADOS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES NOS GRUPOS (em %)

TIPO DE REGIME	UNIVERSALISMO ESTRATIFICADO (até 1970)			REGIME DUAL (1970/80)	REGIME EXCLUDENTE (1970/80)
Indicador/País	Argentina	Uruguai	Chile	Brasil	Bolívia
Seguridade Social População Coberta por PEA	68,0	95,4	75,6	27,0(a)	25,4
Seguridade Social População Coberta por População Total (1980)	78,9	68,5	67,3	93,3	9,0
Gasto Social em % do PIB	16,2	17,0	13,7	9,3	5,9
Imunização com BCG % sobre a População menor que 1 ano	93	97	98	66	70
% Grupo de Idade Matriculado em Escola Primária	105	112	107	82	76
% Grupo de idade Matriculado em Escola Secundária	44	59	39	26	24

Fonte: Fernando Filgueira, 1997.
(a) apenas zonas urbanas // PEA = população economicamente ativa

Tabela 7

INDICADORES SOCIAIS SELECIONADOS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES NOS GRUPOS ATÉ 1970

TIPO DE REGIME	UNIVERSALISMO ESTRATIFICADO			REGIME DUAL	REGIME EXCLUDENTE
Indicador/País	Argentina	Uruguai	Chile	Brasil	Bolívia
Lares abaixo da linha de pobreza %	8	10	17	49	50(b)
Lares abaixo da linha de indigência %	1	4(a)	6	25	22(a)(b)
Analfabetismo %	7,4	10,2	11,0	33,6	37,3
Mortalidade Infantil (em cada 1000 nascimentos)	41	47	62	95	157
Esperança de Vida ao Nascer (em anos)	68,4	68,6	64,2	58,8	46,7

Fonte: Fernando Filgueira, 1997.
(a) apenas zonas urbanas; (b) dados de 1989

Uma interpretação que pode ser dada mediante análise dos dados apresentados, é que a estratificação dos sistemas previdenciários gera diferenças que se traduzem em privilégios de uns em relação a outros, na medida em que, quanto mais estratificado for o sistema previdenciário, menor é a distribuição de renda e de benefícios por ele gerada, ocasionando problemas de natureza social, fiscal e, numa visão mais ampla, de justiça.

Além disto, esses privilégios tornaram-se um dos pontos de forte resistência para implantação das reformas. Como medida desta resistência podemos citar Mesa-Lago que define:

“Por exemplo, as Forças Armadas da Argentina, Chile e Uruguai, países com cobertura virtualmente universal e que introduziram reformas previdenciárias (assim como os funcionários públicos no Brasil, aonde ainda não foram realizadas as reformas) se negam a unir-se ao sistema geral porque perderiam recursos orçamentários e benefícios privilegiados, como a aposentadoria por tempo de serviço independentemente da idade.”⁹

As nações se organizaram e têm lutado através de diversos organismos internacionais pela implantação do direito à prevenção social. Sob este enfoque, os sistemas de previdência social são uma das mais poderosas ferramentas para levar a termo a implantação de políticas sociais que levem ao objetivo de dar condições dignas de vida aos seres humanos.

Atualmente todos os países do Cone Sul dispõem de algum tipo de programa previdenciário implantado e todos avançam em reformas na busca da sustentabilidade e do equilíbrio econômico financeiro, tão necessários dentro do atual contexto internacional.

⁹ Manual de Economía de la Seguridad Social, p.33.

CAPÍTULO 4

ECONOMIA, RENDA, DESEMPREGO, GESTÃO E FONTES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA

As reformas dos sistemas previdenciários nos países do Cone Sul ocorreram ou estão ocorrendo em um cenário marcado por profundas adversidades. Dívida externa de proporções significativas, desequilíbrio das contas públicas, agravamento da distribuição de renda com a conseqüente redução do poder aquisitivo da população, aumento do desemprego, crescimento do mercado de trabalho informal, déficits educacionais crescentes, e incontáveis casos de corrupção são alguns dos fatores que compõem este cenário.

Entre os anos de 1975 e 1982 o endividamento externo dos países da América Latina quadruplicou¹⁰. A interrupção do fluxo de financiamento dos países desenvolvidos gerou uma forte crise que desencadeou um acentuado processo de recessão, decorrente das reformas econômicas que proliferaram em toda a região e cujo padrão, capitaneado pelo Fundo Monetário Internacional, com a participação do Banco Mundial e de outras agências de financiamento, pregava e prega o corte de gastos públicos, em especial dos investimentos e dos salários, além de alguns programas da área social. Esta orientação teve o objetivo claro de gerar superávites financeiros, em nível econômico primário, que seriam carregados para o pagamento das dívidas externas, dando liquidez aos fluxos de

¹⁰ EDWARD, Sebastián, *Crisis y Reforma en América Latina*, p.29.

capital, realimentando as linhas de créditos internacionais, porém mergulhando os países em um círculo de crescente endividamento.

Os custos sociais destas reformas econômicas foram altíssimos. As taxas de desemprego aumentaram acentuadamente. O mercado informal de trabalho proliferou porque as empresas passaram a demitir e a esquivarem-se dos custos sociais decorrentes da contratação formal de mão-de-obra. As famílias tiveram suas rendas consideravelmente reduzidas, causando a diminuição da capacidade de consumo, agravando o processo de recessão econômica.

A exclusão das classes menos favorecidas agravou-se. A previdência social que já apresentava dificuldades para manutenção dos programas previdenciários, motivadas por problemas de desequilíbrios financeiros e atuariais, decorrentes de fatores gerenciais, estruturais e conjunturais, foi severamente atingida, tornando-se incapaz de prover as necessidades básicas dos segmentos mais carentes da população.

O desequilíbrio gerado pela crise econômica, com o conseqüente aumento do desemprego e da redução da renda, aliada à má gestão dos programas previdenciários, tornou inevitável a realização de reformas nos sistemas previdenciários dos países do Cone Sul.

Segundo Rodolfo Saldain¹¹:

“As causas desses desequilíbrios são numerosas, destacando-se as seguintes:

- a) Altas taxas históricas de inflação que corroeram o valor dos investimentos dos recursos acumulados nas etapas iniciais dos programas previdenciários;*
- b) Ingerência estatal na formação das carteiras de investimentos, ditando regras segundo critérios políticos e não de rentabilidade;*
- c) Falta de idoneidade profissional no campo de investimentos das instituições encarregadas de administrar os fundos acumulados.*
- d) Tentação política de habilitar o acesso aos benefícios antes de cumprir os requisitos de qualificação prévia;*
- e) Incorporação de novos benefícios sem a fonte de financiamento adequada;*
- f) Evasão de aportes por parte dos empregadores;*
- g) Falta de cumprimento das obrigações financeiras que os diferentes regimes põem a cargo do Estado;*
- h) Resistência política em ajustar as taxas de contribuição, e dificuldades para acertá-las devido ao seu alto valor;*
- i) Resistência política para aumentar as exigências referentes à concessão de benefícios previdenciários, especialmente considerando a estrutura etária da população de cada um dos países e o aumento da expectativa de vida;*
- j) Carência de informações confiáveis para promover estudos com rigores técnicos aceitáveis;*
- k) Ausência de estudos prospectivos de médio e longo prazo;*
- l) Improvisação legislativa”*

A conjugação de todos estes problemas levou ao questionamento dos modelos econômicos de todos os países do Cone Sul, fazendo com que estes adotassem ajustes econômicos estruturais, provocando uma salutar discussão em torno dos sistemas previdenciários.

Os recursos destinados ao financiamento dos programas previdenciários dos países do Cone Sul são oriundos, principalmente, de quatro fontes:

- a) Contribuições dos trabalhadores, calculadas em forma de percentual sobre os salários;
- b) Contribuições dos empregadores, calculadas também em forma de percentual sobre os salários pagos aos seus empregados;

¹¹ Los Procesos de Reforma de los Regímenes de Pensiones en América Latina, p. 3.

- c) Aportes de recursos do Estado, calculados na forma de um percentual sobre a massa salarial, ou provenientes de tributos destinados especificamente ao custeio da previdência social (recursos vinculados), ou ainda, aporte direto de recursos fiscais para cobertura de eventuais déficits;
- d) A rentabilidade proveniente das aplicações dos recursos dos fundos de investimentos vinculados aos programas previdenciários.

Uma forma de evidenciar a evolução das fontes de custeio da previdência social é através de uma comparação entre seus valores, antes e após as reformas. Entretanto é importante considerar a dimensão temporal que diferencia as reformas no âmbito dos países do Cone Sul. Em alguns países as reformas já ocorreram, em outros estão ocorrendo, ou ainda estão por iniciar. O emprego do termo “já ocorreram”, não representa uma condição estática não sujeita a mutações futuras. O processo de reformas previdenciárias é dinâmico e deve acompanhar os fenômenos de natureza política, econômica, social e demográfica.

Quatro características para as quais nos chama atenção Mesa-Lago, e que constituem dificuldades para o equilíbrio financeiro da relação contribuição/pagamento de benefícios e que precisam ser superadas pelas reformas previdenciárias, são:

- a) *“quanto mais velho é o sistema previdenciário mais alto é o percentual de contribuição. Isto porque ao seguir o princípio da universalidade o sistema vai agregando novos grupos com menor capacidade contributiva, causando o crescimento dos custos e tornando necessário que aqueles que podem contribuir com maiores parcelas incrementem suas contribuições a fim de compensar este aumento dos custos;*
- b) *os sistemas de pensão nos países pioneiros já amadureceram. As idades iniciais para aposentadoria eram baixas porque eram calculadas em função da expectativa de vida da época. Como a expectativa de vida aumentou consideravelmente, e como foi, e ainda tem sido, muito difícil para os governos aumentarem a idade para concessão da aposentadoria, houve um aumento de custos sem a necessária contrapartida contributiva;*

- c) *quanto mais antigos os sistemas mais numerosos e diversificados são seus planos e maiores são os custos administrativos;*
- d) *os sistemas mais antigos cobrem mais ricos, (por exemplo desemprego e auxílios familiares) apesar de terem sido adquiridos em condições privilegiadas em relação aos planos atuais.*¹²

¹² Manual de Economía de la Seguridad Social, p.76.

PARTE II

ESTUDOS DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA NOS PAÍSES DO CONE CHILE, URUGUAI, ARGENTINA, BOLÍVIA, BRASIL, PARAGUAI

CAPÍTULO 5

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO CHILE



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA DO CHILE
CAPITAL:	SANTIAGO
FESTA NACIONAL:	18 DE SETEMBRO – ANIVERSÁRIO NACIONAL (1810)
SUPERFÍCIE:	756.626 KM ²
POPULAÇÃO:	15.211.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA PRESIDENCIALISTA, COM CONGRESSO BICAMERAL E SEPARAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES.
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE RICARDO LAGOS
LÍNGUA OFICIAL:	ESPAÑHOL
MOEDA:	PESO

5.1. Histórico

No início do século XX o Chile apresentava uma sociedade com forte presença de imigrantes europeus, um acentuado processo de urbanização, um proletariado organizado e ativo, e o surgimento de novos partidos políticos. Nesta época a questão social estava inserida de forma direta no cenário político, forçando os partidos a englobar o tema nas suas campanhas.

Em 1924 foi criada a Caixa de Seguro Operário, primeira entidade com fins previdenciários no país e que atendia basicamente aos trabalhadores braçais. A partir dessa data teve início um processo de expansão da previdência social chilena através da criação de diversas entidades previdenciárias, que surgiram e foram se multiplicando, independentes umas das outras, sem seguirem uma política pré-estabelecida. Em consequência proliferaram diferentes regimes previdenciários segundo o segmento trabalhista ao qual a entidade estivesse vinculada. Os regimes se diferenciavam basicamente quanto aos critérios para obtenção dos benefícios e quanto às taxas de contribuição. Estas diferenças rapidamente se caracterizaram como privilégios de uns segmentos em relação a outros, principalmente por serem discriminatórias no que diz respeito às oportunidades de constituição de entidades desta natureza por parte de alguns setores menos organizados da população chilena.

Desde o princípio ficaram evidentes as principais características da previdência social chilena: "distinção legal entre operários e empregados; caráter seletivo da ação estatal; criação de instituições destinadas a prestar benefícios relativos aos riscos de

invalidez, doença e velhice, diferenciadas em relação às frações da força de trabalho; o caráter público ou semi-público destas instituições, financiadas por contribuições compulsórias dos empregados e patrões, e em alguns casos com aportes fiscais.”¹³

O processo de criação das caixas previdenciárias continuou ao longo dos anos e fez com que em 1979 o país tivesse mais de cem regimes previdenciários com características diferentes. O sistema chileno contava nesta época com cerca de trinta e duas instituições previdenciárias que gerenciavam vários fundos, alguns públicos e outros privados, dos quais participavam aproximadamente 2,29 milhões de trabalhadores, o equivalente a 75% da população economicamente ativa¹⁴.

No início do sistema, os fundos tinham seus planos previdenciários baseados em regimes de capitalização. Entretanto as deficiências na gestão por parte das caixas de previdência, que muitas vezes não dispunham de capacidade técnica, permitiam a incorporação de benefícios e a criação de regimes previdenciários sem bases atuariais. Tais práticas geravam constantes defasagens dos valores dos benefícios e das reservas, com reflexos no fluxo financeiro, fazendo com que os fundos fossem passando a adotar regimes de repartição simples para o custeio dos seus programas de aposentadorias. Este processo iniciou-se a partir de meados da década de 50 quando o sistema previdenciário chileno começou a apresentar nítidos sinais de crise, entrando em um processo de crescente desequilíbrio financeiro.

13 Fleury, Sônia. Estado sem Cidadão: seguridade social na América Latina, pág. 178.

14 BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al, Revolução na Previdência, p. 29.

Posteriormente todos os governos tentaram realizar reformas no sentido de equilibrar o sistema, sem entretanto obterem êxito, mesmo porque sucederam-se fatos que viriam a agravar sobremaneira a situação da previdência social do país.

O fenômeno demográfico observado a partir da década de 60 foi caracterizado por um acentuado envelhecimento da população e foi altamente prejudicial para os programas então baseados em regimes de repartição. A relação ativo/aposentado passou de 10,8 ativos para cada aposentado em 1960 para 2,2 por 1 em 1980.¹⁵

O cenário sócio-econômico agravou-se a partir de 1973 com o desemprego e com a forte queda dos salários reais, levando à evasão das contribuições previdenciárias, motivadas pelos altos percentuais que estas representavam em relação aos salários (variavam entre 25,75% e 59%). Nesta conjuntura o custo de contratação de mão-de-obra mostrava-se elevado, incentivando o mercado informal de trabalho. Aliada a isso observava-se uma acentuada queda dos valores dos benefícios, em decorrência do contexto de elevada inflação, com falta de mecanismos que dessem efetiva proteção aos valores, tornando menos atrativo participar da previdência social.

As desigualdades no tratamento de trabalhadores em mesmas condições, consequência da coexistência de múltiplos regimes previdenciários com acentuadas diferenças nos valores das contribuições e nas condições de acesso aos benefícios, geravam um sentimento de injustiça entre classes trabalhistas, favorecendo o crescimento do mercado informal de trabalho, desmotivando também a participação no sistema previdenciário.

¹⁵ Ibid., p. 53.

A este cenário adverso somava-se uma multiplicidade de dispositivos legais que dificultavam a adoção de procedimentos administrativos racionais por parte das caixas de previdência e geravam uma sobrecarga de trabalho.

Os problemas advinham das mais variadas naturezas e foram se agravando de tal forma que, no período imediatamente anterior à reforma, o antigo modelo de previdência social chileno mostrava-se bastante desgastado. Em decorrência desta situação de crise em novembro de 1980, sob a égide de um regime autocrático iniciado em 1973, o governo chileno aprovou um novo sistema de previdência social, tomando-se, entre os países da América Latina, e muito provavelmente em todo o mundo, o pioneiro em termos de disponibilizar um modelo de administração privada na área de previdência social, exercendo, dessa forma, forte influência nas reformas previdenciárias que se seguiriam nos demais países do Cone Sul.

5.2. Aspectos Gerais

Em 4 de novembro de 1980, a Junta de Governo da República do Chile aprovou o Decreto Lei nº 3.500, que instituiu um novo sistema de previdência social no país, denominado Sistema de Pensões por Velhice, Invalidez e Falecimento. Entretanto o início da operação deste novo sistema só ocorreu a partir de 1º de maio de 1981.

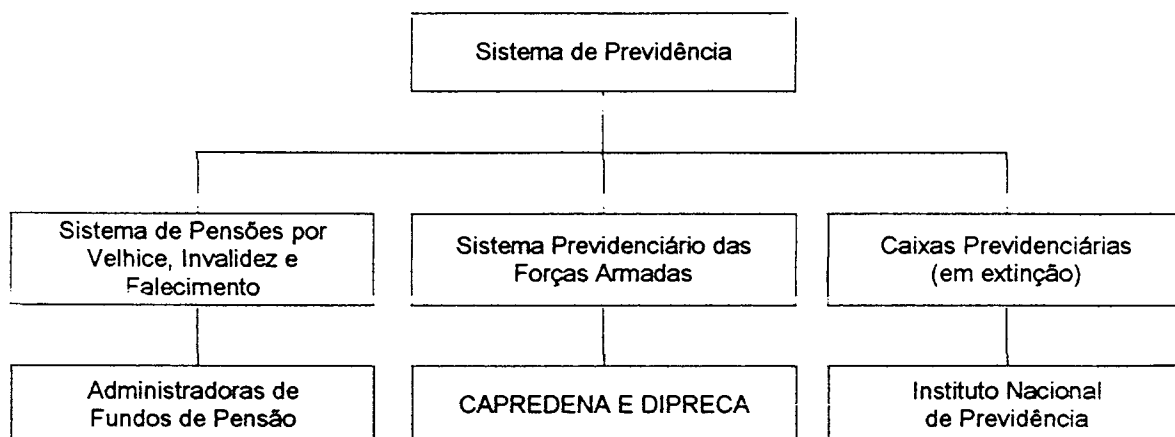
Com as reformas iniciou-se uma nova etapa da previdência social chilena considerada o marco de uma fase de transição, caracterizada pela coexistência de dois sistemas previdenciários: o sistema antigo, reformado, público, a ser extinto quando o último benefício do último segurado, que tenha optado por nele permanecer, for liquidado

(previsto para ocorrer em 2038)¹⁶, e o novo sistema, privado, de capitalização individual. Tal fase é caracterizada pela transferência dos segurados do sistema antigo para o novo, pela necessidade de financiamento pelo Estado, do déficit de funcionamento do antigo sistema, e pelo reconhecimento das contribuições feitas pelos segurados para o sistema antigo.

O Instituto Nacional de Previdência – INP, instituído na reforma, agrupou as diversas caixas do antigo sistema. As caixas, entretanto, mantiveram as mesmas características, ou seja: taxas de contribuição distintas; seus próprios métodos de cálculo para as pensões; e seus próprios tipos de benefício. A única característica padronizada foi a idade mínima para aposentadoria, observando, para tanto, determinadas regras de transição. Após concluído o grupamento das caixas o antigo sistema foi fechado, exceto para as Forças Armadas, que permaneceram com regime próprio com bases muito semelhantes ao sistema antigo, sendo administrado pela Caixa Previdenciária da Defesa Nacional e dos Soldados – CAPREDENA e pela Diretoria de Previdência dos Carabineiros do Chile – DIPRECA.

Esquemáticamente a previdência social chilena, em fase de transição, pode ser apresentada da seguinte forma:

¹⁶ BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al, op. cit., p. 79.

Figura 1

Uma das principais características do novo sistema previdenciário chileno é a capitalização individual das contribuições dos filiados em fundos e a sua administração privada, realizada por entidades constituídas na forma de sociedades anônimas, denominadas Administradoras de Fundos de Pensões – AFP, cujo único objetivo é administrar fundos de pensão e pagar os benefícios previstos em Lei. Por este trabalho de gerenciamento as AFP são remuneradas com uma comissão cujo valor é fixado livremente pela própria administradora e é paga pelo segurado.

As AFP são supervisionadas e fiscalizadas pela Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensão – SAFP, órgão governamental autônomo, com patrimônio próprio e financiado com recursos estatais. As atividades da SAFP compreendem as áreas atuarial, jurídica, financeira e administrativa. A Superintendência se relaciona com o governo por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social, via Secretaria de Previdência Social.

O trabalhador pode escolher qualquer AFP para se filiar, sendo-lhe facultado mudar de administradora segundo sua conveniência. Observa-se que este método dá flexibilidade ao sistema pois se o trabalhador muda de emprego ele não precisa necessariamente mudar de AFP.

Os recursos investidos pelas AFP são de propriedade dos seus filiados e se destinam ao pagamento de benefícios previdenciários futuros. Por este motivo a legislação incorporou uma série de normas que visam a propiciar maior segurança aos investimentos dos fundos de pensão. As normas em tela referem-se aos instrumentos elegíveis para investimentos (títulos governamentais, ações de sociedades anônimas, bônus de empresas, cotas de fundos de investimentos, etc.), aos limites dos valores que podem ser investidos em cada um destes instrumentos e em cada uma das instituições financeiras, à classificação de risco dos instrumentos financeiros emitidos pelas instituições financeiras (feita através de empresas privadas e aprovadas por um comitê), aos mercados nos quais os investimentos podem ser realizados (com vistas à garantia de liquidez), as instituições que podem deter a custódia dos títulos, a regulação dos conflitos de interesses, a garantia da rentabilidade mínima dos investimentos, aos métodos de cálculo dos valores das cotas dos fundos e a regulamentação dos investimentos no exterior.

Na prática tem-se observado que estas normas foram modificadas ao longo do tempo visando à adequação do portfólio de investimento dos fundos, às transformações do mercado, bem como a prover as Administradoras de alternativas para obtenção de melhores condições de otimização da relação segurança/rentabilidade.

Inicialmente as AFP só podiam administrar um fundo. Entretanto a Lei nº 19.641, de 28 de outubro de 1999, determinou que as AFP instituíssem um segundo fundo. Com isto as AFP são obrigadas a manter em funcionamento o Fundo Tipo 1 e o Fundo Tipo 2 (esta é a terminologia utilizada pela Lei). O Fundo Tipo 1 pode ser constituído pelas contas individuais de todos os filiados de uma AFP. O Fundo Tipo 2 só pode ser constituído pelas contas individuais dos filiados que sejam pensionistas nas modalidades de aposentadoria programada ou renda temporária, por aqueles que estejam recebendo pensão por invalidez e por aqueles para os quais restem três anos ou menos para cumprir a idade legal para aposentadoria por velhice. Durante o segundo e terceiro ano de vigência desta inovação, podem ingressar no Fundo Tipo 2, os filiados para os quais restem seis anos ou menos e dez anos ou menos, respectivamente, para cumprir a idade legal para aposentadoria por velhice (incorporada às disposições transitórias do DL nº 3.500/80). Os efeitos práticos desta medida ainda são incipientes; vale ressaltar que até setembro de 2000 apenas sessenta e três filiados haviam se transferido para o Fundo Tipo 2, contra 6.240.213 filiados ao Fundo Tipo 1. A criação dos Fundos Tipo 2 visa a dar àqueles que estão próximos da aposentadoria, uma alternativa de transferirem-se para um fundo com perfil de baixa volatilidade, não se expondo a riscos.

5.3. Adesão de Filiados

Foram criados mecanismos para migração dos trabalhadores do sistema antigo para o novo. Os cidadãos que ingressaram no mercado de trabalho antes de 1982 puderam (e na prática ainda podem) optar entre permanecer no sistema antigo ou transferir-se para o novo. Já para os que começaram a trabalhar após esta data, o

ingresso no novo sistema passou a ser obrigatório. Para os trabalhadores autônomos a adesão ao novo sistema é facultativa.

Com o propósito de estimular a migração para o novo sistema foram criados quatro tipos de incentivos básicos:

- a) redução da alíquota de contribuição que era em média de 22,44%, passando para, aproximadamente, 12,5% do salário líquido, representando um aumento real e imediato da renda;
- b) eliminação da contribuição dos empregadores, medida que veio a baratear o custo de contratação de mão-de-obra, com o conseqüente incentivo ao mercado formal de trabalho;
- c) estabelecimento de um mecanismo de compensação das contribuições feitas para o antigo sistema, conhecido como “**bônus de reconhecimento**”, que consiste no direito a um crédito por parte do trabalhador, a ser recebido quando da sua aposentadoria, calculado em função da sua idade e das contribuições feitas, podendo ser negociado em mercados secundários.
- d) incentivos por intermédio da veiculação de campanhas publicitárias institucionais ressaltando a confiabilidade do novo sistema e a competência das Administradoras de Fundos de Pensão – AFP, entidades criadas exclusivamente para este fim.

Estes mecanismos de incentivo mostraram-se bastante eficazes pois, quando da implantação do novo regime, aproximadamente 62% dos trabalhadores optaram por transferirem-se para o novo sistema e, em 1995, o novo sistema já abarcava 95% dos

trabalhadores chilenos.¹⁷ Em dezembro de 2000 o número de total de filiados chegava a 107% da População Economicamente Ativa – PEA¹⁸. Estes dados devem ser considerados com a ressalva de que o conceito de filiado inclui não apenas os trabalhadores que contribuem e os que não contribuem, mas também os inativos que não fazem parte da PEA.

Tabela 8

Evolução do Número de Filiados

ANOS	NOVO SISTEMA	INP	PEA
1980	-	2.226.931	3.580.000
1981	1.400.000	731.939	3.687.900
1982	1.440.000	488.856	3.660.700
1983	1.620.000	477.798	3.667.700
1984	1.930.353	459.480	3.890.700
1985	2.283.830	454.409	4.018.700
1986	2.591.484	448.829	4.317.100
1987	2.890.680	441.728	4.441.690
1988	3.183.002	421.012	4.666.970
1989	3.470.845	390.061	4.835.010
1990	3.739.542	367.833	4.896.680
1991	4.109.184	350.528	5.017.180
1992	4.434.795	336.288	5.246.840
1993	4.708.840	308.703	5.496.450
1994	5.014.444	279.742	5.571.160
1995	5.320.913	282.659	5.596.630
1996	5.571.482	256.377	5.607.540
1997	5.780.400	233.150	5.697.360
1998	5.966.143	208.346	5.845.700
1999	6.105.731	208.346	5.921.990
2000	6.280.191	-	5.857.030

Fonte: Julio Bustamante Jeraido, 1999 e Boletín AIOS, 2000.

Disponível em: < <http://www.aio.cl> >. Acesso em 12 maio 2001.

5.4. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema

O novo sistema chileno utiliza a Unidade de Fomento – UF como padrão monetário para cálculo da contribuições e benefícios. Em 21 de maio de 2001 1 UF equivalia a US\$ 26,22.

17 BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al, op. cit., p. 68.

18 Boletín Estadístico AIOS, p. 5.

5.5. Custo de Implantação do Novo Sistema

Cabe ao Estado arcar com o pagamento das aposentadorias e pensões do sistema antigo e dos bônus de reconhecimento. Citados ônus, característicos do período de transição, representam um significativo custo financeiro para o Estado e geram um déficit orçamentário a ser coberto com recursos fiscais. Este custo somava, em 1997, US\$ 2,66 bilhões/ano¹⁹ (dólares de maio de 1998), equivalentes à 3,7% do PIB, e desde a criação do novo sistema, apresenta uma taxa média de crescimento real de 10,6% ao ano, sendo o bônus de reconhecimento a variável com crescimento mais acentuado (43,7% ao ano). Entretanto, se analisarmos o período entre 1992 e 1997, observaremos que o déficit previdenciário total registra uma desaceleração no seu crescimento, passando de 10,6% na média de crescimento do período total analisado (1981 a 1997) para 7,6%.²⁰ Este decréscimo vai ao encontro do desenho original do sistema que prevê, como já visto, que a participação do Estado no financiamento do antigo sistema cessará por volta do ano de 2038.

Tabela 9

Déficit Previdenciário do Estado em Relação ao Tamanho da Economia (em % do PIB)

ANO	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
%	1,51	2,01	2,54	3,42	4,41	4,23	3,70	3,78	2,93	3,77	3,75	3,58	3,76	3,71	3,57	3,48	3,70	3,22	3,13	2,99

Fonte: Julio Bustamante Jeraldo, 1999.

19 JERALDO, Julio Bustamante, *Pensiones en America Latina* Dos Décadas de Reforma, p. 170.
20 Ibid., p.168.

5.6. Contribuições Previdenciárias

Para financiar os benefícios do sistema o filiado efetua determinadas contribuições em uma Administradora de Fundos de Pensão. Estas contribuições são administradas pela AFP e creditadas na conta do respectivo filiado. As contas podem ser de três tipos distintos:

- a) *Conta de Capitalização Individual*: esta conta consiste em um registro criado pela APF, em nome de cada filiado no qual são consignadas todas as suas movimentações ocorridas da seguinte forma: a crédito (contribuições obrigatórias; contribuições voluntárias; contribuições adicionais; bônus de reconhecimento; aportes adicionais; e transferências provenientes da conta de poupança voluntária); ou a débito: (comissões cobradas pela AFP; pagamento de pensões por aposentadoria programada ou renda temporária; pagamento a companhias de seguros de prêmio de renda vitalícia; pagamento de excedentes de livre disponibilidade; pagamento de cotas mortuárias; e pagamento por herança).
- b) *Conta de Poupança Voluntária*: esta conta é independente da conta de capitalização voluntária. Nela o filiado pode efetuar depósitos completamente voluntários, com o intuito de incrementar a poupança, obtendo com isso um ganho adicional. O filiado pode dispor livremente desta poupança e dos seus

rendimentos. Os depósitos podem ser realizados também pelo empregador. Os depósitos são convertidos em cotas equivalentes às do fundo de pensão, obtendo a mesma rentabilidade. O filiado pode efetuar até 4 retiradas por ano da sua conta de poupança voluntária. As AFP estão autorizadas a cobrar comissões sobre cada retirada, exceto no caso de transferência para conta de capitalização individual;

- c) *Conta de Poupança de Indenização*: desde 1º de dezembro de 1991, os trabalhadores regidos pelo Código Trabalhista Chileno, com mais de seis anos na empresa, podem pactuar com seus empregadores, a partir do sétimo ano de vigência da relação de trabalho, a substituição da indenização legal por demissão, por uma indenização para qualquer evento, isto é, a ser paga em decorrência do término do contrato de trabalho, qualquer que seja a causa que lhe dê origem, exclusivamente no que se refere ao lapso de tempo posterior aos primeiros seis anos de serviços e até o término do décimo primeiro ano da relação trabalhista. Este tipo de conta, completamente independente da conta de capitalização individual, se destina a receber depósitos de valores oriundos destes possíveis acordos. Podem optar por este benefício tanto os filiados ao novo sistema quanto os que se encontram no antigo regime, sendo que em ambos os casos os aportes devem ser efetuados em uma AFP. Esta indenização deve ser financiada pelo empregador mediante aportes de no mínimo 4,11% da remuneração mensal tributável do trabalhador, com um limite máximo de 90 Unidades de Fomento – UF. A partir de 1º de janeiro de 1991, os empregados domésticos filiados a uma AFP ou participantes do antigo sistema, também têm direito a esta indenização, independentemente de acordo, sem

necessidade de um mínimo de seis anos de relação trabalhista. Neste caso o empregador deve, obrigatoriamente, efetuar os depósitos, por um período máximo de onze anos, no valor equivalente a 4,11% da remuneração mensal do empregado, até o limite de 60 UF. A Lei nº 19.010 de 01 de dezembro de 1991 estabelece as condições de funcionamento e concessão das indenizações, quer sejam referentes a trabalhadores em geral, quer sejam para os empregados domésticos.

No novo sistema as contribuições são definidas e apenas os empregados contribuem, tendo sido eliminadas as contribuições dos empregadores. Em dezembro de 2000 estas contribuições correspondiam em média a 12,31% da remuneração total dos empregados, dos quais 10% referiam-se à poupança obrigatória para custear as pensões a serem pagas no futuro, 0,70% a um prêmio de seguro por invalidez e sobrevivência e 1,61% à comissão paga para a AFP. Em valores absolutos, nesta mesma época, as contribuições médias equivaliam a US\$ 508/mês.²¹ A comissão só é paga durante o período no qual o participante contribui, não cabendo pagamento de comissão à AFP sobre as retiradas feitas, exceto nos casos em que os benefícios são pagos nas modalidades de retirada programada ou renda temporária. A contribuição obrigatória máxima é calculada sobre um teto de remuneração de 60 UF. Se a remuneração do empregado for maior que este limite ele pode contribuir voluntariamente com até 10% do seu salário por mês, sendo que a parcela que excede ao limite de 60 UF é considerado como contribuição espontânea, capitalizada na conta de poupança voluntária.

21 Boletín Estadístico AIOS, p.7.

Em dezembro de 2000 o valor total acumulado nos fundos administrados pelas AFP somava US\$ 35,9 bilhões, correspondente à 59,8% do PIB e estava aplicado da seguinte forma:

Tabela 10 – Distribuição dos Investimentos

TIPO DE INVESTIMENTO	%
Dívida Governamental	35,7%
Instituições Financeiras	35,1%
Instituições Não Financeiras	4,0%
Ações	11,6%
Fundos Mútuos de Investimento	2,4%
Emissores Estrangeiros	10,9%
Outros	0,2%
Total	100,0 %

Fonte: Boletim Estadístico AÍOS, 2000.

5.7. Benefícios do Novo Sistema

No novo sistema os benefícios não são definidos. Eles são calculados em função do montante capitalizado (contribuições + rentabilidade) durante o período laborativo. As condições de elegibilidade ao recebimento dos benefícios foram uniformizadas tanto no sistema antigo quanto no novo. As idades para aposentadoria são de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens, não sendo necessário um tempo mínimo de contribuição para início da fruição do benefício, exceto para pensão mínima caso em que há necessidade de pelo menos vinte anos de contribuição.

O principal benefício previsto no sistema previdenciário chileno é a concessão de pensões. As pensões podem ser de três tipos:

- a) *Pensão por Velhice*: têm direito a aposentar-se por velhice os filiados que tenham atingido 60 anos de idade no caso das mulheres e 65 no caso dos

homens. Não há nenhuma outra exigência para concessão deste benefício. Além disso a Lei prevê dois casos nos quais pode haver concessão de pensão por velhice antecipada. São eles: quando o segurado obtiver condições de receber uma pensão equivalente no mínimo a 50% da média das rendas tributáveis, auferidas nos últimos dez anos de trabalho, ou quando o segurado obtiver condições de receber uma pensão igual ou superior a 110% da pensão mínima²² garantida pelo Estado para os pensionistas maiores de 70 anos. O Estado também garante o pagamento de uma pensão mínima caso o filiado não tenha conseguido atender aos requisitos para obtenção do benefício junto à AFP, sendo para isso indispensável que ele tenha contribuído pelo menos por vinte anos para qualquer sistema previdenciário e ainda atenda alguns requisitos adicionais estabelecidos em norma específica.

- b) *Pensão por invalidez*: esta pensão é subdividida em dois tipos: invalidez total e invalidez parcial, ambas são custeadas pelas AFP por meio da contratação de seguros por invalidez e sobrevivência junto a uma seguradora à qual são repassados os prêmios pagos pelos segurados. Têm direito a este benefício os filiados que não recebam pensão, que não tenham atingido a idade mínima para aposentadoria por velhice e que tenham perdido pelo menos 2/3 da sua capacidade de trabalho (invalidez total) ou que tenham perdido pelo menos 1/2 e no máximo 2/3 da capacidade de trabalho (invalidez parcial). No caso do filiado com vínculo empregatício ter parado de contribuir e ocorrer o sinistro de invalidez ele terá direito à pensão, desde que a última contribuição tenha ocorrido no máximo dentro dos doze meses anteriores ao evento e que,

22 A pensão mínima será abordada adiante. Existem diferentes valores mínimos que variam segundo a natureza da pensão (velhice, invalidez, viuvez, orfandade, etc.), e da idade do pensionista (menores de 70 anos e maiores de 70).

anteriormente, tenham sido feitas outras contribuições por um período mínimo de seis meses. No caso dos trabalhadores autônomos as exigências para concessão do benefício são mais restritas. Não obstante estas concessões, o Estado também garante o pagamento de uma pensão mínima aos inválidos, de forma semelhante à pensão por velhice, sendo que neste caso é indispensável que o segurado tenha contribuído pelo menos por dez anos para qualquer sistema previdenciário.

- c) *Pensão por sobrevivência*: têm direito a este tipo de pensão os beneficiários sobreviventes à morte do filiado (cônjuge, filhos, filhas e pais). Este benefício é financiado com recursos poupados pelo segurado e pela transferência destes para a companhia de seguro contratada. As regras de rateio da pensão entre os beneficiários são estabelecidas em Lei.

Além das pensões existem mais dois tipos de benefícios previstos no novo sistema previdenciário chileno. São eles:

- a) *Herança*: este benefício ocorrerá quando o pensionista falecer tendo optado por receber sua pensão na modalidade de *aposentadoria programada* ou de *renda temporária com renda vitalícia diferida*, estando ainda recebendo o benefício referente à renda temporária. Caso isso ocorra e não existam beneficiários para pensão de sobrevivência, o saldo da conta individual do falecido passa a integrar o seu espólio.
- b) *Cotas Mortuárias*: quando o filiado falece, a pessoa incumbida de custear as despesas com o funeral, seja ou não parente ou cônjuge, tem direito a fazer

uma retirada de aproximadamente US\$ 487 (dólar de maio de 1998) da sua respectiva conta de capitalização individual.

Os benefícios de aposentadorias diferem-se quanto à forma pela qual podem ser pagos. Quando do início da inatividade o segurado deve optar por receber o benefício em uma das seguintes modalidades:

- a) *Aposentadoria Programada*: nesta modalidade o trabalhador ao aposentar-se mantém sua conta de capitalização individual na AFP à qual está filiado e realiza retiradas anuais cujo valor é estabelecido com base no saldo da conta e em cálculos atuariais balizados na expectativa de vida do grupo familiar e na rentabilidade dos saldos remanescentes ao longo do tempo de fruição do benefício. O valor da retirada é subdividido em cotas mensais reajustáveis segundo o índice de custo de vida do país e é recalculado a cada doze meses. Dessa forma, o segurado arca com os riscos de sobrevida, além do limite atuarialmente definido, e com o a possibilidade de que a variação da rentabilidade do saldo da sua conta venha a ser abaixo do estimado. O filiado a qualquer momento pode desistir desta modalidade de aposentadoria e optar pela renda vitalícia, visto que ele continua mantendo a propriedade sobre os recursos;
- b) *Renda Vitalícia*: nesta modalidade o segurado ao aposentar-se contrata o pagamento da sua pensão com uma seguradora de sua livre escolha. Neste caso cabe à seguradora pagar ao segurado uma renda mensal de valor constante em termos reais por toda a sua vida. A seguradora deve pagar também uma pensão por sobrevida aos beneficiários do segurado. Para que

esta modalidade seja implementada os recursos do filiado são transferidos para a seguradora que arca com os riscos financeiros e de sobrevida do segurado e respectiva família. O filiado que optar por esta modalidade de aposentadoria não pode mais alterar em vista de que há perda da propriedade sobre os recursos.

- c) *Renda Temporária com Renda Vitalícia Diferida*: nesta modalidade o filiado contrata uma seguradora para o pagamento de uma renda mensal fixa, reajustada em UF, a ser paga em uma data posterior à data em que se dá o início da aposentadoria. No período entre a opção por esta modalidade e a data de efetivo início do pagamento da renda vitalícia o segurado recebe mensalmente uma pensão custeada com fundos que foram retidos para esta finalidade na sua conta de capitalização. Nesta alternativa de pensão o filiado assume apenas o risco financeiro referente ao fundo que fica na AFP e por um determinado período da sua vida, mas não assume o risco de sobrevida, o qual é assumido pela seguradora. Caso o valor da pensão seja superior a 120% da pensão mínima garantida pelo Estado e superior a 70% da remuneração média mensal tributável dos últimos dez anos, o segurado pode dispor do excedente da forma que desejar, ou seja, desconta-se do saldo acumulado na conta individual o montante necessário para custear as pensões e o que sobrar pode ser utilizado da forma que o segurado desejar.

Tabela 11

NUMERO E VALOR MÉDIO EM UF DAS PENSÕES PAGAS ATRAVÉS DAS AFP (31 Dezembro 2000)

TIPO DE PENSÃO	MODALIDADE DE PENSÃO									
	Cobertas por seguro (1)		Aposentadoria programada		Renda temporária		Renda vitalícia (2)		TOTAL (3)	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Velhice Idade	0	0	61.649	5,19	745	24,98	30.724	8,83	93.118	6,55
Velhice Antecipada	0	0	14.983	14,08	5.462	27,25	111.717	8,85	132.162	10,20
Invalidez Total (4)	5.612	11,51	10.394	6,15	325	24,58	7.184	10,50	23.515	9,01
Invalidez Parcial (4)	0	0	1.643	5,23	70	22,98	656	9,45	2.369	6,92
Viuvez	9.384	5,68	28.257	4,52	14	26,28	15.342	6,95	52.997	5,43
Orfandade	3.677	1,50	26.972	1,61	5	9,87	23.060	2,23	53.714	1,87
Mães de Filhos de Filiação não Matrimonial	685	2,79	3.526	2,40	0	0	1.103	4,28	5.314	2,84
Pais do Instituidor	28	5,34	22	12,86	0	0	10	12,21	60	9,24
Total	19.386	6,47	147.446	5,31	6.621	26,80	189.796	7,92	363.249	7,13

Fonte: Disponível em: <www.inss.gov.br>. Acesso em 7 maio 2000.

(1) Corresponde à pensionistas pagos na modalidade "cobertas por seguro" existente antes das modificações introduzidas no DL 3.500 pela Lei 18.646 de 24.08.1987.

(2) Corresponde às Rendas Vitalícias Contratadas por beneficiários de pensões.

(3) Estão excluídas as pensões que correspondem ao primeiro pagamento e as Rendas Vitalícias recém contratadas.

(4) Não estão incluídas as pensões de invalidez temporária.

VALOR U.F. EM 31.12.2000 = \$ 15.769,92.

5.8. Garantias Dadas pelo Estado

Em que pese o novo sistema previdenciário ser privado, o Estado desempenha um forte papel regulador, por intermédio da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensão – SAFP, entidade pública totalmente financiada pelo Estado, com a função de estabelecer as normas de funcionamento e exercer a supervisão do sistema.

O Estado garante o pagamento de pensões mínimas. A Lei nº 15.386 de 12 de dezembro de 1963, regulamenta para todos os regimes previdenciários do sistema antigo e também para o novo sistema, a instituição da pensão mínima, que se aplica quando, calculada uma pensão de acordo com o pertinente regime previdenciário, e o seu valor for inferior ao estabelecido como mínimo, este deve ser elevado até o limite estabelecido como pensão mínima. As pensões mínimas são financiadas com recursos fiscais e são reajustadas anualmente. Existem diferentes valores mínimos segundo a natureza da

pensão e a idade do pensionista.²³ Para ter direito à pensão mínima devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) O (A) pensionista deve ter 60 anos ou mais de idade. Este requisito não se aplica no caso de aposentadoria por invalidez;
- b) Sendo titular de mais de uma pensão, a soma delas, não deve exceder duas vezes o valor da pensão mínima correspondente. Se for maior, não tem direito à pensão mínima;
- c) Que a soma das contribuições do beneficiário não exceda ao valor equivalente a 11,14 contribuições mínimas.

Conclui-se então, que no novo sistema previdenciário, mesmo que o segurado não tenha conseguido que sua conta de capitalização individual disponha de saldo suficiente para financiar o valor equivalente à pensão mínima, o Estado efetua o respectivo complemento.

Existe, ainda, uma pensão assistencial que é paga pelo Governo aos indigentes, não segurados, cujo valor varia em função das disponibilidades dos recursos fiscais destinados para tal fim.

O Estado exige que as AFP apresentem uma rentabilidade anual mínima para os fundos de pensão por elas administrados, a ser estabelecida segundo critérios que consideram a média geral dos resultados auferidos por todos os fundos de pensão num mesmo período. Caso a AFP não consiga atingir o patamar mínimo de rentabilidade, o

²³ Em 01/12/2000 estes valores variavam entre \$ 3.359,31 para órfãos e \$ 76.765,15 para velhice ou invalidez. Disponível em: <<http://www.inp.cl/beneficios>>. Acesso em 12 maio 2001.

Estado cobre a diferença. Se ficar caracterizado que houve descumprimento das normas legais a AFP entra em processo de liquidação. Outra garantia do novo sistema é que no caso de insolvência de uma AFP o Estado garante os benefícios de invalidez, pecúlio por morte, e 100% do valor mínimo estabelecido para as pensões vitalícias, adicionado de 75% do que exceder este valor, quando for o caso, até o limite de 45 UF (US\$ 1.187 em 7 de maio de 2001).

Adicionalmente, pode-se considerar como uma garantia, a firme atuação demonstrada pelo Estado nestes vinte anos da implantação da reforma da previdência chilena.

A eliminação dos diferentes regimes que configuravam fortes privilégios de algumas classes trabalhistas em relação a outras (exceto as Forças Armadas), o estabelecimento de mecanismos de resguardo aos direitos dos segurados e aos valores das pensões, através da garantia de uma rentabilidade mínima para as contribuições capitalizadas, e o reconhecimento das contribuições para o sistema antigo, convertido em pagamento de pensão quando do início da inatividade, foram ações que demonstraram a firmeza da atuação estatal e trouxeram maior eficiência e equidade ao sistema como um todo.

A reforma introduziu também melhorias quanto à agilidade no atendimento aos segurados, principalmente nos procedimentos de concessão de benefícios, e deu também maior transparência ao funcionamento do sistema. Estas evoluções ocorreram motivadas por um ambiente de concorrência que se formou entre as AFP, que se esforçaram para atrair o maior número de segurados possível.

5.9. Custo de Participação no Sistema

A par das diversas conquistas e melhorias, no sistema previdenciário chileno permanecem alguns pontos que devem ser aperfeiçoados, e que podem ser encarados como desafios.

O elevado custo previdenciário, composto pela comissão cobrada pelas AFP dos seus filiados, tem sido um dos pontos de preocupação. Estas comissões são constituídas por duas partes: um valor fixo; e um percentual incidente sobre as contribuições. Nos primeiros anos de funcionamento do sistema este custo foi-se reduzindo. A partir de 1990 observou-se um processo de estabilização, porém em níveis considerados ainda muito altos. Em maio de 2001, a média das comissões pagas pelos segurados era de 2,44% dos salários, incluindo-se o prêmio do seguro por invalidez e morte. O principal problema dos custos previdenciários reside no fato de que o preço cobrado pelas AFP é estabelecido em percentuais dos salários e, conseqüentemente, se os salários sobem as comissões, em valores absolutos, também sobem. Sob este enfoque o custo previdenciário absoluto pago em pesos, pelos segurados, tem apresentado um crescimento real de 4,3% ao ano desde 1990.²⁴

Em maio de 2001, na média do sistema, os custos previdenciários subdividiavam-se em 0,70% para o prêmio de seguro por invalidez e sobrevida e 1,73% para a comissão líquida paga às AFP. Em 1990 este prêmio era de 1,22% e em 1998 havia caído para 0,63%. No mesmo período a participação referente à comissão líquida aumentou de

24 JERALDO, Julio Bustamante, 17 años del sistema chileno de pensiones. In: Pensiones en America Latina Dos Décadas de Reforma, p. 200.

1,93% para 2,12%. Tem-se por ilação que o aumento dos custos previdenciários são decorrentes, principalmente, do crescimento observado nos valores absolutos obtidos pela aplicação do percentual das comissões sobre os salários. Tal forma de cálculo das comissões desvirtua sua função original que é fazer frente aos custos operacionais das AFP, que por sua vez têm na componente comercial o mais elevado nível de gastos. É mister destacar que as despesas comerciais englobam, entre outras, as despesas com pessoal e propaganda e, em 1997, representavam 39,7 % dos gastos totais²⁵.

A rigidez na estrutura de cobrança das comissões, uniforme para todos os filiados de uma mesma AFP, faz com que um filiado cuja renda esteja no teto de contribuição, pague de comissão doze vezes o valor daqueles que ganham o rendimento mínimo (salário mínimo). A consequência disto é que as AFP concorrem acirradamente para terem nos seus fundos os participantes de mais alta renda, alavancando para tais fins os níveis de gastos com propaganda e fazendo com que sejam freqüentes as transferências entre AFP, fatos que elevam sobremaneira os custos comerciais.

Tabela 12

ESTRUTURA DE COMISSIONAMENTO DAS AFP – FILIADOS COM OU SEM VÍNCULO EMPREGATÍCIO (Maio 2001)

AFP	Comissão cobrada sobre depósitos de contribuições mensais				Comissão cobrada sobre Aposentadoria Programada e Renda Temporária			
	Fixa (\$)	Percentual (%) (1)			Fixa (\$)	Percentual (%)		
		Comissão	Seguro	Total		Comissão	Seguro	Total
CUPRUM	0	1,90	0,62	2,52	0	1,00	-	1,00
HABITAT	790	1,25	0,91	2,16	0	1,25	-	1,25
MAGISTER	450	2,25	0,60	2,85	0	1,25	-	1,25
PLANVITAL	1.000	2,55	0,00	2,55	1.495	0,00	-	0,00
PROVIDA	390	1,40	0,85	2,25	0	1,00	-	1,00
SANTA MARIA	695	1,40	0,99	2,39	0	1,25	-	1,25
SUMMA BANSANDER	690	1,40	0,98	2,38	0	1,25	-	1,25

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados disponíveis em: <<http://www.scp.br>> Acesso em maio 2001.

25 Ibid., p. 200.

5.10. Concentração do Sistema

Decorridos vinte anos da implantação da reforma previdenciária chilena, observa-se uma elevada concentração dos fundos em poucas AFP, principalmente em função da redução da quantidade de instituições desta natureza, que passou de treze para sete neste período, em decorrência de fusões e liquidações.

Em abril de 2001, havia uma concentração de 70,48% dos recursos dos fundos de pensão em apenas três das sete AFP em funcionamento. Este nível de concentração e o baixo número de AFP em operação, têm gerado preocupações na medida em que a livre concorrência entre entidades desta natureza é uma das prerrogativas para o bom funcionamento do sistema. O quadro a seguir demonstra a distribuição dos recursos por AFP.

Tabela 13

Distribuição dos Recursos por AFP (Abril 2001)

AFP	Valor (US\$ milhões)	%
CUPRUM	5.780,69	16,07
HABITAT	8.126,38	22,59
MAGISTER	1.079,70	3,00
PLANVITAL	962,20	2,68
PROVIDA	11.444,45	31,82
SANTA MARIA	4.578,50	12,73
SUMMA BANSANDER	3.995,57	11,11
TOTAL	35.967,48	100,00

Fonte: Superintendência de AFP, Boletim Previsional Trimestral, Abr. 2001.

A alta concentração de filiados em poucas AFP também tem sido uma preocupação. Em março de 2001 havia 6,30 milhões de filiados ativos²⁶ nas AFP. Desta

26 Filiados ativos são aqueles que não recebem pensão e os não falecidos (exceto os pensionistas contribuintes).

quantidade aproximadamente 78,5% estavam concentrados em apenas 3 das 7 AFP em funcionamento e apenas 3,25 milhões, correspondentes à 51,6%, contribuía²⁷.

Tabela 14

Número de Filiados por AFP (Março 2001)

AFP	Nº de filiados	Nº de contribuintes
CUPRUM	426.611	314.500
HABITAT	1.442.525	769.385
MAGISTER	113.868	69.689
PLANVITAL	311.726	89.497
PROVIDA	2.559.226	1.321.174
SANTA MARIA	955.842	416.638
SUMMA BANSANDER	498.203	272.263
TOTAL	6.308.001	3.253.146

Fonte: Superintendencia de AFP, Boletín Previsional Trimestral, nov. 2000.

5.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos

Analisando a reforma previdenciária chilena, merece destaque a capacidade do mercado de capitais do país de absorver o grande volume dos recursos acumulados nos fundos de pensão que, como visto, somavam aproximadamente 59,8 % do PIB em dezembro de 2000. Como alternativa para aplicação dos fundos chilenos foi permitido que fossem feitos investimentos em bolsas de valores de outros países. Esta abertura propiciou uma quase que imediata migração dos investimentos para o exterior, exaurindo rapidamente o limite autorizado. Se por um lado proporcionou uma maior diversificação dos portfólios dos fundos, o que teoricamente permite obter um melhor equilíbrio na relação rentabilidade/risco, por outro lado não existem evidências de que o sistema tenha contribuído para o aumento da poupança interna. Entre 1981 e 1995 houve uma redução média de 2,6% do nível de poupança interna, em função do custo fiscal da reforma ser maior que o volume de recursos acumulados pelos fundos administrados pelas AFP.

²⁷ Dados disponíveis em: < <http://www.safp.cl> >. Acesso em maio 2001.

CAPÍTULO 6

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO URUGUAI



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI
CAPITAL:	MONTEVIDEO
FESTA NACIONAL:	25 DE AGOSTO – DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA (1825)
SUPERFÍCIE:	176.215 KM²
POPULAÇÃO:	3.337.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	DEMOCRACIA REPUBLICANA BASEADA NA DIVISÃO DE PODERES: EXECUTIVO; LEGISLATIVO BICAMERAL (SENADORES E DEPUTADOS); E JUDICIÁRIO
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE JORGE LUIS BATLLE IBÁÑEZ
LÍNGUA OFICIAL:	ESPAÑHOL
MOEDA:	PESO

6.1. Histórico

Apresentando desde o início do século XX um alto grau de urbanização, uma numerosa classe média, baixas taxas de mortalidade, um proletariado organizado, crescimento econômico com elevado nível de distribuição de riqueza, e um contexto pluralista e democrático, o Uruguai representou um caso singular na América Latina.²⁸

No Hemisfério Ocidental, o Uruguai assume posição de destaque, por ser considerado pioneiro e um dos países mais desenvolvidos em termos de implantação de sistemas de previdência social. Sua primeira Lei que tratou de aposentadorias e pensões, data de 1829, e foi criada para aqueles que lutaram pela independência do país.

Posteriormente, em 1896, foi criada a Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões para os professores. Em seguida, em 1904, para os funcionários públicos. Na seqüência, ao longo de várias décadas, dando continuidade ao processo de evolução dos sistemas previdenciários, foram criadas várias entidades (caixas de previdência) para a administração de fundos de aposentadoria. Segundo Carmelo Mesa-Lago²⁹:

“Primeiro, professores, Forças Armadas e funcionários públicos, depois empregados e operários do setor de transporte, energia, bancários, comunicações e outros serviços públicos; muito mais tarde a grande massa de operários da construção civil urbana; e por último trabalhadores agrícolas, pequenos produtores rurais, empresários, e empregados domésticos.”

Esta expansão seguiu-se até o ano de 1954, quando, visando a universalização da previdência social, foi aprovada uma lei dispondo que qualquer pessoa que exercesse uma atividade lícita e remunerada e que não estivesse incluída em nenhum dos regimes

28 Fleury, Sônia. Estado sem Cidadão: seguridade social na América Latina, pág. 178.

29 Apud Luis A Camacho, disponível em: <<http://www.bps.gub.uy>>. Acesso em 15 jan. 2001.

de previdência até então criados, seria inserida no regime de pensões da Caixa de Indústria e Comércio. Com isto a previdência social uruguaia foi-se universalizando até que nos anos 70 quase toda população ativa do país dispunha de algum tipo de cobertura dada pela previdência social. Entretanto, esta expansão deu-se dentro de um cenário político caracterizado por uma democracia pluralista e clientelista, fazendo com que sua elaboração ficasse muito exposta às pressões dos partidos políticos e dos grupos de interesse corporativos, fazendo com que a previdência social uruguaia se tornasse uma das mais estratificadas e caras da região.

A par desta expansão, entre 1958 e 1973, foram identificados vários problemas no sistema previdenciário. Motivado por uma acentuada queda nos preços internacionais dos produtos exportados pelo país e pela paralisação do crescimento industrial, o Estado começou a encontrar sérias dificuldades para manter sua posição de principal provedor de recursos para a previdência, gerando fortes disputas das diferentes classes trabalhistas, por recursos, o que levou o país a uma instabilidade social. Apesar dos elevados níveis de contribuições sobre os salários, os programas de aposentadorias e pensões passaram a enfrentar problemas de financiamento, tornando constante a necessidade de elevados aportes de recursos do Estado para a cobertura dos déficits, deixando nítidos os problemas estruturais do sistema previdenciário que, inevitavelmente, entrou em crise.

A partir de 1973, sob o controle de um forte regime militar repressivo, iniciou-se um processo de exclusão sócio-política que caracterizou todo período ditatorial. O Poder Executivo interveio na maioria dos serviços de seguridade social, eliminando as administrações tripartites. Em 1979, através do Ato Institucional nº 9, foram feitas

profundas transformações em todo sistema de seguridade social do país. A idade mínima para aposentadoria passou de 55 para 60 anos de idade no caso dos homens e de 50 para 55 no das mulheres, passando-se a exigir um mínimo de TRINTA anos de serviços. Foram eliminadas algumas causas para aposentadoria (por maternidade e demissão), os valores das pensões foram limitados e buscou-se a racionalização administrativa através da concentração da gestão em apenas um órgão. Estas reformas não afetaram os direitos adquiridos pelos participantes do antigo sistema previdenciário, postergando seus efeitos, para a segunda década do século XXI.

As caixas de previdência foram quase que todas unificadas e a gestão ficou a cargo do Banco de Previdência Social – BPS, cujo sistema de controle era segmentado em três grupos: funcionários públicos e professores; trabalhadores da indústria e comércio; e trabalhadores rurais, empregados domésticos e indígenas. Além disso, existiam mais cinco programas de pensões que atuavam de forma autônoma, não estando, portanto, sob a administração do BPS, atendendo às seguintes categorias profissionais: bancários; profissionais universitários; tabeliões; Forças Armadas; e polícia.

Estas reformas, entretanto, deixaram muito a desejar no que se refere à existência de grupos privilegiados dentro do BPS, que computavam várias aposentadorias, chegando a valores até cinco vezes maiores que a média geral. Alguns programas, no que pese as dificuldades que vinham sendo acumuladas pelo fenômeno demográfico, reduziram a idade para concessão de aposentadorias e/ou introduziram aposentadorias por tempo de serviço independentemente da idade. Estas medidas foram diametralmente opostas ao que a técnica recomendava, na medida em que o sistema de previdência social do Uruguai foi concebido em uma época na qual a distribuição demográfica

apresentava acentuada concentração jovem e a expectativa média de vida ao nascer era muito inferior à média atual que gira em torno de 72,6 anos. Entre 1975 e 1989 a relação ativo/aposentado caiu de 1,8 para 1,2, o que em termos demográficos representava que, 25% da população recebia algum tipo de benefício.

A partir de 1985, com o início da abertura democrática, iniciou-se um processo de fortes demandas das classes sociais. Em 1986, por iniciativa do Governo, foram realizadas modificações na forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria, procurando postergar o início da inatividade. Esta iniciativa não teve apoio parlamentar para aprovação, mas sua discussão fez com que os diversos setores políticos firmassem um acordo que levou à aprovação da Lei nº 15.900 de outubro de 1987, na qual eram estabelecidos valores máximos e mínimos para aposentadorias e era implementado também um programa de construção e entrega de casas aos inativos.

Em 1989, um plebiscito, aprovou uma emenda constitucional que determinou que a partir de 1990 as pensões fossem corrigidas seguindo os mesmos critérios dos reajustes dos funcionários públicos. Esta medida causou um forte e negativo impacto financeiro nas já deficitárias contas previdenciárias do país, agravando as condições de sustentabilidade do sistema previdenciário, para o que concorria também um cenário demográfico onde 16,4% da população tinha mais de 60 anos e as projeções apontavam para algo em torno de 22,5% em 2030.

Em 1994, uma iniciativa popular, ratificada através de plebiscito com ampla maioria do eleitorado, estabeleceu que todos os dispositivos sobre seguridade social, incluídas em leis orçamentárias, deviam ser declarados inconstitucionais. Assim, a Suprema Corte

de Justiça, declarou a inconstitucionalidade das correspondentes disposições, inseridas na Lei nº 16.320 de 01 de janeiro de 1993.

Nesta época, o conjunto de todos os planos cobria aproximadamente 76% da população economicamente ativa - PEA do país, sendo que destes, cerca de 90% estavam no âmbito do BPS. O gasto total do Estado com pensões chegava a 16% do PIB, dos quais 5,2% estavam na esfera do BPS.³⁰ Tudo isso, num contexto em que as contribuições previdenciárias do país variavam entre 35,5% e 45,2% dos salários (a segunda maior da América Latina), acarretando num elevadíssimo índice de evasão, que chegava a aproximadamente 31% (3% do PIB), proveniente, principalmente, da omissão de declarações de renda e da falta de inscrições no sistema previdenciário, compondo um cenário de total insustentabilidade da previdência social uruguaia.

Toda esta situação, fez com que, em 1995, fosse aprovada uma reforma abrangente e profunda no sistema de previdência social do país.

30 MESA-LAGO, Carmelo, Manual de Economía de la Seguridad Social, p. 197.

6.2. Aspectos Gerais

Após ampla discussão, os dois principais partidos políticos do Uruguai firmaram um acordo antes das eleições de 1995, no sentido de solucionar a crise do sistema previdenciário através da realização de uma ampla reforma. Assim, em 03 de setembro de 1995, foi aprovada a Lei nº 16.713/95, que instituiu o novo sistema de previdência social do país, cuja aplicabilidade iniciou-se a partir de 01 de abril de 1996.

O novo sistema é baseado no princípio da universalidade e é classificado como misto, por combinar dois regimes distintos: um de repartição simples; e outro de capitalização individual.

O primeiro regime – Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações, é de natureza pública, administrado pelo Banco de Previdência Social e financia os benefícios através de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, além de se servir de tributos vinculados especificamente para este fim. Há também, se necessário, aporte direto de recursos do Estado para cobertura de eventuais déficits.

O segundo regime – Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória, é administrado por entidades criadas especificamente para este fim, que são as Administradoras de Fundos de Poupança Previdenciária (*Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional – AFAP*), pessoas jurídicas de direito privado, organizadas sob a forma de sociedades anônimas e controladas pelo Banco Central do Uruguai. Os benefícios

deste regime, são financiados com as próprias contribuições dos filiados. As AFAP são de livre escolha dos segurados, que podem mudar até duas vezes por ano, desde que estes tenham computado um mínimo de seis meses de contribuição. Neste regime os benefícios são pagos exclusivamente através de companhias seguradoras que atuem no ramo de seguro de vida e estejam autorizadas a funcionar dentro do sistema. Estas empresas podem ser de propriedade estatal³¹ ou privada.

Apesar do novo sistema ter extinguido os regimes especiais dos políticos e regulamentado o dos professores, foi mantida a possibilidade de que um trabalhador se filie várias vezes ao sistema, e obtenha, para cada uma, os respectivos benefícios. Tal possibilidade, é decorrente do fato de no processo de incorporação das diferentes caixas pelo BPS, estas mantiveram certo grau de independência. Assim é que no Uruguai, um trabalhador pode ter as seguintes filiações: civil e escolar; de indústria e comércio; rural; e doméstico. Isto permite, por exemplo, que o trabalhador, na medida que seja funcionário público e empregado de uma empresa privada comercial, tenha uma filiação civil e outra de indústria e comércio, e tenha condições de gerar, no Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações, uma aposentadoria por cada filiação. Esta situação, de coexistência de múltiplas filiações, requer cuidado especial dos Decretos reguladores da Lei, pois há necessidade de harmonia entre todos estes processos.

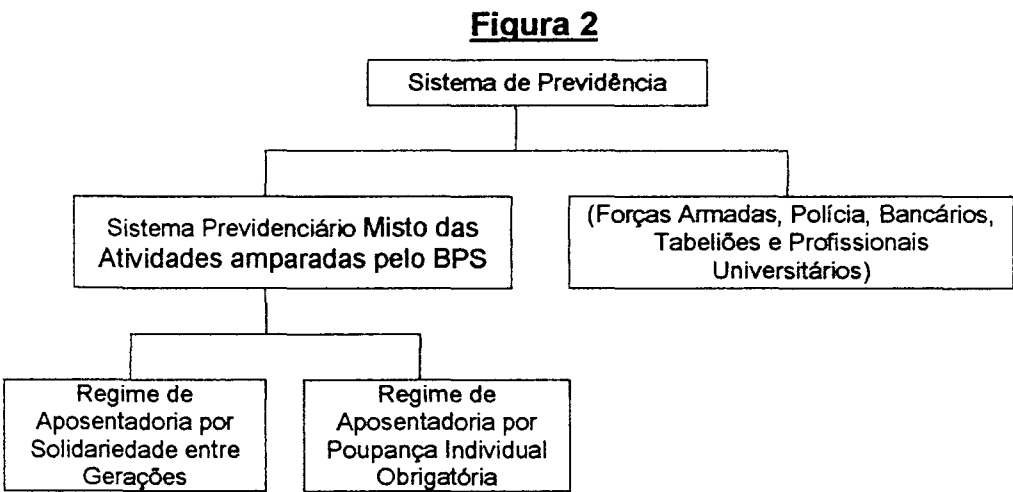
A Lei prevê, que em nenhum caso o novo sistema afetará os direitos daqueles que se encontravam em gozo de benefícios decorrentes do sistema anterior, ou que tivessem configurado direito à aposentadoria até 31 de dezembro de 1996.

31 O Banco da República Oriental do Uruguai, o Banco De Previdência Social e o Banco de Seguros do Estado são proprietários da AFAP "Republica".

No novo sistema previdenciário, a idade mínima para aposentadoria foi fixada em 60 anos para ambos os sexos. No caso das mulheres houve um aumento gradual ao longo de cinco anos. Além disso passou a ser uma exigência para concessão do benefício de aposentadoria um tempo mínimo de contribuição e trabalho de trinta e cinco anos.

Ficaram fora do novo sistema apenas as atividades compreendidas em cinco entidades: Caixa Bancária de Aposentadorias e Pensões, Caixa dos Tabelaões; Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Profissionais Universitários; e os Serviços de Aposentadorias e Pensões Militares e Policiais. Não obstante a exclusão destes organismos, o novo sistema tende à universalização na medida em que a própria Lei nº 16.713/95, determina que o Poder Executivo promova a adequação dos regimes destas cinco instituições ao novo sistema previdenciário, levado em consideração as especificidades de cada uma de suas atividades.

Esquemáticamente o novo sistema misto pode ser apresentado da seguinte forma:



6.3. Adesão de Filiados

A reforma previdenciária alcançou mais de 90% da PEA e envolveu todas as atividades trabalhistas amparadas pelo Banco de Previdência Social – BPS. Tornaram-se obrigatoriamente inseridos no novo sistema os trabalhadores com menos de 40 anos de idade em 1º de abril de 1996, e aqueles que, com qualquer idade, ingressem no mercado de trabalho após esta mesma data, para desempenharem funções cobertas pelo BPS.

Os segurados com mais de 40 anos de idade em 1º de abril de 1996, foram divididos em dois grupos: os que não tinham ainda adquirido direito à aposentadoria; e os que já haviam adquirido este direito. Ambos puderam optar, em um prazo de seis meses (vencido em 20 de dezembro de 1996), entre se integrarem ao novo sistema misto ou permanecerem amparados pelo Regime de Transição, também estabelecido pela Lei nº 16.713/95, que nada mais é que o antigo regime de repartição administrado pelo BPS, com algumas modificações introduzidas pela reforma, como por exemplo, a idade mínima para aposentadoria e o tempo de serviço. Para o segundo grupo, o BPS, ao efetuar os cálculos do benefício de aposentadoria ou pensão correspondente, aplica o regime mais conveniente ao filiado.

Após vencido o prazo dado para o exercício da opção de transferência, o sistema público foi fechado, e aqueles que não optaram pelo novo sistema, permanecerão pelo resto de suas vidas de trabalho no Regime de Transição.

Os trabalhadores que recebam uma remuneração mensal inferior a \$ 5.000³² são vinculados ao Regime de Repartição, a não ser que exerçam a opção de destinar 50% das suas contribuições para o Regime de Capitalização, caso em que passam a participar dos dois regimes.

Os trabalhadores que recebem uma remuneração maior que \$ 5.000, além de estarem vinculados ao Regime de Repartição, têm que destinar, para o Regime de Capitalização, as contribuições incidentes sobre a parcela que exceda a este valor, ficando automaticamente vinculados aos dois regimes.

Tabela 15

Evolução do Número de Filiados e Contribuintes, PEA e Desemprego

ANOS	Filiados as AFPJ			PEA	Desemprego (em %)
	Filiados	Contribuintes	Contribuintes /filiados (%)		
1997	457.403			1.484.000	11,5
1998	506.517	341.571	67,4	1.500.000	10,1
1999	536.128	314.931	58,7	1.516.000	11,3
2000	577.729	311.231	53,9	1.532.000	13,4

Elaboração própria. Fontes: Boleín Estadístico AIOS, e em: < [www.afpj.org.uy](#) > e < [www.mte.gov.uy](#) >. Acesso em 15 maio 2001.

6.4. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema

O novo sistema previdenciário uruguaio não estabelece uma unidade específica para conversão dos valores das contribuições e dos benefícios. Entretanto, as referências monetárias inseridas na Lei nº 17.613/95, expressas em valores constantes, devem ser

32 Valor de maio de 1995.

reajustadas pelo procedimento e nas oportunidades estabelecidas no art. 67 da Constituição da República Oriental do Uruguai, que reza:

"(...) os reajustes não poderão ser inferiores à variação do Índice Médio de Salários e se efetuarão nas mesmas oportunidades dos reajustes ou aumentos das remunerações dos funcionários da Administração Central."

Existe uma unidade de monetária denominada "Unidade Reajustável", cuja aplicabilidade está restrita à correção dos valores dos recursos depositados nos fundos depositados nas AFAP.

6.5. Custo de Implantação do Novo Sistema

No Uruguai, o custo de implantação do novo sistema misto, está diretamente relacionado com o fato de que cabe ao Estado cobrir os déficits do sistema público, no qual permaneceram os segurados acima de 40 anos de idade, e as obrigações de pagamento de todos os atuais benefícios de aposentadorias e pensões, que crescerão na medida em que os segurados se aposentem. Tais obrigações, só se extinguirão dentro de trinta e cinco ou quarenta anos.

Antagonicamente, o novo sistema misto recebeu os segurados com idade abaixo de 40 anos, que seriam potenciais financiadores do sistema público, por terem que esperar mais tempo para se aposentarem, postergando, com isso, o início do pagamento dos seus respectivos benefícios, carreando, suas contribuições, para pagamento dos atuais aposentados e pensionistas, dando forma à solidariedade entre gerações, preceito básico para o funcionamento de sistemas fundamentados em repartição, como é o caso do regime público.

O resultado da conjugação destes dois fatores foi um expressivo déficit, que entretanto, tende a diminuir e extinguir-se a longo prazo (entre trinta e cinco e quarenta anos)³³.

No Uruguai, o gasto com previdência social é excessivamente elevado em relação à capacidade da economia. Com efeito, no ano em que foi aprovada a reforma (1995), tais gastos atingiram a histórica marca de 17% do PIB, a maior cifra do mundo, seguida da Itália que teve um gasto de 14,3%. Este nível de gastos previdenciários, consideravelmente superior aos demais países do Cone Sul, compromete a competitividade, o nível de produção, o emprego e as taxas de crescimento da economia. O altíssimo custo do sistema previdenciário uruguaio, acumula-se num passivo a ser paga no futuro, que atualmente se aproxima de 3 vezes o valor do PIB.

6.6. Contribuições para o Novo Sistema Misto

Contribuem obrigatoriamente para o novo sistema previdenciário uruguaio, toda pessoa física ou jurídica que exerça qualquer atividade amparada pelo Banco de Previdência Social: os trabalhadores, com ou sem vínculo empregatício; e os empregadores. Além disso, o Estado destina, para fins de custeio do Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações, 7% dos 23% da alíquota do Imposto sobre Valores Agregados. Cabe também ao Estado, cobrir eventuais déficits que ocorram no regime público (na prática têm ocorrido em larga escala).

³³ MESA-LAGO, Carmelo, Pensiones en America Latina – Dos Décadas de reforma, p. 128.

A Lei nº 16.713/95, determinou que a alíquota de contribuição dos trabalhadores passasse para 15% (anteriormente era de 13%), o que na prática correspondeu a um aumento de dois pontos percentuais. Para compensar este aumento, foi concedido um reajuste nos salários, a fim de que o valor líquido recebido pelos trabalhadores não fosse alterado.

O mesmo dispositivo legal determinou também que as contribuições dos empregadores fossem reduzida em dois pontos percentuais, passando de 15,5% para 13,5%, exceto para órgãos estatais e empresários rurais.

As contribuições são destinadas ao Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações ou ao Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória, segundo o nível de renda dos trabalhadores.

Os trabalhadores também podem, por livre e espontânea vontade, efetuar contribuições voluntárias para o Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória. Além disso, qualquer pessoa física ou jurídica, pode efetuar, para o mesmo regime, a qualquer tempo e com qualquer valor, contribuições através de convênios firmados com as AFAP.

Adicionalmente, o Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória, recebe recursos provenientes das contribuições patronais especiais, decorrentes do exercício de atividades insalubres ou perigosas, das sanções pecuniárias previstas no art. 93 do Código Tributário Uruguaio, e da própria rentabilidade auferida pelas aplicações dos recursos dos fundos no mercado.

O quadro a seguir apresenta de forma sintetizada as contribuições para o novo sistema previdenciário uruguaio:

Tabela 16

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Faixas de Renda	Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações		Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória	
	Trabalhador	Empregador	Trabalhador	Empregador
Até \$ 5.000	15%	13,5%	Opcional	Facultativa
De \$ 5.000 até \$ 15.000	-	13,5%	15%	Facultativa
Acima de \$ 15.000	-	-	Facultativa	Facultativa

Elaboração própria. Fonte: Lei nº 16.713/95.

Observação: Os valores das faixas de renda são os estabelecidos no texto da Lei no 16.713/95, cuja base é o mês de maio de 1995. Em maio de 2001, citados valores correspondiam a: \$ 5.000 = \$ 9.887; e \$15.000 = \$ 29.660. Em 31 de maio de 2001, US\$ 1,00 equivalia a \$ 12,93.

Os trabalhadores cuja renda tributável³⁴ mensal, esteja enquadrada na faixa que vai até \$ 5.000,³⁵ têm a opção de verterem 50% das suas contribuições em favor do Regime de Capitalização. Esta abertura visa a estimular a poupança e serve também como um programa de auxílio à baixa renda.

As contribuições vertidas para o Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória, são depositadas na conta individual de cada participante.

As contribuições obrigatórias, de ambos regimes, são arrecadadas pelo BPS que repassa às AFAP, as parcelas referentes ao Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória. As contribuições voluntárias ou conveniadas são depositadas diretamente na AFAP.

Em dezembro de 2000, decorridos quase cinco anos desde o início do funcionamento do novo sistema uruguaio, os fundos de pensão acumulavam aproximadamente US\$ 811 milhões, equivalentes a cerca de 3,9% do PIB/2000, e que estavam investidos da seguinte forma:

34 Para os efeitos da Lei no 16.713/95, as rendas tributáveis são aquelas provenientes das atividades compreendidas pelo BPS e que se regulam pelo art. 13 do Código Tributário Uruguaio.

35 Valor estabelecido na Lei nº 16.713/95.

Tabela 17 – Distribuição dos Investimentos

TIPO DE INVESTIMENTO	%
DÍVIDA GOVERNAMENTAL	61,4%
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	34,9%
INSTITUIÇÕES NÃO FINANCEIRAS	1,9%
AÇÕES	0,0%
FUNDOS MÚTUOS DE INVESTIMENTO	0,0%
EMISSORES ESTRANJEIROS	0,0%
OUTROS	1,8%
TOTAL	100,0%

Fonte: Boletim Estadístico AIOS, abr. 2000.

6.7. Benefícios do Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações

No Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações, os benefícios são definidos e financiados através das contribuições dos trabalhadores ativos, juntamente com as contribuições patronais, os tributos vinculados e a assistência financeira do Estado.

Os benefícios por velhice, invalidez e sobrevivência, previstos neste regime e administrados pelo Banco de Previdência Social, são: as aposentadorias, o subsídio transitório por incapacidade parcial, as pensões, o subsídio para despesas com funeral e a pensão por velhice e invalidez.

Os valores dos benefícios são estabelecidos com base no Saldo Básico de Aposentadoria, que é determinado pela média mensal da renda tributável recebida pelo trabalhador, nos últimos dez anos de serviços, atualizada, e limitada à média mensal dos vinte anos das melhores rendas tributáveis recebidas, atualizada e incrementada em 5%.

Se for mais vantajoso para o trabalhador, o Saldo Básico de Aposentadoria será a média dos 20 anos de melhores rendimentos.

a) *Aposentadorias* – este benefício varia segundo a causa que o determine, e são classificados em 3 classes distintas: Aposentadoria Comum; Aposentadoria por Incapacidade Total; e Aposentadoria por Idade Avançada. A seguir são explanadas as características de cada uma destas classes de aposentadorias:

- Aposentadoria Comum – concedida ao filiado que tiver 60 anos de idade e 35 anos de serviço, com as respectivas contribuições, quer seja como trabalhador com vínculo empregatício ou autônomo. O valor deste benefício corresponde a 50% do Saldo Básico de Aposentadoria quando for registrado o mínimo de trinta e cinco anos de contribuições, adicionados de 0,5% para cada ano que exceda aos trinta e cinco, limitado a 2,5%. A partir dos 60 anos de idade, estando configurado o direito à aposentadoria, por cada ano de idade que esta seja postergada, adiciona-se 3% do Saldo Básico de Aposentadoria ao valor da Aposentadoria Comum, até o limite de 30%, caso contrário, se não houver sido configurado tal direito, acrescenta-se apenas 2% a cada ano. Tratando-se de aposentadoria proveniente de “Atividades Bonificadas”³⁶, os percentuais pré-citados, aplicam-se sobre a idade e tempo de serviço definidos em lei.
- Aposentadoria por Incapacidade Total – cuja causa se configura pela ocorrência de qualquer dos seguintes requisitos: a) incapacidade absoluta e permanente para qualquer tipo de trabalho, originada por qualquer causa, ocorrida quando o filiado esteja em atividade, e tenha pelo menos dois anos de serviços formalmente reconhecidos, dos quais pelo menos seis meses sejam imediatamente anteriores à data de ocorrência da incapacidade. Se o segurado tiver menos que 25 anos de idade, é exigido apenas um tempo de 6 meses de serviços em período imediatamente anterior à data da incapacitação; b) incapacidade absoluta e permanente para qualquer tipo de trabalho, decorrente de atividade trabalhista, com qualquer tempo de serviço; c) incapacidade absoluta e permanente para qualquer tipo de trabalho, ocorrida em até dois anos após a cessação do período de atividade, originada por qualquer causa, desde que o segurado tenha mais de dez anos de serviços reconhecidos e não receba outro benefício, exceto se proveniente do Regime de Aposentadoria por Poupança individual Obrigatória. O valor deste benefício corresponde a 65% do Saldo Básico de Aposentadoria.

³⁶ Atividades Bonificadas são aquelas que envolvem risco de vida e/ou a saúde.

- Aposentadoria por Idade Avançada - concedida ao segurado que tenha pelo menos 70 anos de idade e 15 de serviços, esteja ele trabalhando ou não. Este tipo de aposentadoria é incompatível com qualquer outro tipo de benefício, salvo se proveniente do Regime de Aposentadoria por Poupança individual Obrigatória. O valor deste benefício corresponde a 50% do Saldo Básico de Aposentadoria, acrescido de 1% para cada ano que exceda a quinze anos de serviços, limitado a 14%.

Para as Aposentadorias Comuns e para as Aposentadorias por Idade Avançada, a Lei prevê, nos casos em que sejam oriundas de exercício de atividades que impliquem em risco de vida ou afetem a integridade física ou mental do trabalhador, um diferencial a ser adicionado no cômputo da idade e tempo de serviço para aposentadoria. Ditas atividades denominam-se Serviços Bonificados, cuja aplicabilidade é definida em lei, segundo o tipo de função desempenhada. Os adicionais são limitados ao cômputo de dois anos para cada um trabalhado, sendo necessário, para o seu reconhecimento, um mínimo de dez anos de efetivo exercício da atividade;

- b) *Subsídio Transitório por Incapacidade Parcial* – que é concedido, de forma transitória, dentro dos mesmos critérios da Aposentadoria por Incapacidade Total, acrescentando-se que a incapacidade, no caso em pauta, deve ser restrita à atividade principal exercida pelo segurado, assim entendida aquela que lhe proporciona a renda necessária para seu sustento, e que esta atividade esteja comprovadamente interrompida. Este subsídio é estabelecido de acordo com o grau de incapacidade e a idade do segurado, por um prazo máximo de três anos, contados a partir do início da incapacidade. Se dentro desse prazo a incapacidade permanecer absoluta e permanente para qualquer tipo de trabalho, se configurará a Aposentadoria por Incapacidade Total. O estado de incapacidade para efeito de recebimento deste benefício, bem como para sua manutenção, deve ser atestado por exame médico periódico, praticado através

do BPS ou por seus agentes credenciados para tal fim. Se a incapacidade absoluta e permanente para o emprego ou profissão habitual do segurado, se der, ou permanecer, quando este já tiver cumprido a idade mínima necessária para Aposentadoria Comum, aquela será considerada absoluta e permanente para todas as atividades, salvo se o beneficiário optar expressamente por reintegrar-se a atividade. O valor deste benefício corresponde a 65% do Saldo Básico de Aposentadoria;

- c) *Subsídio para Despesas Funerárias* – que se destina a cobrir despesas com o funeral do segurado falecido. O valor deste benefício é de \$ 2.300,³⁷ consoante o estatuído no art. 46 do Ato institucional nº 9 de 23 de outubro de 1979;
- d) *Pensões por Falecimento* – são beneficiários com direito à pensão: as pessoas viúvas; os filhos (as) solteiros (as) maiores de 18 anos de idade absolutamente incapacitados para qualquer tipo de trabalho, e os filhos (as) solteiros (as) menores de 21 anos de idade, exceto quando se tratar de maiores de 18 anos de idade que disponham de meios próprios para um sustento digno; os pais absolutamente incapacitados para qualquer tipo de trabalho; e as pessoas divorciadas que recebiam pensão alimentícia do seu ex-cônjuge. As referências à filhos (as) e pais compreende o parentesco legítimo, natural ou por adoção. O valor do Saldo Básico da Pensão, a ser distribuído entre os beneficiários legalmente habilitados, será equivalente ao benefício de aposentadoria que estava sendo recebido pelo filiado por ocasião do seu falecimento, com um mínimo igual ao valor da Aposentadoria por Incapacidade Total. Se o instituidor da pensão estiver aposentado ou recebendo o Subsídio Transitório por

³⁷ Valor de maio de 1995.

Incapacidade Parcial, o valor da pensão será igual ao do último benefício recebido. O rateio do saldo básico da pensão entre os beneficiários será correspondente: se forem pessoas viúvas ou divorciadas, a 75% do saldo básico da pensão quando existir núcleo familiar, ou concorrência com filhos(as) não integrantes do mesmo ou com os pais do instituidor do benefício; se forem exclusivamente a viúva ou o viúvo, ou os filhos(as) do instituidor, a 66% do Saldo Básico da Pensão; se tratar-se de filhos (as) em concorrência com os pais do instituidor, a 66% do Saldo Básico da Pensão; se tratar-se exclusivamente de divorciados (as), ou os pais do instituidor, a 50% do saldo Básico da Pensão; se tratar-se da viúva (o), em concorrência com o divorciado (a), sem núcleo familiar, a 66% do Saldo Básico da Pensão (se somente uma destas duas categorias tiverem núcleo familiar, uma diferença de 9% será consignada a esta parte). Adicionalmente, a Lei define uma série de regras para o rateio do Saldo Básico da Pensão nos casos de concorrência entre os beneficiários do instituidor.

- e) *Pensão por Velhice ou Invalidez* – que é concedida, em caráter assistencial, a qualquer habitante do Uruguai, que seja carente de recursos para prover suas necessidades vitais, e tenha setenta anos de idade, ou qualquer idade, se este for absolutamente incapacitado para qualquer tipo de trabalho.

6.8. Benefícios do Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória

Os benefícios por velhice, invalidez e sobrevivência, a cargo das contas de poupança individual, são as aposentadorias, o subsídio transitório por incapacidade parcial e as pensões de sobrevivência.

Tais benefícios, são obrigatoriamente pagos através de uma companhia de seguros, de livre escolha do filiado, por contrato firmado entre ambos. A AFAP transfere, por solicitação do filiado, à companhia seguradora escolhida, o saldo da sua respectiva conta individual, quando este estiver devidamente credenciado para o início da fruição de quaisquer dos benefícios citados no parágrafo anterior. A partir da celebração do pré-citado contrato, a empresa seguradora será a única responsável pelo pagamento dos benefícios, até o falecimento do seu respectivo beneficiário, e a partir deste, ao pagamento de eventuais pensões.

A seguir são descritas as condições de acesso, determinação de valores e forma de financiamento dos benefícios:

- a) *Aposentadoria Comum e Aposentadoria por Idade Avançada* – o acesso a estes benefícios é regido pelos mesmos requisitos aplicáveis no Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações. No caso em que o filiado esteja incapacitado, de forma absoluta e permanente, para qualquer tipo de trabalho, e não tenha direito aos benefícios de Aposentadoria por Incapacidade Total do Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações, a AFAP

procederá, segundo opção do filiado, a devolução dos fundos acumulados na conta de poupança individual ou a transferência destes para uma companhia de seguros, para efeito de constituição de um capital para obtenção de um benefício mensal. O financiamento das aposentadorias em pauta, tem como fonte exclusiva, o saldo acumulado na conta de poupança individual que o filiado mantém na AFAP no momento em que este cesse o exercício de qualquer atividade inserida no âmbito do Banco de Previdência Social, com o respectivo direito à aposentadoria devidamente configurado ou, permanecendo em atividade, sempre que tenha um mínimo de 65 anos de idade ou, desde a formalização da solicitação, se esta se der em data posterior ao atingimento esta idade. O valor destes benefícios é determinado, com base na expectativa de vida do filiado, e no saldo acumulado na conta de poupança individual do filiado na ocasião da sua transferência, da AFAP para a companhia de seguros encarregada de pagar o benefício;

- b) *Aposentadoria por Incapacidade Total, Subsídio Transitório por Incapacidade Parcial e Pensão por Falecimento do Filiado em Atividade* – todos estes benefícios são financiados pelas AFAP, mediante a contratação, com uma seguradora, de seguro coletivo por invalidez e falecimento. Tal seguro, não exime a AFAP da responsabilidade e obrigatoriedade de cobertura destes benefícios. Para efeito de contratação do seguro para os riscos implícitos nos benefícios pré-citados, o saldo acumulado na conta de poupança do filiado na administradora, na data em que se dê o sinistro, será vertido a favor da companhia de seguros, sendo considerado como pagamento parcial do prêmio do mencionado seguro coletivo. O valor dos benefícios de Aposentadoria por

Incapacidade Total e do Subsídio Transitório por Incapacidade Parcial, será equivalente a 45% da média mensal da renda tributável sobre a qual o filiado tenha realizado as contribuições para a AFAP, nos últimos dez anos de atividade ou, se for inexequível, em menor período de contribuição, devidamente atualizada pelos mesmos critérios adotados para correção do Saldo Básico da Pensão definido no Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações.

Tabela 18

Benefícios Pagos pelas Companhias de Seguros (Março 2001)

	Falecimento em atividade ou em gozo de subsídio transitório	Subsídio transitório	Aposentadoria por invalidez	Aposentadoria Comum	Falecimento de aposentados	Total
Nº de casos	801	167	142	51	10	1.171
Beneficiários	1.939	-	-	-	21	1.960
Valor (\$)	1.271.697	210.816	396.534	43.972	19.228	1.942.247 ^(a)

Fonte: Banco Central do Uruguai.

(a) equivalente a aproximadamente US\$ 153.000

A tabela a seguir, da autoria da Carmelo Mesa-Lago, demonstra as condições de acesso, o cálculo das aposentadorias e a esperança de vida após a aposentadoria no programa do BPS em 1990. As mesmas variáveis são também demonstradas para o sistema novo que passou a vigorar após 1996.

Tabela 19

CONDIÇÕES DE ACESSO À APOSENTADORIA E PERÍODOS MÉDIOS PARA APOSENTADORIA ANTES E DEPOIS DAS REFORMAS NO URUGUAI:1990 - 1996

Ano	Programa de pensão do BPS	Idade para aposentadoria		Tempo de serviço	% do salário base	Esperança de vida ao aposentar-se	
		Homem	Mulher			Homem	Mulher
1990	Geral	60	55	30	60 a 80 ^a	16,2	24,1
	Idade avançada	70	65	10	40 a 70 ^a	6,2	14,1
	Políticos ^d	80		-	50 a 80 ^a	27,2 ^f	25,1 ^f
	Professores	Qualquer		25	50 a 70 ^a	31,2 ^f	24,1 ^f
	Professores	50		20	50 a 70 ^a	26,2	29,1
	Carentes	65		e	45 ^c	11,2	14,1
1996	Geral	60 ^g		35 ^h	50 ^b + 0,5 por ano adicional (até2,5%) e 3% por ano após 60 anos, até 30 %	16,8	21,2
	Idade avançada	70 ^g		15 ⁱ			
	Carentes	70 ^g					

Fonte: Mesa-Lago, 1998.

Observações:

- a) O salário base é a média dos últimos três anos de salários, reajustado pelo índice médio de salários.
- b) O salário base é a média dos últimos dez anos (indexados) ou dos vinte melhores anos. Não definido para o segundo regime.
- c) Baseado em informações de 1980-85 para 1990 e 1995-2000 para 1996.
- d) Altos postos políticos e pessoal de confiança: os 80 pontos podem ser alcançados com qualquer combinação de anos de idade e de serviço, três dos quais tem que ser no cargo no qual se dará a aposentadoria.
- e) É requerida a ausência de recursos próprios ou de parentes com possibilidade de proporcionar apoio; é exigida a comprovação de recursos econômicos; o % de reembolso do salário é na realidade a pensão assistencial média em relação a pensão média do BPS (1989).
- f) Baseado em uma aposentadoria aos 49 anos para cargo político, e a idade de 45 anos para professores.
- g) Para as mulheres há um incremento a partir dos 55 anos entre 1997 e 2003.
- h) Incrementa-se de trinta para trinta e cinco anos para aqueles não que tiveram o direito adquirido até 31 de dezembro de 1996. O incremento é gradual no período de 1997 a 2003 para o benefício por idade avançada.
- i) Aumenta gradualmente a partir de dez anos no período de 1997 a 2003.
- j) Foi eliminado o regime dos políticos e foi modificado o dos professores entretanto estes recebem uma bonificação por tempo de serviço que lhes permite aposentar antes dos 60 anos de idade e acumular os 35 anos de serviço.

6.9. Garantias Dadas pelo Estado

É preponderante o papel que o Estado exerce na administração e nas garantias do novo sistema.

O funcionamento do Regime de Aposentadoria por Solidariedade entre Gerações é garantido pelo próprio Estado, que o administra, através do Banco de Previdência Social.

No que se refere ao Regime de Aposentadoria por Poupança Individual Obrigatória, o Estado, através do Banco Central do Uruguai e da Superintendência de Seguros e Resseguros, e no exercício do seu poder regulador, estabelece uma série de normas de funcionamento para as AFAP. Neste Regime, o Estado não assume papel de garantidor direto do pagamento dos benefícios, salvo nos casos em que as AFAP e as companhias de seguros sejam de propriedade estatal.

As principais normas inerentes ao funcionamento das AFAP, que visam a dar segurança ao Regime de Aposentadoria entre Gerações, referem-se:

- a) Ao capital mínimo que deve ser mantido por uma AFAP, que é de 60.000 Unidades Reajustáveis³⁸ (aproximadamente US\$ 1 milhão) e ao qual deve ser adicionada uma Reserva Especial de 20% do capital ou, se for maior, 2% do valor do fundo por ela administrado, excluídos os investimentos em títulos emitidos pelo Estado. Quando, por qualquer circunstância, o patrimônio da AFAP ficar abaixo do mínimo exigido, este deverá ser reintegralizado no prazo máximo de três meses, sob pena de que a Administradora seja dissolvida e liquidada pelo Banco Central do Uruguai, devendo neste caso, os investidores (filiações), elegerem uma outra AFAP para filiação e transferência dos seus fundos;
- b) A rentabilidade mínima a ser auferida pelos fundos administrados pelas AFAP, que não pode ser menor que a taxa de rentabilidade mínima anual do regime, que é determinada mensalmente, e que atualmente é de 2% ao ano, ou a taxa de rentabilidade média anual real do regime, menos 2 pontos percentuais, a que

³⁸ A Unidade Reajustável é um padrão monetário utilizado pelas AFAP para valoração dos fundos. Funciona como um tipo de cota.

for menor. Caso a AFAP não consiga alcançar a rentabilidade mínima, deve aportar recursos do Fundo de Flutuação de Rentabilidade. Se os recursos forem insuficientes, a AFAP deve alocar recursos da Reserva Especial. Se aplicados todos os recursos, não for possível cobrir a diferença entre a rentabilidade da AFAP e a rentabilidade mínima exigida, a Administradora se dissolverá de pleno direito, e será liquidada pelo Banco Central do Uruguai, devendo neste caso, os investidores (filiados), elegerem uma outra AFAP para filiação e transferência dos seus fundos;

- c) Aos limites dos investimentos realizados pelas AFAP, que devem se enquadrar dentro dos percentuais máximos e critérios de diversificação estabelecidos em lei, além de observarem a exigência de manutenção da custódia dos títulos em uma única instituição, devidamente credenciada pelo Banco Central do Uruguai, ou nesta mesma instituição oficial.

6.10. Custos do Sistema

As AFAP têm direito a uma retribuição por parte dos seus filiados, mediante a cobrança de comissões que são debitadas diretamente nas contas de poupança individual.

As comissões, estabelecidas livremente por cada administradora, constituem-se na única remuneração que as AFAP recebem dos filiados, devem ser aplicadas uniformemente, e só podem incidir sobre a renda tributável do filiado, que dê origem às contribuições obrigatórias, voluntárias ou conveniadas.

As comissões podem ser estabelecidas na forma de um valor fixo cobrado por cada operação, de um percentual sobre as contribuições, ou uma combinação de ambos.

As AFAP, se desejarem, poderão introduzir esquemas de bonificação das comissões, desde de que não se estabeleçam discriminações entre os filiados que se encontrem numa mesma categoria. A definição de categoria, neste caso, só poderá ser feita em função do número de meses de contribuição.

Tabela 20

COMISSÕES E PRÊMIOS DE SEGUROS COBRADOS EM DEZEMBRO DE 2000 (EM %)

AFAP	Comissões		
	Líquido AFAP	Prêmio de seguro	Total
Capital	2,200	0,900	3,100
Comercial	1,955	0,600	2,555
Integracion	2,418	0,750	3,168
Republica	1,970	0,580	2,550
Santander	2,250	0,680	2,930
Union	1,820	0,630	2,450
Média do sistema	2,102	0,690	2,792

Fonte: Banco Central do Uruguai

6.11. Concentração do Sistema

Em março de 2001 havia uma concentração de 55,59% do número de filiados em apenas duas das seis AFAP em funcionamento, dos quais 37,65% estavam na AFAP “Republica”, que é estatal.

Neste mesmo mês, a concentração dos recursos dos fundos de pensão se mostrava excessiva, na medida que 56,35% estavam alocados na AFAP “Republica”, fato que se analisado em conjunto com o dado apresentado no parágrafo anterior, caracteriza que os filiados com maiores ganhos estavam nesta Administradora.

Tabela 21**Distribuição do Número de Filiados por AFAP (Março de 2001)**

AFAP	Quantidade	% do mercado
Republica	219.073	37,65
Comercial	104.346	17,94
Capital	78.438	13,48
Integracion	77.017	13,24
Santander	66.221	11,90
Union	33.705	5,90
Total	581.800	100,00

Fonte: Banco Central do Uruguai.

Tabela 22**Distribuição dos Recursos dos Fundos por AFAP (Março de 2001)**

AFAP	Valor (em US\$ mil)	% do mercado
Republica	498.288	56,35
Comercial	87.571	9,90
Capital	77.196	8,73
Integracion	74.838	8,46
Santander	74.101	8,38
Union	72.301	8,18
Total	884.295	100,00

Fonte: Banco Central do Uruguai.

6.12. Mercado de Capitais e Capitalização dos Fundos

Em dezembro de 2000, o valor total acumulado nos fundos de pensão do Uruguai somavam aproximadamente US\$ 811 milhões, equivalentes a 3,9% do PIB.

Considerando este baixo percentual, e o fato de que, no Uruguai, o Regime de Capitalização começou a funcionar a partir de abril de 1996, portanto, há apenas 3 anos e 8 meses da data acima, qualquer tentativa de avaliação quanto à capacidade do mercado de capitais uruguaio em absorver o fluxo de recursos provenientes do pré-citado Regime, esbarra na sua baixa escala e maturidade. Este tipo de avaliação, também pode se

basear no aprimoramento e instituição de novos instrumentos financeiros, que absorvam, de maneira cada vez mais eficiente, os recursos disponibilizados pelos fundos, visando ao incremento da poupança interna.

CAPÍTULO 7

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA ARGENTINA

Argentina



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA ARGENTINA
CAPITAL:	BUENOS AIRES
FESTA NACIONAL:	25 DE MAIO – REVOLUÇÃO EMANCIPADORA (1810)
SUPERFÍCIE:	2.766.889 KM ²
POPULAÇÃO:	37.032.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	REPÚBLICA FEDERATIVA COM DUAS CÂMARAS LEGISLATIVAS: CÂMARA DOS SENADORES E CÂMARA DOS DEPUTADOS
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE FERNANDO DE LA RÚA
LÍNGUA OFICIAL:	ESPANHOL
MOEDA:	PESO

7.1. Histórico

No início do século XX surgiram os primeiros regimes previdenciários na Argentina, mediante a criação de caixas de previdência para alguns segmentos trabalhistas, segundo o tipo de atividade econômica. Estas caixas surgiram em um contexto de forte organização sindical dos trabalhadores, o que trazia para a cena política a necessidade de regulamentação das condições de trabalho.³⁹ No final dos anos 30, bancários, ferroviários, funcionários públicos, jornalistas, securitários e diversas outras categorias dispunham de regimes previdenciários independentes, com diferenças nos níveis de contribuições e benefícios. As caixas proliferaram-se rapidamente, até que no início da década de 50 o sistema assumiu caráter mais amplo, agregando vários subsistemas, sem todavia haver um mínimo de equidade.

A partir de 1954, em cumprimento às determinações constantes na Lei nº 14.370, iniciou-se o processo de padronização dos benefícios e das contribuições nos subsistemas previdenciários. Paralelamente, inversamente ao ocorrido quando do início da implantação das caixas previdenciárias, os benefícios passaram a ser financiados por meio de repartição, em detrimento da capitalização. Com o passar do tempo, as caixas previdenciárias voltaram a se multiplicar em âmbito nacional.

A Lei nº 15.575, de 1967, introduziu uma importante modificação no sistema previdenciário. Assim, o número de caixas foi reduzido de treze para apenas três, quais

39 Fleury, Sônia. Estado sem Cidadão: seguridade social na América Latina, pág. 178.

sejam: Caixa da Indústria, Comércio e Atividades Cíveis; Caixa do Estado e Serviços Públicos; e Caixa dos Trabalhadores Autônomos.

Em 1969, no afã de buscar a unificação dos diferentes sistemas, o Governo Argentino aprovou as Leis nºs 18.037 e 18.038 que instituíram dois regimes previdenciários paralelos e de reciprocidade: o primeiro, decorrente da fusão das duas primeiras caixas previdenciárias supramencionadas, constituindo-se no regime previdenciário dos trabalhadores com vínculo empregatício formal, e o segundo, absorvendo a Caixa dos Trabalhadores Autônomos, constituindo-se no regime previdenciário dos trabalhadores sem vínculo empregatício. O Sistema Nacional de Previdência Social – SNPS foi constituído a partir da fusão destes dois regimes, propiciando um razoável grau de unificação à previdência social do país, embora insuficiente para garantir um rendimento estável aos trabalhadores e manter o equilíbrio econômico financeiro do sistema.

Os recursos para financiamento do SNPS eram provenientes dos empregados e dos empregadores, variando, no total, entre 11% em 1980 e 27% em 1994. Os trabalhadores autônomos arcavam totalmente com os custos das suas contribuições. Desde sua implantação o SNPS apresentou uma paulatina tendência de agravamento da situação financeira, incorrendo num déficit crescente, a ser compensado, via aportes cada vez maiores de recursos fiscais. As causas desse desequilíbrio foram, principalmente, de natureza demográfica, institucional, sócio-econômica e operacional. As fontes de financiamento do sistema foram insuficientes e, no final dos anos 80, começo da década de 90, portanto, nos últimos anos de funcionamento do sistema antigo, o Estado, objetivando equalizar as distorções decorrentes das variações verificadas, passou a

destinar recursos, em volumes cada vez mais elevado, para que as entidades previdenciárias pudessem honrar seus compromissos. Entre 1980 e 1984, numa tentativa de baratear os custos de contratação de mão-de-obra, houve a interrupção das contribuições dos empregadores. Durante este período tais contribuições foram compensadas pela destinação de uma fração do imposto sobre valor agregado para o custeio da previdência social.

O SNPS foi estruturado em regime de repartição e, como tal, dependia do equilíbrio entre o número de ativos contribuintes e de inativos. Com a constante queda das taxas de natalidade, aliada ao aumento da expectativa de vida da população, houve o desequilíbrio entre estas duas variáveis. Em 1950, a cada cem adultos com mais de 20 anos, treze pessoas tinham mais de 60 anos. Já em 1990, esta relação passou a ser de vinte e sete para cada cem.⁴⁰

As deficiências apresentadas pelas instituições, administradoras do sistema previdenciário no país, eram evidentes. Dentre elas destacam-se: a inadequada aplicação dos recursos de esporádicos superávits; a falta de planejamento para médio e longo prazo; o excesso de generosidade na concessão de benefícios, sem respaldo atuarial e a identificação da necessária fonte de recursos; e a ineficiência dos mecanismos de arrecadação e controle, que permitia elevados índices de evasão, que em 1990 chegaram a 40% dos trabalhadores com vínculo e 70% dos autônomos⁴¹.

A estrutura do mercado de trabalho argentino apresentava características diferenciadas quer seja na demanda ou oferta de empregos. Grupos como os

40 BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al, Revolução na Previdência, p. 52..

41 Ibid., p. 50.

empregados domésticos, trabalhadores rurais não qualificados e trabalhadores urbanos de setores informais, que representavam significativa parcela da população economicamente ativa do país, elevavam o grau de evasão das contribuições previdenciárias, em decorrência da forma de inserção destas classes no mercado de trabalho. Existiam, ainda, grupos de trabalhadores autônomos, que dada a falta de atratividade em participar da previdência social, se evadiam, de forma até certo ponto “delituosa”, das contribuições, apesar de se encontrarem numa faixa de renda variando entre média e alta.

O SNPS passou a cobrir uma série de regimes especiais, conhecidos como “aposentadorias especiais”, em função do grau de influência de determinados órgãos ou segmentos, junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Os segmentos que não tinham acesso aos poderes políticos reagiram de diferentes formas, sendo uma delas a evasão das contribuições. O relaxamento dos critérios para concessão de benefícios gerou um número cada vez maior de privilegiados sem as necessárias indicações das fontes de financiamento. Além disso, a adoção de mecanismos diferenciados para o reajuste dos benefícios desvirtuou o objetivo do SNPS quanto a equanimidade de tais tratamentos, deteriorando os valores de alguns benefícios e privilegiando outros. Paralelamente, as províncias e os municípios mantinham (e ainda mantêm) regimes previdenciários próprios, ressaltados como um “diferencial privilegiado” em relação ao SNPS.

Em continuidade ao processo de consolidação dos regimes previdenciários, foi criado, no ano de 1990, o Instituto Nacional de Previdência Social, cuja finalidade básica era a de unificar a administração do Sistema Nacional de Previdência Social. Este órgão

foi extinto pelo Decreto nº 2.284/91, e, posteriormente, substituído pela Administração Nacional da Seguridade Social – ANSES, nos termos do Decreto nº 2.471/91. Desde fevereiro de 1992, data de implantação da Contribuição Única de Seguridade Social, a ANSES também administra os recursos do Fundo Nacional de Emprego, que visa a financiar os programas de emprego instituídos pelo Ministério do Trabalho, Emprego e Formação de Recursos Humanos.

O SNPS vigorou até outubro de 1993, quando o Governo Argentino instituiu um novo sistema previdenciário nacional, motivado principalmente por quatro problemas básicos: baixas remunerações pagas aos aposentados e pensionistas; endividamento do sistema; significativas iniquidades no tratamento dispensado aos aposentados e pensionistas; e falta de transparência e confiabilidade.

7.2. Aspectos Gerais

Em 1992, o Poder Executivo Argentino submeteu ao Congresso Nacional um Projeto de Lei criando um novo regime previdenciário para o País. Em 23 de setembro de 1993, após múltiplas alterações e intensos debates que se realizavam desde 1990, o Senado e a Câmara dos Deputados aprovaram a Lei nº 24.241, instituindo o novo Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões (Sistema Integrado de Jubilaciones e Pensiones – SIJP), que passou a integrar o Sistema Único de Seguridade Social – SUSS. Entretanto, o novo sistema somente entrou em funcionamento a partir de julho de 1994, considerado o marco da reforma previdenciária do país.

A reforma da previdência na Argentina foi a primeira a introduzir um sistema de previdência misto na América Latina.

O SIJP é considerado misto, dado ser composto por dois regimes distintos: um Regime Previdenciário Público, instituído pelo Estado, custeado através de repartição simples; e outro Regime Previdenciário Privado, instituído dentro dos princípios da capitalização plena individual.

O antigo Regime Público, administrado pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social, baseado em repartição com solidariedade entre gerações, continuou em funcionamento, sendo totalmente reformado e incorporado como componente do novo sistema misto, passando, nesta nova condição, a denominar-se oficialmente Regime de Repartição, nos termos do art. 1º da Lei nº 24.241/93. As condições para a concessão de benefícios no novo regime, reformado, tornaram-se mais restritas. Entretanto, para os segurados inativos, que já se encontravam em gozo de benefícios, as regras foram resguardadas.

A adesão ao SIPJ foi, à época, obrigatória para todos os trabalhadores assalariados ou autônomos, maiores de dezoito anos, e facultativa para algumas categorias, nos termos da Lei. Dentre outras, citam-se as seguintes: os membros do clero ou de organizações religiosas; os empregados domésticos; e os membros de conselhos administrativos e de cooperativas, que não recebessem remuneração por estas atividades.

Para os trabalhadores ativos foi estabelecido um prazo de três meses para optarem entre permanecer no Regime de Repartição ou ingressar no Regime de Capitalização, permanecendo aberta, até a presente data, a possibilidade de migração do Regime de Repartição para o de Capitalização, não sendo permitido o seu inverso. Os novos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho devem optar por um dos dois regimes, sendo que, no caso de omissão, o trabalhador é automaticamente vinculado ao Regime de Capitalização.

Excetuam-se da citada obrigatoriedade os militares e os trabalhadores filiados a regimes previdenciários das províncias ou dos municípios⁴², que continuam dispendo de regime previdenciário próprio.

Com o objetivo precípua de administrar os fundos dos participantes do novo sistema, bem como pagar os benefícios aos filiados, a reforma possibilitou a criação de entidades denominadas Administradoras de Fondos de Aposentadorias e Pensões (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones – AFJP), constituídas sob a forma de sociedade anônima. Quando da implantação do SIJP existiam vinte e cinco AFJP, sendo reduzido, atualmente, para treze, em decorrência de fusões e liquidações de algumas destas entidades.⁴³

O participante pode escolher livremente a AFJP a qual deseja se filiar, segundo critérios individuais de avaliação e seleção, podendo trocar de administradora até duas vezes por ano. Normalmente, tal escolha baseia-se no valor das taxas de administração

⁴² As províncias e os municípios podem estabelecer convênio com o SIJP, caso em que passam a integrar este sistema.

⁴³ Fonte: Publicação da SAFJP. El Régimen de Capitalización a 6 Años de la Reforma Previsional.

cobradas, que correspondem, em média, a aproximadamente 3,4%⁴⁴ do valor dos rendimentos tributáveis do trabalhador, e na eficiência, transparência e resultados demonstrados pela AFJP.

Uma característica do sistema previdenciário argentino é que o Governo participa diretamente da sua gestão, por intermédio do Banco da Nação Argentina (Banco de Nación Argentina), que tem sua própria AFJP. A maioria das AFJP são vinculadas a bancos e seguradoras, nacionais e internacionais.

As AFJP são controladas pela Superintendência de Administradoras de Fondos de Pensão (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones – SAFJP), órgão autônomo, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e financiado com recursos próprios.

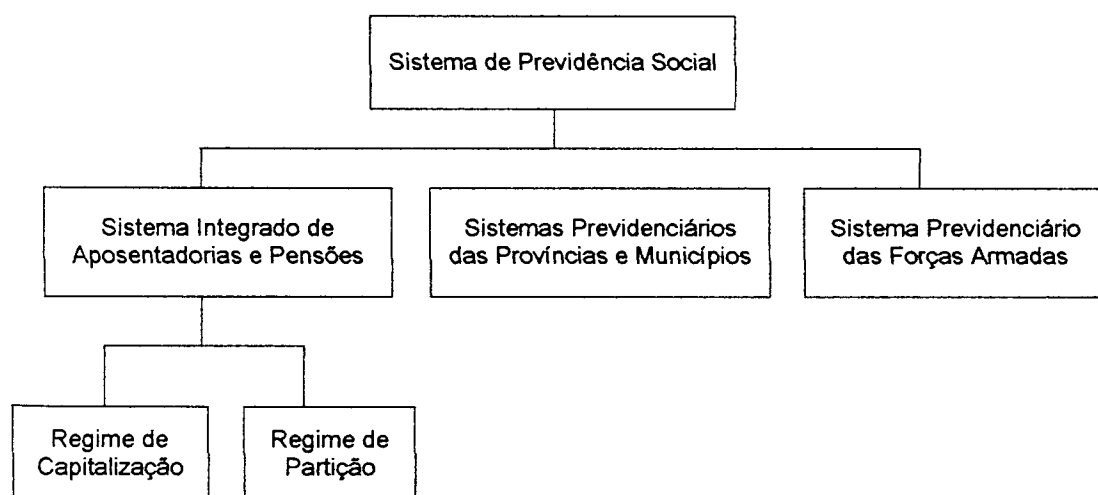
À ANSES, órgão descentralizado, sob jurisdição do Ministério do Trabalho Emprego, cabia, inicialmente, arrecadar as contribuições previdenciárias e, em nível mais abrangente, competia, dentre outras: a concessão e pagamento das aposentadorias e pensões do Regime de Repartição; o pagamento de subsídios familiares das pessoas inativas; e a prestação do benefício de desemprego, financiado pelo Fundo Nacional do Desemprego. Entretanto, o Decreto nº 507, de março de 1993, estabeleceu que a arrecadação e a fiscalização das contribuições da seguridade social passariam a ser de competência exclusiva da Diretoria Geral Impositiva – DGI, organismo vinculado ao Ministério da Economia Obras e Serviços Públicos. É mister ressaltar que as

⁴⁴ Fonte: SAFJP – dado de julho de 2000

contribuições previdenciárias dos filiados ao regime de Capitalização também são arrecadadas pela DGI, que tem a incumbência de repassá-las às respectivas AFJP.

Esquemáticamente, dentro de um enfoque mais amplo, o Sistema de Previdência Social Argentino pode ser apresentado da seguinte forma:

Figura 3



Decorridos mais de seis anos da implantação do SIJP, o Decreto nº 1.306, datado de 29 de dezembro de 2000, introduziu modificações substanciais na Lei nº 24.241/93, objetivando aprimorar o sistema. As medidas adotadas visaram recuperar a confiança do sistema, além de garantir a solvência do Estado a médio e longo prazo.

A avaliação feita pelo próprio Governo Argentino indicou que na ausência de medidas imediatas, a crise de confiança se agravaria, impedindo que o Tesouro Nacional dispusesse do crédito necessário para financiar o desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário. A falta de financiamento do Estado conduziria inevitavelmente a um ajuste abrupto dos gastos num nível que poderia levar a uma forte pressão recessiva. Essa situação obrigaria um corte imediato das transferências à seguridade social, às Províncias

e às Universidades ou, ainda, atender ao serviço financeiro da dívida pública. O atraso na tomada de decisão ocasionaria uma maior deterioração das contas fiscais e, portanto, a necessidade de ajuste seria muito mais profunda e dolorosa num futuro próximo, visto que a situação obrigaria a um corte imediato.⁴⁵

A seguir têm-se os principais pontos apreciados pelo Decreto nº 1.306/2000:

- 1 Substituição do benefício – Prestação Básica Universal – PBU, pela – Prestação Suplementar – PS, garantindo a partir dos 65 anos de idade uma cobertura mínima de 300 pesos;
- 2 Integração periódica da participação do Estado no pagamento dos benefícios referentes a contingências de invalidez ou morte, que atualmente representam, para os filiados ao Regime de Capitalização, um adiantamento, por parte do Estado, do fluxo futuro dos fundos, o que resulta menos razoável que o pagamento destes benefícios na forma de prestações periódicas nas proporções estabelecidas desde o início do sistema;
- 3 Revisão dos critérios de concessão do benefício de Aposentadoria Programada, que atualmente podem afetar de forma negativa os beneficiários em idade avançada. Dessa forma, torna-se conveniente limitar sua aplicação a alguns anos posteriores ao início da fruição do benefício previdenciário;
- 4 Extensão da modalidade de benefício de Renda Fracionada, inicialmente, concedido no caso de aposentadoria por invalidez, aos casos análogos de pensão por falecimento;
- 5 Melhoria da gestão dos benefícios, principalmente, no tocante à demora que tem sido observada quanto a concessão dos benefícios solicitados pelos filiados ao regime de Capitalização, quando a ANSES é responsável por tais concessões;
- 6 Adoção de regras que venham a restringir o excesso de concentração do “mercado previdenciário” em poucas AFJP e melhorar a transparência do sistema. Tal concentração, aliada à falta de transparência, podem causar situações que afetem os custos operacionais e a imagem do sistema previdenciário, prejudicando, em última análise, o filiado;
- 7 Melhorar as condições de equidade e competitividade entre as AFJP, através da eliminação da cobrança das comissões fixas, permanecendo apenas, para

⁴⁵ Texto elaborado com base na Exposição de Motivos do Decreto nº 1.306/2000.

todas as AFJP, o direito à cobrança de comissões variáveis, estabelecidas na forma de percentual, incidente sobre a renda tributável do filiado;

- 8 Alteração dos critérios de filiação dos trabalhadores indecisos, que não fizeram a opção por nenhuma AFJP no prazo regulamentar. Os novos critérios visam a filiar os trabalhadores às AFJP que cobrem menores comissões, o que, além de beneficiar os trabalhadores, incentivará a concorrência entre as administradoras;
- 9 Aprimoramento e adaptação dos mecanismos de controle dos investimentos dos Fundos de Aposentadorias e Pensões, que se acham superados pelas modificações ocorridas no mercado, após a sanção da Lei nº 24.241/93;
- 10 Eliminação do Fundo de Flutuação a fim de garantir maior rentabilidade aos filiados. Tal fundo recebia transferências proveniente do excesso de rentabilidade, que superavam o limite estabelecido no art. 88 da Lei nº 24.241/93;
- 11 Permissão para que as AFJP possam instituir novos fundos, adaptando o perfil dos respectivos portfólios às condições e interesses dos filiados, buscando preservar suas aposentadorias, de possíveis flutuações de diferentes mercados;
- 12 Adequação dos instrumentos de informação aos filiados, e que se encontram em vigor desde 1994, a atual evolução do sistema previdenciário;
- 13 Adoção de novas regras de composição das Comissões Médicas, a fim de adaptar o funcionamento destas entidades às necessidades geográficas de cada região e de cada um dos subsistemas de seguridade social, inclusive com a inclusão da ANSES entre os entes que financiam o funcionamento destas comissões, visto que na prática isto tem ocorrido desde o início do sistema;
- 14 Proibição de práticas desleais, detectadas desde o início de funcionamento do sistema, incidindo, diretamente, na liberdade de escolha do filiado;
- 15 Incentivo à poupança voluntária nos fundos de aposentadorias e pensões, com a eliminação dos limites existentes sobre o excedente de livre disponibilidade, no momento da aposentadoria.

7.3. Adesão de Filiados

Na Argentina, os incentivos para migração do Regime de Repartição para o Regime de Capitalização, ficaram restritos à propaganda deflagrada pelas AFJP que aplicaram cerca de US\$ 620 milhões na campanha de lançamento do novo sistema (valor

pouco superior a US\$ 100 por segurado potencial).⁴⁶ Diferentemente do que ocorreu no Chile, na Argentina não foi implementado nenhum tipo de incentivo através da diferenciação entre as alíquotas de contribuição, igualando os aportes para participação em quaisquer dos regimes. Quanto aos incentivos por reconhecimento das contribuições feitas para o antigo sistema, o projeto de lei original previa a concessão de um “bônus de reconhecimento” àqueles que aderissem ao Regime de Capitalização. Entretanto, o Congresso Nacional incluiu na Lei um benefício assemelhado para os segurados que permanecessem no sistema antigo, anulando com isso, os possíveis efeitos de incentivo do pré-citado bônus.

Na prática observou-se uma forte tendência de adesão ao Regime de Capitalização entre a população mais jovem, haja visto que 75% dos trabalhadores com menos de 25 anos aderiram ao Regime de Capitalização, dentro do prazo de três meses dado para opção por um dos regimes, enquanto que apenas 25% dos trabalhadores com idade superior a 45 anos optaram por ele. Entretanto, a adesão total ao sistema de capitalização, neste lapso, foi de apenas 10% da população em atividade.⁴⁷ Tal índice é justificável pelo fato de que as novas regras mostraram-se complexas para o público em geral e, num primeiro momento, o excesso de propaganda das AFJP gerou desconfiança na população. Além disso, o Regime de Repartição apresentava consideráveis vantagens para as pessoas com mais de 40 anos de idade, na data de implantação do SIJP, que permanecessem filiadas. Entre estas vantagens destaca-se, entre outras, a Prestação Adicional por Permanência, que consiste num acréscimo no valor da pensão do segurado por cada ano de permanência.

46 BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al, Revolução na Previdência, p. 68.

Passado o impacto desse primeiro momento de funcionamento do SIJP, o Regime de Capitalização registrou considerável volume de adesão. Decorridos dezoito meses, o mesmo já contava com aproximadamente 63% do total de filiados e 58% dos contribuintes.

Nestes seis anos de funcionamento do SIJP, o número de filiados e contribuintes mostrou uma variação, inicialmente, desconectada da Taxa de Desemprego, devido, principalmente, aos ajustes de implantação do novo sistema. Entretanto, no transcurso dos anos subseqüentes, tal relação (desemprego/número de filiados), comportou-se como uma função inversa, ou seja, quanto maior a taxa de desemprego, menor o número de filiados.

Neste mesmo período a cobertura do SIJP em relação à População Economicamente Ativa – PEA, decaiu de 80% em dezembro de 1995, para 65% em junho de 2000. De forma mais contundente, o número de contribuintes em relação à PEA registrou uma queda de 49% para 26% neste mesmo lapso.

Tabela 23

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FILIADOS AO SIJP

Ano	Número de Filiados			Número de Contribuintes			PEA	Desemprego (%)
	Regime de Repartição	Regime de capitalização	Total	Regime de Repartição	Regime de capitalização	Total		
1995	2.708.948	4.780.435	7.489.383	1.925.871	2.669.532	4.595.403	9.304.356	16,6
1996	2.544.382	5.476.267	8.020.649	1.442.562	2.924.249	4.366.811	10.349.166	17,4
1997	2.328.468	6.269.583	8.598.051	1.209.314	3.367.794	4.577.108	11.511.300	13,7
1998	2.251.419	7.094.260	9.345.679	1.112.037	3.686.508	4.798.545	12.803.933	12,4
1999	2.242.550	7.802.569	10.045.119	930.706	3.542.740	4.473.446	14.241.720	13,8
2000	2.200.000	8.103.974	10.303.974	800.000	3.349.210	4.149.210	15.840.959	14,7

Elaboração própria. Fontes: SAFJP e Instituto Nacional de Estatística e Censos – INDEC.

OBS: (1) de 1995 a 1999 o no. De filiados e contribuintes referem-se à dezembro de cada ano e em 2000 a junho.

(2) em 2000 os dados referentes ao regime de Repartição são aproximados.

(3) a taxa de desemprego de 2000 refere-se ao mês de outubro.

(4) no período de 1996 (inclusive) a 1999 (inclusive) a PEA foi estimada pelo crescimento médio anual observado entre 1995 e 2000.

7.4. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema

O SIJP utiliza o Módulo Previdenciário – MOPRE como unidade de referência para cálculo das contribuições e benefícios. O valor do MOPRE é estabelecido em resolução conjunta do Ministério do Trabalho Emprego e Recursos Humanos com o Ministério da Economia, de acordo com a evolução do índice de salários médio, calculado pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos. O valor da MOPRE não pode ser reduzido e sua aplicação deve observar as restrições orçamentárias.

7.5. Custo de Implantação do Novo Sistema

O custo de implantação do novo sistema previdenciário argentino se expressa, principalmente, por meio do benefício de “Prestação Compensatória”⁴⁸, que visa reconhecer as contribuições vertidas pelos trabalhadores para o antigo sistema, e que é atualizado, periodicamente, pelo Congresso Nacional.

Cabe a ANSES administrar o pagamento deste benefício a todos os trabalhadores que contribuíram para o antigo sistema, independentemente de terem aderido ao novo sistema, quer no Regime de Repartição ou de Capitalização.

Os custos decorrentes dos pagamentos de benefícios por invalidez ou morte dos segurados filiados ao Regime de Repartição, são arcados integralmente pela ANSES. Ao Estado cabe assumir, ainda que parcialmente e de forma proporcional à data de nascimento de cada um, os custos relativos às pensões por falecimento e aposentadorias por invalidez, dos filiados ao Regime de Capitalização.

O custo total de implantação do novo sistema consiste no valor resultante da agregação destes componentes e materializa-se por meio de aportes fiscais que o Estado realiza para financiamento do sistema de previdência social. Esse cálculo se mostra particularmente complexo no sistema argentino, na medida em que as contribuições dos empregadores, mesmo aqueles referentes aos trabalhadores filiados ao Regime de Capitalização, destinam-se ao financiamento do regime público, que engloba tanto os

⁴⁸ As características deste benefício estão descritas adiante.

filiados ao antigo sistema quanto os do novo, independentemente de serem filiados ao Regime de Capitalização. O déficit do SIJP, nesse ínterim, tem-se mostrado instável, como pode ser evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 24

DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO EM RELAÇÃO AO TAMANHO DA ECONOMIA (em % do PIB)								
ANOS	93	94	95	96	97	98	99	00
%			2,5	3,7	3,8	3,5	4,6	

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Censo

7.6. Contribuições dos Regimes de Repartição e de Capitalização

No Regime de Repartição as contribuições não são definidas e seu financiamento é proveniente de contribuições dos empregados, com vínculo empregatício ou autônomos; dos empregadores; e dos subsídios do Estado, provenientes de recursos fiscais. As contribuições são calculadas em percentuais sobre o rendimento dos trabalhadores e o Estado garante o financiamento do sistema até o limite expressamente autorizado na lei orçamentária de cada ano.

No Regime de Capitalização as contribuições são definidas e seu financiamento ocorre exclusivamente, com contribuições dos empregados, quer sejam com vínculo empregatício ou autônomos. As contribuições visam a cobrir depósito na conta individual do segurado, comissão da AFPJ e prêmio do seguro por invalidez ou morte. Tais contribuições, gerenciadas pelas AFJP, são capitalizadas em fundos de propriedade dos trabalhadores.

O novo sistema implementou um aumento de 1% nas contribuições dos trabalhadores, tanto para o regime de repartição quanto para o de capitalização.

Tabela 25

CONTRIBUIÇÕES PARA O SIJP (% SOBRE A RENDA TRIBUTÁVEL)

	Regime de Repartição	Regime de Capitalização	
	ANSES	ANSES	AFJP
Trabalhador com vínculo empregatício	11%	-	11%
Empregador	16%	16%	-
Autônomo	27%	16%	11%

Fonte: Disponível em <<http://www.SAFJP>>. Acesso em 14 maio 2001.
Obs: a arrecadação das contribuições é feita pela Diretoria Geral Impositiva – DGI.

Em dezembro de 2000, o valor acumulado nos fundos de pensão administrados pelas AFJP somavam aproximadamente US\$ 20,4 bilhões, correspondentes à 7,1% do PIB, aplicado da seguinte forma:

Tabela 26– Distribuição dos Investimentos

TIPO DE INVESTIMENTO	%
DÍVIDA GOVERNAMENTAL	56,0%
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	15,6%
INSTITUIÇÕES NÃO FINANCEIRAS	2,8%
AÇÕES	12,3%
FUNDOS MÚTUOS DE INVESTIMENTO	8,2%
EMISSORES ESTRANJEIROS	4,5%
OUTROS	0,6%
TOTAL	100,0%

Fonte: Boletim Estadístico AIOS, 2000.

7.7. Benefícios do Regime de Repartição

No Regime de Repartição os benefícios são definidos e seus respectivos valores são calculados em função da remuneração percebida pelo trabalhador em atividade. Tais benefícios são garantidos pelo Estado, desde que observados os requisitos de elegibilidade para cada caso e respeitadas as limitações impostas na Lei Orçamentária de

cada ano. São sete os tipos de benefícios previstos neste regime, conforme detalhados a seguir:

a) *Prestação Suplementar – PS*: benefício introduzido pelo Decreto nº 1.906/2000, em substituição à *Prestação Básica Universal – PBU*, devido a todos os segurados que contribuíram, por no mínimo trinta anos, para qualquer regime previdenciário e que tenham pelo menos 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres. Caso o segurado se encontre em idade avançada e não tenha os trinta anos de contribuição, é permitida a compensação do tempo de contribuição pela idade, na razão de dois anos de idade para cada ano de contribuição. O valor da PS será igual ao quociente da diferença entre 10 MOPRE e a soma PC+PAP+AO (variáveis descritas a seguir) e o valor de 3,5. Daí, tem-se a seguinte fórmula: $PS = ([10 \text{ MOPRE} - (PC + PAP + AO)] / 3,50)$. Caso o valor mínimo garantido pelo art. 125 da Lei nº 24.241/93, seja maior que o resultado dos cálculos da PS, na fórmula anteriormente descrita, a *Prestação Suplementar* é incrementada desta diferença.⁴⁹

b) *Prestação Compensatória – PC*: benefício outorgado aos filiados que tenham atendido os requisitos para elegibilidade à *Prestação Suplementar* e tenham prestado serviços e contribuído para o antigo regime previdenciário, sendo paga a título de bônus de reconhecimento e prevê as seguintes variações:

- 1 Para o trabalhador com vínculo empregatício, o valor da PC computará 1,5% para cada ano de serviço ou fração maior que seis meses, prestados até a data de publicação da Lei nº 24.241/93, com a pertinente contribuição, calculado sobre a média das remunerações mensais sujeitas a aportes e contribuições, atualizadas e recebidas nos últimos 10 anos imediatamente anteriores ao início da aposentadoria, não sendo computados eventuais

⁴⁹ Cálculos estabelecidos conforme art. 5º do Decreto 1.306/2000.

períodos de inatividade durante os quais o filiado não tenha recebido remuneração;

- 2 Para os trabalhadores autônomos, o valor da PC computará 1,5% por ano de serviço e respectiva contribuição ou fração superior a 6 meses, prestados até a data de publicação da Lei nº 24.241/93, calculado sobre a média mensal dos valores atualizados dos ganhos das categorias profissionais, nas quais o filiado tenha trabalhado, considerando o tempo de contribuição do filiado em cada uma delas; e
- 3 No caso de serem computados sucessiva ou simultaneamente, serviços com as respectivas contribuições com vínculo empregatício e autônomos, o direito se estabelecerá somando o que resultar dos serviços com vínculo e os correspondentes aos serviços autônomos, de forma proporcional ao tempo computado para cada classe de serviços.

O Decreto nº 1.306/2000, que dispõe sobre melhorias no Regime de Capitalização, define o seguinte: normas reguladoras estabelecerão a forma de determinação do direito para os diferentes casos de serviços sucessivos, buscando, simultaneamente, a equiparação com o disposto nos itens 2 e 3 anteriores; no cálculo da média das remunerações não será considerado o saldo anual complementar; a PC não pode ser paga caso o segurado já receba aposentadoria por invalidez; as atualizações das remunerações mensais citadas anteriormente serão baseadas em índice salarial oficial determinado pela ANSES; e o método de cálculo das médias das remunerações pré-citadas serão estabelecidas em normas regulamentares.

a) *Prestação Adicional por Permanência – PAP*: benefício devido aos trabalhadores que optarem por não aderirem ao Regime de Capitalização, no prazo de 60 dias, a contar do início do seu vínculo empregatício ou da sua inscrição como autônomo. Se dentro dos primeiros trinta dias o trabalhador não exercer a opção e nem eleger uma AFPJ para sua filiação, suas contribuições serão

depositadas em uma AFJP segundo critérios estabelecidos em Lei⁵⁰, sem, entretanto, ter cerceado seu direito à opção. Expirado o prazo, o trabalhador estará, automaticamente, filiado ao Regime de Capitalização, não sendo mais possível migrar para o outro regime. Caso o trabalhador exerça esta opção, suas contribuições se destinarão ao financiamento do Regime de Repartição, passando a ter direito a receber mensalmente a PAP, à conta do Regime de Repartição, a partir do início da sua aposentadoria e, adicionalmente, aos benefícios de Prestação Suplementar e Prestação Compensatória. A PAP tem as mesmas condições de elegibilidade da Prestação Suplementar e seu valor equivale a 0,85% para cada ano de trabalho com a respectiva contribuição, calculados dentro da mesma metodologia aplicada à Prestação Compensatória.

- b) *Prestação Proporcional – PP*: assegurado aos trabalhadores com vínculo empregatício ou autônomos, de ambos os sexos, que não tenham atendido os requisitos para elegibilidade dos benefícios de PS, desde de que tenham completado 70 anos de idade e pelo menos dez anos de contribuição para um ou mais regimes de aposentadoria do sistema de reciprocidade. O valor mensal é equivalente a 0,125 MOPRE por cada ano de serviço com contribuição ou fração maior que seis meses ou, ainda, a 50% do benefício mínimo garantido, o que for mais vantajoso. Tal benefício é incompatível com o recebimento de qualquer outra aposentadoria civil ou militar, nacional, provincial ou municipal. O filiado maior de 65 anos que vier a se incapacitar, terá direito à Prestação Proporcional. Em caso de falecimento, o valor da pensão devida aos herdeiros será equivalente a 70% da recebida pelo falecido;

50 Art. 43 da Lei nº 24.241/93.

c) *Aposentadoria por Invalidez*: benefício outorgado nos casos de total incapacidade física ou mental, por qualquer causa, do filiado em atividade. Esta incapacidade total se dá quando é de 66% ou mais. O pré-requisito para recebimento deste benefício é que o filiado não tenha alcançado a idade estabelecida para Aposentadoria Ordinária e nem se encontre recebendo Aposentadoria Antecipada. A determinação da redução da capacidade de trabalho do filiado é estabelecida por uma comissão médica, cujo procedimento deve ser tecnicamente fundamentado, conforme procedimentos estabelecidos por lei. Inicialmente, este benefício é outorgado de forma transitória (Aposentadoria Temporária por Invalidez) por um lapso de três anos, sendo que, excepcionalmente, pode ser prorrogada por mais dois anos. A partir de 23 de fevereiro de 1997, o filiado, para ser considerado "contribuinte regular", deve contribuir por um período mínimo de trinta meses dentro dos trinta e seis meses anteriores à data de solicitação do benefício. Se as contribuições forem por um período de apenas dezoito meses, dentro dos trinta e seis anteriores à data da solicitação do benefício, o filiado será considerado "contribuinte irregular". O valor da Aposentadoria por Invalidez corresponde a 70% da média das suas remunerações recebidas nos últimos sessenta meses, se o filiado for contribuinte regular, e 50%, se for irregular. A Aposentadoria Definitiva por Invalidez (vitalícia) é concedida quando o beneficiário tiver recebido a pensão por um período de três ou cinco anos, dependendo do caso, e continuar totalmente incapacitado para o trabalho, em valor igual ao da Pensão Temporária que vinha sendo recebida.

d) *Pensão por Falecimento do Filiado*: benefício outorgado aos familiares do filiado em atividade, aposentado ou em fruição de benefício por invalidez, em caso de morte ou acidente seguido de morte. Os beneficiários devem estar expressamente enquadrados na forma da lei. Todo trabalhador com vínculo empregatício, do qual regularmente seu empregador desconte, da sua remuneração, as contribuições previdenciárias e, ainda, todo trabalhador autônomo, que pague regularmente suas contribuições previdenciárias, têm direito à pensão, em favor dos seus herdeiros, se houver falecimento, desde que os mesmos tenham, pelo menos seis meses de aportes nos últimos doze meses anteriores ao óbito, caso em que serão classificados, a exemplo do que ocorre na Aposentadoria por Invalidez, como “contribuintes irregulares”. Nos casos em que os aportes tenham sido realizados por dez meses nos últimos doze meses anteriores ao falecimento, se ocorrido até 22 de fevereiro de 1997, o trabalhador será classificado como “contribuinte regular”. Para os falecidos a partir de 23 de fevereiro de 1997, é necessário que os mesmo tenham contribuído por no mínimo trinta meses dentro dos trinta e seis anteriores à data do óbito, para o “contribuinte regular” e, dezoito meses, dentro dos trinta e seis anteriores à data do óbito, para o “contribuinte irregular”. A lei estabelece de forma taxativa os beneficiários (herdeiros) deste benefício, quais sejam: a viúva ou o viúvo do trabalhador ou da trabalhadora falecido; o companheiro ou a companheira do trabalhador ou da trabalhadora falecida; os filhos solteiros do trabalhador ou da trabalhadora falecidos, menores de 18 anos de idade; as filhas solteiras ou viúvas do trabalhador ou da trabalhadora falecidos, menores de 18 anos de idade; os filhos e filhas do trabalhador ou da trabalhadora

falecidos, maiores de 18 anos de idade, quando incapacitados. Cabe esclarecer que tanto a viúva ou o viúvo, o companheiro ou a companheira, bem como os filhos ou filhas incapacitados, recebem pensão vitalícia, nos demais casos a pensão é temporária. O valor da Pensão por Morte corresponde a 70% da média das remunerações ou rendas recebidas pelo trabalhador falecido nos últimos 60 meses, se “contribuinte regular” e, 50%, se “contribuinte irregular”, observado o disposto anteriormente. A pensão vitalícia terá seu valor igual ao da Pensão Temporária que vinha sendo recebida. A distribuição da pensão entre os herdeiros, ocorrerá de duas formas: no caso de haver apenas um único herdeiro habilitado, o percentual a ser concedido é de 70% da média das remunerações ou rendas que eram recebidas pelo trabalhador falecido; e quando existir mais de um herdeiro habilitado, será concedido 50% da pensão à viúva(o) ou companheiro(a), se for o caso, e quando existam filhos(as) com direito a pensão, corresponderá 20% para cada filho(a), caso em que o percentual de todos eles não poderá exceder a 100% do benefício do falecido, recalculando-se os mesmos e rateando, as proporções correspondentes a cada um no caso de superar ao dito percentual.

- e) *Prestação Anual Complementar*: benefício concedido em duas parcelas, nos meses de junho e dezembro, cada uma delas equivalente a 50% dos benefícios que estejam sendo recebidos pelo filiado por conta do Regime de Repartição. Caso o direito a obter este benefício seja limitado à fração de um semestre, o respectivo valor será determinado proporcionalmente ao tempo em relação ao qual o pagamento será devido.

7.8. Benefícios do Regime de Capitalização

No Regime de Capitalização os benefícios não são definidos. As aposentadorias são concedidas aos 65 anos de idade para os homens e aos 60 para as mulheres, após um período mínimo de contribuição de trinta anos para ambos os sexos. O valor da pensão é estabelecido individualmente para cada filiado, em função das contribuições capitalizadas ao longo do seu período laborativo, adicionada dos respectivos rendimentos. Cumpridas estas formalidades o trabalhador poderá dispor do saldo de sua conta individual de capitalização. São três os benefícios previstos neste regime:

- a) *Aposentadoria Ordinária – AO*: corresponde a soma decorrente da capitalização (principal + rendimentos) das contribuições previdenciárias efetuadas pelo trabalhador ao longo do seu período laborativo. A Aposentadoria Ordinária tem uma particularidade: cada filiado pode começar a recebê-la antes de alcançar a idade mínima estabelecida em Lei, segundo o valor da sua conta de capitalização individual. Isto é denominado *Aposentadoria Antecipada - AA*, a ser concedida ao filiado que cumprir dois requisitos: tiver direito a uma aposentadoria de pelo menos 50% do valor mínimo necessário para aposentadoria (valor equivalente à média mensal das remunerações e/ou rendimentos tributáveis nos cinco anos imediatamente anteriores ao mês de solicitação da AA); e tiver direito a uma aposentadoria equivalente, no mínimo ao dobro do valor da Prestação Suplementar. O segurado que estiver em gozo do benefício de aposentadoria antecipada não terá direito aos benefícios do Regime de Repartição (PS e PC), até atender aos requisitos de habilitação destes. Outra particularidade da Aposentadoria Ordinária consiste no fato de

que o filiado, caso deseje, pode continuar trabalhando, mesmo após ter cumprido todos os requisitos para início da fruição do benefício em comento. Nesse caso, as prestações ficam diferidas até o efetivo início da inatividade, ficando suspensas também, as obrigações da AFJP em relação à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte do filiado. Além disso são mantidas as obrigações do filiado inerentes aos aportes e contribuições previdenciárias.

- b) *Aposentadoria por Invalidez*: benefício com idênticas características e requisitos descritos no Regime de Repartição. Ressalte-se que no regime de Capitalização, se a Aposentadoria por Invalidez for definitiva, a renda mensal do filiado poderá ser paga nas mesmas modalidades possíveis para Aposentadoria Ordinária;
- c) *Pensão por Falecimento*: benefício possui as mesmas características e modalidades do Regime de Repartição. No Regime de Capitalização tal benefício é pago pela AFJP a qual o trabalhador falecido se encontrava filiado. Caso ele estivesse em gozo de benefício de Aposentadoria por Invalidez ou Aposentadoria Ordinária na modalidade de Renda Programada, seus herdeiros teriam direito a pensão correspondente. Caso o falecido estivesse recebendo Aposentadoria por Invalidez ou Aposentadoria Ordinária, na modalidade de Renda Vitalícia Previdenciária, os herdeiros teriam direito a receber a Pensão por Falecimento, a ser paga pela companhia de seguro responsável pelo benefício. As prestações correspondentes aos benefícios de Aposentadoria por Invalidez e Pensão por Falecimento, referentes aos homens nascidos até o ano de 1963, inclusive, e as mulheres nascidas até o ano de 1968, inclusive, quando

os mesmos forem filiados ao Regime de Capitalização, serão financiadas de forma *pró rata* entre o Regime de Repartição e o Regime de Capitalização.

Os benefícios previstos no Regime de Capitalização podem ocorrer de formas diferenciadas, observadas as três modalidades possíveis:

- 1 *Renda Vitalícia Previdenciária*: nesta modalidade o segurado contrata junto a uma companhia de seguros o pagamento da sua Aposentadoria Ordinária. Para o cálculo do valor mensal deste tipo de renda deve ser considerado o total do saldo da Conta de Capitalização Individual do filiado, salvo se este optar por uma mensalidade não inferior a 70% do respectivo valor base de aposentadoria ou ao valor correspondente a 8 MOPRE. Nestas circunstâncias o filiado, tendo pago o prêmio do correspondente seguro, pode dispor livremente do saldo excedente da sua Conta de Capitalização Individual. O pagamento nesta modalidade é feito em valores constantes e reais (atualizados anualmente), até o falecimento do filiado e seus herdeiros. A grande vantagem desta modalidade é que o filiado se desonera dos riscos de variações do mercado financeiro e de sobrevida;
- 2 *Aposentadoria Programada*: esta modalidade se aplica nos casos de Aposentadoria Ordinária, Aposentadoria por Invalidez Permanente e Pensão por Falecimento do filiado em atividade, quando firmado acordo entre o filiado ou seus herdeiros com a AFJP, de tal forma que os recursos da sua Conta de Capitalização Individual permaneçam na AFJP e sejam estabelecidos valores para retiradas anuais, subdivididos em cotas a serem sacadas mensalmente pelo segurado. Tais valores são estabelecidos com base na sua expectativa de

vida e nas necessidades dos seus dependentes, quando do seu falecimento, observados critérios definidos pela SAFJP. O filiado, se assim desejar, pode optar por retirar mensalmente um valor inferior ao resultante do cálculo decorrente da aplicação dos parâmetros anteriores. O filiado que, no momento da aposentaria, optar pela modalidade de retirada programada, tiver um saldo na sua Conta de Capitalização Individual, que lhe permita obter uma mensalidade não inferior a 70% da respectiva base de aposentadoria ou a 8 MOPRE, poderá dispor livremente do saldo excedente. Nesta modalidade os riscos de exaustão do saldo em vista da possibilidade de longevidade ou de variações do mercado financeiro são exclusivos do filiado. A fim de minimizar tais riscos o Decreto nº 1.306/2000, estabeleceu que a fruição do benefício nesta modalidade será limitado a cinco anos;

- 3 *Renda Fracionada*: a exemplo da modalidade anterior, o filiado mantém o saldo da sua conta de capitalização individual na AFP e acorda com esta as condições de saque. Entretanto, esta modalidade só ocorrerá quando o filiado tiver direito a uma renda mensal inferior a 50% do valor da Prestação Suplementar. Nestas condições o filiado tem direito a receber uma renda equivalente a este percentual, até que se esgote o saldo da sua conta.

7.9. Garantias Dadas pelo Estado

No âmbito do SIJP o Estado Argentino garante alguns benefícios: a Prestação Suplementar – PS, que é custeada com recursos das contribuições dos empregadores e assegura o pagamento de um valor mínimo para os segurados; a Prestação por Permanência – PP, concedido aos trabalhadores filiados ao Regime de Repartição; e, no

caso de falência de uma AFJP ou companhia de seguros, os benefícios de Pensão por Invalidez, Pensão por Morte, e as rendas vitalícias contratadas pelo segurado.

Outra garantia do SIJP, diz respeito a exigência de que as AFJP apresentem uma rentabilidade mínima para os fundos de pensão por elas administrados. Tal rentabilidade baseia-se na valorização média das cotas de todos os fundos do sistema, expurgados àqueles administrados pela AFJP Nación (do Banco de La Nación Argentina).

Quando a rentabilidade do fundo for, em um mês, inferior a rentabilidade mínima do sistema, a AFJP deverá disponibilizar, no prazo de 10 dias, após notificação da SAFJP, os recursos da Reserva de Caixa⁵¹ e os recursos adicionais necessários para atingir a rentabilidade mínima. Caso contrário, no prazo de 15 dias, caberá ao Estado cobrir tal diferença.

7.10. Custo de Participação no Sistema

O primeiro enfoque diz respeito ao custo arcado pelos filiados para que possam participar do Regime de Capitalização. Tal custo é expresso pela cobrança de comissões, incidentes sobre a renda tributável do trabalhador, contribuições voluntárias e recebimento de benefícios na modalidade Renda Programada.

As comissões decorrentes das contribuições obrigatórias são estabelecidas livremente pela AFJP, na forma de percentual incidente sobre os rendimentos tributáveis

⁵¹ A Lei determina que cada AFJP mantenha uma Reserva de Caixa de no mínimo 2% do valor dos seus fundos ou \$3.000.000, o que for maior, com vistas a cobrir eventuais diferenças de rentabilidade mínima.

do filiado. Diferentemente, as comissões decorrentes das contribuições voluntárias, são estabelecidas com base em um percentual sobre o valor aportado. No caso das retiradas do benefício de Renda Programada, a comissão pode ser estabelecida, baseando-se num percentual sobre o saldo da conta de capitalização Individual do filiado ou sobre cada parcela retirada.

Na estrutura das comissões uma considerável parte destina-se ao pagamento de prêmios de seguros coletivos de invalidez e falecimento. No primeiro ano de funcionamento do sistema, o custo desses seguros representavam 46% da comissão recebida pelas AFJP. Nos anos seguintes, foram observadas oscilações, visto que, inicialmente, apresentaram quedas e, posteriormente, elevações, estabelecendo-se num patamar de 30% no ano de 2000. Neste mesmo período, o custo do seguro teve uma sensível redução, passando de 2% para 1% dos salários.

Mister se faz esclarecer que as comissões cobradas pelas AFJP podiam ser compostas por uma parcela fixa e uma parcela variável, ou por uma combinação de ambas. Porém, o art. 23 do Decreto nº 1.306/2000, extinguiu a parte fixa e determinou à SAFJP estabelecer procedimentos, prazos e demais requisitos para cumprimento deste dispositivo, o que ainda não ocorreu até o presente momento.

Visando incentivar a manutenção do vínculo dos filiados, as AFJP podem oferecer bonificações, na forma de percentuais de redução sobre as comissões cobradas, sem que sejam feitas diferenciações entre filiados de uma mesma categoria. A definição de categorias de filiados só pode ser feita com base na quantidade de meses que estes

registrem contribuições ou retiradas nas respectivas AFJP. Das treze AFJP em funcionamento em abril de 2001, nove adotavam esquemas de bonificações.

As comissões médias recebidas pelas AFJP registraram uma redução muito pequena desde o início de funcionamento do novo sistema, passando de 3,5% para 3,4%.⁵²

As comissões médias, como percentuais da renda tributável do filiado, são decrescente, à medida que aumenta o valor da contribuição, devido a uma comissão fixa, cobrada pelas administradoras. Para uma renda de \$240, a comissão média é de 4% do salário, reduzindo-se a 3% para uma renda tributável de \$4.800. Considerando-se a bonificação máxima, as comissões variam de 3,9% a 2,9% dos salários. Entretanto, a regulamentação e aplicação da extinção da comissão fixa, nos termos do Decreto nº 1.306/2000, tornará o valor das comissões, exclusiva e diretamente proporcional ao nível de renda do filiado.

A tabela, a seguir, demonstra as comissões cobradas pelas AFJP, vigentes em abril de 2001:

52 El Régimen de Capitalización a 6 Años de la Reforma Previsional, disponível em <http://www.ssfp.gov.ec>. [Acesso em 5 de maio de 2000]

Tabela 27

COMISSÕES COBRADAS SOBRE APORTES OBRIGATÓRIOS, CUSTO DO SEGURO E COMISSÃO MÉDIA, POR AFJP, VIGENTE NO MÊS DE ABRIL DE 2001

AFJP	Comissão		Renda tributável de referência (em \$)	Comissão média (em % do salário)	Bonificações	Comissão média bonificada (% do salário)	Custo do seguro	Comissão média bonificada sem custo do seguro (em %)
	Fixa (em %)	Variável (em %)						
ARAUCA BIT	9,00	2,20	1.639,79	2,7489	Sim	2,6850	1,04	1,64
CONSOLIDAR	2,50	3,25	967,63	3,5084	Sim	3,3180	1,10	2,22
FUTURA	5,20	2,95	943,05	3,5014	Não	3,5014	1,90	1,60
GENERAR	8,00	2,10	2.188,21	2,4656	Sim	2,4122	0,70	1,71
MÁXIMA	2, 45	3,23	882,15	3,5077	Sim	3,3544	1,20	2,15
MET		2,60		2,6000	Não	2,6000	1,25	1,35
NACIÓN		3,00	856,53	3,0000	Não	3,0000	1,47	1,53
ORÍGINES	2,50	3,25	871,06	3,5370	Sim	3,3711	1,20	2,17
PREVISOL	2,50	3,25	730,00	3,5925	Sim	3,5263	1,20	2,33
PROFESSION+AUGE		3,00	713,16	3,0000	Sim	2,9588	1,15	1,81
PRORENTA	2,50	3,35	666,66	3,7250	Sim	3,6858	1,10	2,59
SIEMBRA	3,00	3,25	1.005,17	3,5485	Sim	3,4611	1,25	2,21
UNIDOS	2,50	3,10	639,12	3,4912	Não	3,4912	1,45	2,04
MÉDIA DO SISTEMA			957,41	3,3769		3,2549	1,18	2,08

Fonte: Boletim Estatístico Mensal, SAFPJ, abr. 2001.

As comissões visam, principalmente, a cobrir os custos das AFJP, nestes seis anos de funcionamento do sistema, que apresentaram variações no comportamento de seus principais componentes, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 28

ESTRUTURA DOS CUSTOS OPERACIONAIS DAS AFJP (EM % E MILHÕES DE PESOS)

Ano/ Componente	Prêmios de seguros	Comercialização	Administrativos	Outros	Valor total gasto
1995	35	31	31	3	\$ 772
1996	27	41	30	2	\$ 829
1997	23	50	25	2	\$ 1.013
1998	28	47	23	2	\$ 1.118
1999	35	38	26	1	\$ 1.061
2000	37	34	27	2	\$ 1.060

Fonte: Unidade de Planejamento, Regulamentação e Comunicação, SAFPJ.

7.11. Concentração do Sistema

Decorridos seis anos do início do funcionamento SIJP, observa-se no Regime de Capitalização uma acentuada concentração dos fundos em poucas AFJP, principalmente, em decorrência da redução do número de AFJP, motivada por fusões e liquidações, nesse lapso, passando de vinte e quatro para treze.

Na Argentina, a Comissão Nacional de Defesa da Concorrência (órgão encarregado de analisar as fusões empresariais) e a Comissão Federal do Comércio - FTC, utilizam o índice Herfindahl-Hirschman – IHH, como medida de concentração empresarial. A FTC fixa faixas para classificar o nível de concentração, que são:

- 0 – 0,1000 não concentrado
- 0,1000 – 0,1800 moderadamente concentrado
- acima de 0,1800 altamente concentrado

Em 30 de junho de 2000, o valor deste índice para o mercado de AFJP era de 0,1298 (medindo-se pelos fundos administrados), estando, portanto, dentro da faixa – moderadamente concentrado.

Tabela 29

CONCENTRAÇÃO DO MERCADO DE AFJP SEGUNDO O TAMANHO DOS FJP - EM JUNHO DE CADA ANO

	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Participação das 6 maiores	83%	84%	83%	78%	70%	68%
Índice IHH	0,1298	0,1313	0,1282	0,1158	0,998	0,0948

Fonte: Unidade de Planejamento, Regulamentação e Comunicação, SAFJP.

O Decreto nº 1.306/2000, reza que nenhuma AFJP poderá ter uma participação relativa no mercado de administração de Fundos de Aposentadorias e Pensões que supere 27,5% desse mercado. Nesse sentido, deverão ser observadas as normas estabelecidas pela SAFJP.

Outra avaliação que pode ser feita quanto ao nível de concentração do SIJP refere-se a distribuição do número de filiados por AFJP. O quadro a seguir mostra esta situação em junho de 2000, onde observa-se que 66,16% dos participantes estavam concentrados em apenas quatro das treze AFJP em funcionamento.

Tabela 30

FILIADOS POR AFJP

AFJP	Número de filiados em 10/06/2000	Percentual
ARAUCA BIT	263.538	3,25
CONSOLIDAR	1.408.021	17,37
FUTURA	129.533	1,60
GENERAR	152.935	1,89
MÁXIMA	1.302.361	16,07
NACIÓN	647.987	8,00
ORÍGINES	1.539.581	19,00
PREVINTER	706.713	8,72
PREVISOL	260.714	3,22
PROFESIÓN+AUGE	111.806	1,38
PRORENTA	358.629	4,43
SIEMBRA	1.112.178	13,72
UNIDOS	109.978	1,36
TOTAL	8.103.974	100,00

Fonte: Unidade de Planejamento, Regulamentação e Comunicação – SAFJP

7.12. Capacidade do Mercado de Capitais

Desde o início do funcionamento do SIJP, os fundos de pensão administrados pelas AFJP acumularam um valor equivalente a 7,1% do PIB. A avaliação quanto à capacidade do mercado de capitais argentino em absorver o fluxo de recursos

provenientes do Regime de Capitalização, está peculiarmente relacionado às limitações dos prazos necessários para que os instrumentos de investimentos se mostrem amadurecidos o bastante para sustentação do vínculo entre este mercado e os fundos de pensão. Concorrem também para este tipo de avaliação, o aprimoramento e a criação de instrumentos financeiros, que absorvam, de maneira cada vez mais eficiente, os recursos disponibilizados pelos fundos para o fomento do processo de poupança interna.

Diante do cenário de instabilidade no qual a economia argentina se encontra atualmente, é improvável auferir com clareza o nível da influência exercida pelos fundos de pensão nos mecanismos formadores de poupança de longo prazo.

CAPÍTULO 8

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA BOLÍVIA



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA DA BOLÍVIA
CAPITAL:	SUCRE (LA PAZ É A SEDE ADMINISTRATIVA)
FESTA NACIONAL:	6 DE AGOSTO – DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA
SUPERFÍCIE:	1.098.581 KM²
POPULAÇÃO:	8.329.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COM TRÊS PODERES: EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO. O PARLAMENTO É COMPOSTO PELA CÂMARA DOS SENADORES E A CÂMARA DOS DEPUTADOS
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE HUGO BANZER SUÁREZ
LÍNGUA OFICIAL:	CASTELHANO, AIMARÁ E QUECHUA
MOEDA:	BOLIVIANO

8.1. Histórico

No ano de 1921, houve uma acentuada expansão do movimento trabalhista boliviano, que culminou com a criação da Federação dos Empregados Trabalhistas, entidade que promoveu a primeira greve dos ferroviários. O governo da época, aprovou diversas leis para regulamentação das relações trabalhistas, tais como: acidentes de trabalho; greves e conflitos; jornada de oito horas de trabalho; e trabalho das mulheres e crianças. Além disso, criou a “poupança obrigatória”, que introduziu no país, a idéia pioneira de aposentadorias e pensões.

O sistema de previdência social boliviano começou a se consolidar a partir da década de 50, através de convênios que estabeleciam os direitos à aposentadoria para alguns setores como as Forças Armadas, educação, bancários e comunicações. Em 1956, a promulgação do Código de Seguridade Social – CSS, ampliou a abrangência do sistema, conferindo-lhe caráter universal.

Durante os anos 70, o sistema apresentou sinais de insustentabilidade financeira, motivando a aprovação do Decreto Lei de Racionalização do Sistema de Seguridade Social, que visava ao incremento dos recursos destinados ao pagamento dos benefícios previstos no CSS. A partir daí, iniciou-se um processo de criação de caixas e fundos previdenciários, para diferentes classes trabalhistas. O resultado desta expansão foi exatamente o oposto do que se esperava, uma vez que a criação destas entidades, gerou uma grande dispersão dos recursos previdenciários, sem os devidos instrumentos que possibilitassem o controle, expondo as fragilidades do CSS.

Em 1973, com o objetivo de reverter este quadro, foi criado o Instituto Boliviano de Seguridade Social – IBSS, que tinha a função de coordenar e supervisionar a atuação das diversas caixas e fundos de pensão do país. O processo de proliferação das caixas se acelerou, e o IBSS não logrou êxito na sua missão, agravando o descontrole da gestão dos recursos, chegando a níveis insustentáveis, sinalizando a insolvência do sistema.

Na década de 80, início dos anos 90, o sistema de seguridade social boliviano ainda enfrentaria sérias crises: a hiperinflação de 1985 reduziu drasticamente o poder aquisitivo dos participantes do sistema; a mudança da política monetária, que desatrelou o peso boliviano do dólar, gerou uma acentuada descapitalização das reservas do país e do próprio sistema de previdência; o crescimento do mercado informal de trabalho, consequência dos elevados custos de formalização das relações trabalhistas, levou ao esvaziamento do número de participantes do sistema previdenciário; a grande quantidade de aposentadorias proporcionais, e o processo de demissão e realocação de funcionários públicos, geraram uma redução do número de trabalhadores ativos, fazendo com que a relação ativo/passivo caísse para 3/1, enquanto a base de sustentação necessária deveria ser de 8/1⁵³; a dispersão da gestão do sistema, a ineficiência na administração das caixas, a burocracia excessiva e a falta de normatização e sistematização no tratamento dos dados, foram aspectos que levaram o sistema a se tornar um centro de corrupção e clientelismo político.

Em 1991, motivado pelo agravamento da crise previdenciária, o Governo Boliviano, financiado pelo Banco Mundial, iniciou estudos para diagnosticar as causas do problema.

⁵³ GRAY-MOLINA, George, La Economía de reformas Institucionales en Bolivia, p. 35.

Citados estudos, concluíram que existiam questões estruturais a serem modificadas no sistema previdenciário do país.

Foram contratados consultores externos para orientar as reformas, baseadas no modelo chileno de previdência. Entretanto, apesar do consenso dos técnicos do governo a respeito da necessidade de reformas, surgiram divergências quanto ao modelo a ser adotado, causando conflitos entre as entidades governamentais dos setores responsáveis, gerando forte oposição às reformas.

Em 1995, o sistema previdenciário da Bolívia era composto por cinquenta e um programas: um programa básico, gerido pelo Fundo Pensões Básicas (FOPEBA) e vinte e seis programas de benefícios suplementares com condições de elegibilidade semelhantes, mas administrados de forma independente e com diferentes contribuições; programas independentes, básicos e suplementares, para o Poder Judiciário e para oito universidades; programas básicos e suplementares, independentes, para cada banco, privado ou público, com legislação, financiamento, administração e condições de elegibilidade específicos; um programa básico e suplementar para as Forças Armadas, também com legislação, financiamento, administração e condições de elegibilidade próprios. A grande maioria destes cinquenta e um programas era baseada em regime de repartição simples, sistemática que permitia um alto nível de evasão de contribuições. Nesta época, o sistema dava cobertura a aproximadamente 12%⁵⁴ da população economicamente ativa - PEA, e era financiado de forma tripartite, com contribuições dos empregados, empregadores e do Estado.

⁵⁴ Ibid., p. 35.

8.2. Aspectos Gerais

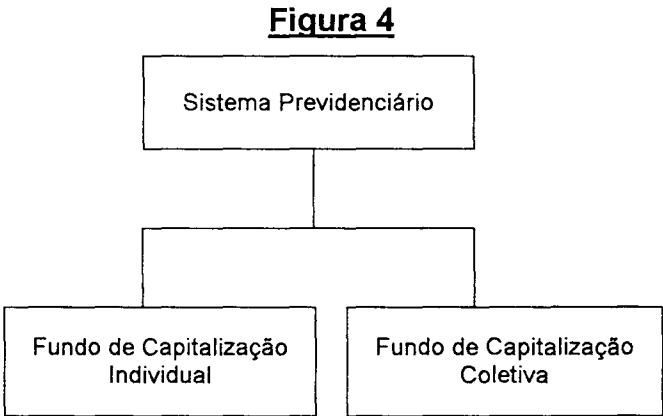
No início do ano de 1997, após exaustivas negociações com diferentes segmentos políticos, entrou em vigor a Lei no 1.732, de 29 de novembro de 1996 – Lei de Pensões, que instituiu o novo sistema de previdência social boliviano. Em 1998, a Lei no 1.864 de 15 de julho – Lei de Propriedade e Crédito Popular, produziu um novo ciclo de reformas no sistema previdenciário do país, através da introdução de uma série de aperfeiçoamentos.

O antigo sistema público, baseado em regime de repartição foi totalmente encerrado, seus cinquenta e um programas foram extintos, e o novo sistema passou a adotar o regime de capitalização, ficando a gestão dos fundos a cargo das Administradoras de Fundos de Previdência – AFP, sociedades anônimas, cujo objetivo exclusivo é a administração de dois tipos de fundos independentes: o Fundo de Capitalização Individual – FCI; e o Fundo de Capitalização Coletiva – FCC, que constituiu uma novidade em matéria de fundos previdenciários na região, por ter sido integralizado com parte das ações das empresas que estavam no programa de privatização.

O FCI visa a capitalizar as contribuições dos trabalhadores, para dar cobertura ao Seguro Social Obrigatório de Longo Prazo, que compreende os benefícios de aposentadorias, pensões por invalidez, morte e riscos profissionais. O FCI não prevê nenhum tipo de benefício ou auxílio assistencial, e nem há um valor mínimo estabelecido para os benefícios.

O FCC se destina a financiar o pagamento vitalício, de um benefício anual, denominado BOLIVIDA⁵⁵, a todos os cidadãos bolivianos que tinham 21 anos ou mais, em 31 de dezembro de 1995, fossem ou não segurados do antigo sistema, e se habilitem ao recebimento, no prazo de cinco anos, a contar da vigência do novo sistema. O BOLIVIDA (BONOSOL), fez parte de uma estratégia utilizada pelo governo para aprovação da reforma previdenciária. Ao vincular, no novo sistema, o regime de repartição ao de capitalização, através do pagamento do BOLIVIDA, o governo criou atrativos para a população, oferecendo compensações para os aposentados, reunindo com isso as forças políticas necessárias para aprovação. (o BOLIVIDA começou a ser pago quatro meses antes das eleições, ainda com a denominação de BONOSOL)

Esquemáticamente a previdência social boliviana pode ser apresentada da seguinte forma:



O controle das AFP ficou a cargo da Superintendência de Pensões, Valores e Seguros - SPVS, órgão público subordinado ao Ministério da Capitalização e cujo funcionamento é totalmente custeado pelas próprias AFP, sem a participação do Estado.

⁵⁵ Originalmente, na Lei nº 1.732/96, este benefício era denominado BONOSOL (bônus solidário). A Lei nº 1.864/98 substituiu-o pelo BOLIVIDA.

Cabe à SPVS, entre outras atribuições, estabelecer as normas de investimento dos recursos do FCI e do FCC pelas AFP.

No novo sistema a idade mínima para aposentadoria passou a ser de 65 anos para ambos os sexos. Entretanto, a fruição do benefício de aposentadoria pode ser antecipada a qualquer tempo, desde que a conta de capitalização individual do filiado possibilite a obtenção de um valor de pensão de, pelo menos, 70% do Salário Base⁵⁶, ou este complete 65 anos de idade.

Durante os cinco primeiros anos de funcionamento do novo sistema, apenas duas AFP, escolhidas através de concorrência internacional coordenada pela SPVS, foram autorizadas a operar: Futuro da Bolívia; e Previdência BBV. Neste período inicial não há possibilidade de escolha da AFP por parte do segurado, e nem concorrência entre elas, uma vez que a filiação é feita de forma compulsória, obedecendo a normas legais, que independem da ação destes agentes. Os segurados foram divididos entre as duas entidades, segundo alguns critérios geográficos e de data de nascimento. Esta falta de concorrência e a distribuição compulsória, justificam, em parte, o baixo valor da taxa de administração paga às AFP, por não serem necessárias despesas com propaganda e agenciamento de filiados. No futuro, com a abertura do novo sistema para mais AFP, e com a liberdade para escolha por parte do segurado, esta situação tende a se inverter.

⁵⁶ O Salário Base é o montante utilizado como referência para o cálculo das pensões e está definido no art. 5º da Lei nº 1.732/95.

O novo sistema previdenciário busca também ampliar o programa de incentivo ao pequeno produtor e à aquisição/construção de casas populares, através da abertura de uma linha de crédito com recursos dos fundos capitalizados nas AFP.

8.3. Adesão de Filiados

Com o encerramento do antigo sistema público, os participantes, sem exceção, foram compulsoriamente transferidos para o novo sistema. Os empregados, que ingressam no mercado de trabalho, após a aprovação da Lei de Pensões, são automaticamente vinculados a uma das duas AFP em funcionamento no país. O novo sistema é de adesão facultativa para os trabalhadores autônomos. O programa das Forças Armadas também foi incluído no novo sistema, porém, com regras específicas.

Tabela 31

QUANTIDADE DE FILIADOS (MARÇO DE 2001)

AFP	Trabalhadores com Vínculo Empregatício	Trabalhadores Autônomos	Total	PEA	Total/ PEA (%)
Futuro da Bolívia	291.977	16.441	308.418	3.092.845	20,86
Previdência BBV	321.549	15.218	336.767		
Total	613.526	31.659	645.185		

Elaboração própria. Fontes: Bolefin Pensiones, SPVS e Instituto Nacional de Estadística da Bolívia.

8.4. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema

O novo sistema previdenciário boliviano não estabelece nenhuma unidade monetária específica para cálculo das contribuições e benefícios, ficando seus respectivos valores, dependentes do Salário Base de cada filiado, e da rentabilidade dos fundos administrados pelas AFP.

Os benefícios que se encontravam em curso de pagamento quando da promulgação da Lei no 1.732/96, foram indexados ao dólar americano, nos termos do art. 57 do pré-citado instrumento legal.

8.5. Custo de Implantação do Novo Sistema

Com a extinção do sistema público, os cinquenta e um programas foram transferidos para o Tesouro Geral da Nação, fazendo com que o Estado passasse a assumir os encargos das aposentadorias e pensões que já eram pagas, e com aquelas que já representavam direito adquirido dos segurados. Foi criada uma regra de transição que determinou que aqueles que tinham pelo menos cinco anos de contribuição na data de entrada em vigor da nova Lei de Pensões, tivessem reconhecido o direito a uma pequena e limitada compensação, conhecida como bônus de reconhecimento de contribuição para o sistema antigo, que consiste em uma quantia a ser paga mensalmente após a aposentadoria. Caso o segurado tenha menos que cinco anos de contribuição para o antigo sistema, receberá, também, por ocasião de sua aposentadoria, uma parcela única, calculada porém de forma diferente daqueles que têm mais de cinco anos de contribuição.

A transferência para o Estado, das obrigações de pagamento das pensões do sistema antigo, do BOLIVIDA e do bônus de reconhecimento de contribuição, trazem um elevado custo fiscal, na medida em que os cinquenta e um programas extintos eram baseados em regime de repartição, sem reservas financeiras, e encontravam-se em situação quase que falimentar. Além disso, o Governo instituiu um programa de anistia da dívida por evasão de contribuições previdenciárias, para as empresas que fizessem o

registros dos seus empregados, nos dois primeiros anos de funcionamento do novo sistema. Estas foram medidas que, se por um lado imputaram um alto custo fiscal ao Estado, por outro permitiram sanear um sistema que se encontrava descontrolado. Uma característica positiva e fundamental do novo sistema previdenciário boliviano, é que as despesas assumidas pelo Tesouro são decrescentes. Isto porque não é possível mais o ingresso de novos beneficiários no antigo sistema fazendo com que, à medida que o tempo passe, as aposentadorias e pensões se extingam gradualmente, com a morte dos segurados, fenômeno que a médio e longo prazo exonerará completamente o Estado destes encargos.

Para pagamento do BOLIVIDA, o Governo capitalizou o FCC com 50% das ações das empresas estatais inseridas no programa de privatização do país, o que pode ser considerado, de certa forma, como uma “quitação” deste passivo. Em março de 2001 o valor alocado no FCC era de US\$ 1.568.797.330.

Tabela 32

QUANTIDADE E VALOR DOS BOLIVIDA PAGOS ATÉ 31 MARÇO 2001 EM B\$

AFP	Nº de beneficiários	Valor pago
Futuro da Bolívia	79.699	60.574.040
BBV Previdência	69.403	52.851.000
Total	149.102	113.425.040

Fonte: SPVS. Boletín Pensiones.

Em 31 de março de 2001 US\$ 1,00 = B\$ 6,45

Com base nas informações do quadro anterior, podemos deduzir que o valor médio do BOLIVIDA é de B\$ 760,72 (equivalentes a US\$ 117,94).

A reforma previdenciária da Bolívia ainda está atravessando um período de consolidação, definido no próprio escopo do projeto reformista. Por ser muito recente, não

é possível que sejam observados resultados efetivamente conclusivos quanto ao custo de implantação do novo sistema previdenciário do país. Exemplo disso é que ainda está em vigor o prazo de habilitação para recebimento do BOLIVIDA.

8.6. Contribuições Previdenciárias

Os trabalhadores contribuem para o FCI, mensalmente, um valor equivalente a 12,5% sobre o total dos seus rendimentos⁵⁷, dos quais: 10% referem-se à contribuição para capitalização nas contas individuais, com vistas a custear benefícios de aposentadoria por velhice; 2% referem-se aos riscos de invalidez e morte; e 0,5% referem-se à comissão da AFP que administra os recursos das contas individuais. Estas contribuições, na média dos 51 antigos programas, eram de 8,82%. Para compensar o incremento verificado nas contribuições, os salários foram aumentados, em um valor que cobrisse o acréscimo. (isto pode ser interpretado como uma contribuição indireta dos empregadores).

Voluntariamente, o segurado pode incrementar o saldo da sua conta individual, mediante contribuições adicionais, ou destinando, a totalidade ou parte de seus benefícios para tal fim, até o limite máximo estabelecido na Lei de Pensões (cerca de US\$ 300)⁵⁸.

A contribuição dos empregadores é de 2% ao mês. Incide sobre o total dos salários pagos aos seus empregados, e visa somente a cobrir os riscos ocupacionais, decorrentes

57 Consiste na soma de todas as remunerações mensais de um filiado, proveniente de contratos trabalhistas, antes da dedução dos impostos. O valor máximo para incidência da contribuição obrigatória equivale a 60 vezes o salário mínimo nacional vigente.

58 JERALDO, Julio Bustamante, Pensiones en America Latina - Dos Décadas de Reforma, p. 91.

do desempenho de atividades trabalhistas. Foram extintas as contribuições que os empregadores faziam para o antigo sistema.

No FCC não há contribuição. O patrimônio do fundo foi totalmente integralizado, com 50% das ações das empresas privatizadas, convertidas em Certificados Fiduciários, na razão de 1 Certificado para cada US\$ 1,00, na data de 01 de maio de 1997. O fundo em pauta, tem duas contas indivisíveis, imprescritíveis e imunes a gravames ou medidas precatórias de qualquer natureza: a Conta de Ações Populares – CAP, pertencente aos cidadãos bolivianos, que tivessem maioridade e menos de 50 anos, em 31 de dezembro de 1995; e a Conta Solidária, pertencente aos que tivessem mais de 50 anos nesta mesma data. O prazo dado para registro/habilitação no FCC foi de três anos, prorrogáveis por mais um, a partir de 15 de junho de 1998, data de aprovação da Lei de Propriedade e Crédito Popular. Não são permitidas transferências de valores, bens, direitos e obrigações entre as duas contas. Os cidadãos bolivianos que participam de uma conta não podem participar da outra.

Cada Certificado Fiduciário dos cidadãos bolivianos participantes da CAP constitui um valor denominado Ação Popular – AP, que tem as seguintes características: é transmissível por sucessão hereditária; é livremente transferível; pode constituir-se em garantia; pode ser resgatada em dinheiro, ou estabelecer uma renda anual vitalícia, não sujeita a sucessão hereditária, que inclui gastos funerários, contratados junto a uma seguradora através de um AFP. 70% dos Certificados Fiduciários destinam-se aos cidadãos bolivianos registrados na CAP, e 30% aos registrados na Conta Solidária.

A tabela a seguir, apresenta o valor total acumulado nos fundos, em 31 de março de 2001, discriminado por AFP.

Tabela 33

VALOR TOTAL DOS FUNDOS DE PENSÃO EM MARÇO 2001 (EM US\$)

AFP	FCI	FCC	Total
Futuro da Bolívia	427.339.415	788.502.194	1.215.841.609
Previdência BBV	457.978.114	780.295.136	1.238.273.250
Total	885.317.529	1.568.797.330	2.454.114.859

Fonte: SPVS. Boletín Pensiones.

Além desses dois fundos, as duas AFP em funcionamento, uniram-se e formaram o Consórcio Previdência – Futuro, que após processo de licitação, teve adjudicado, a seu favor, o direito de arrecadar e administrar as contribuições destinadas ao Fundo de Capitalização Individual de Habitação, que em março de 2001, somavam aproximadamente US\$ 603 milhões. Ditas contribuições estão definidas no escopo do Programa Nacional de Subsídio Habitacional, e não se confundem com os aportes previdenciários.

8.7. Benefícios do Novo Sistema

O Seguro Social Obrigatório de Longo Prazo, do novo sistema previdenciário boliviano, compreende os benefícios de aposentadoria, pensão, morte e riscos profissionais, em favor dos seus filiados, com as características a seguir descritas:

- a) *Prestação de Aposentadoria* – que é paga ao filiado, independentemente da idade, quando tenha em sua conta individual, um valor que permita o financiamento de uma pensão igual ou maior que 70% do seu salário base e do benefício por morte aos seus beneficiários. A partir dos 65 anos de idade, o filiado, independentemente do valor acumulado na sua conta individual, terá

direito a solicitar voluntariamente o benefício de aposentadoria, a seu favor e dos seus beneficiários. A aposentadoria é paga como resultado do valor acumulado na conta individual do filiado (contribuições + rendimentos). Para ter direito a aposentadoria, o filiado deve firmar, com uma companhia de seguros, utilizando os recursos da sua conta individual, um contrato de Mensalidade Vitalícia Variável, destinado ao pagamento de: benefício por morte; benefício por gastos funerários; e uma pensão vitalícia em seu favor, que pode incluir períodos fixos de cinco, dez ou quinze anos, durante os quais a AFP, ou a companhia de seguros, se comprometem a pagar a pensão contratada, em favor do filiado ou seus beneficiários. Se o filiado não tiver beneficiários, os benefícios contratados farão parte da sua herança. Cumprido o período fixo acordado, prosseguirá o pagamento de pensões vitalícias ao filiado;

- b) *Prestação de Invalidez por Risco Comum* – consiste numa pensão paga ao filiado, no caso de sofrer incapacidade total e definitiva, não proveniente de riscos profissionais ou doenças, para exercer um trabalho que seja remunerado. A Prestação por Invalidez, equivale a 70% do Salário Base do filiado, e ao pagamento de 10% deste mesmo Salário, destinado a sua conta individual, desde que o filiado cumpra quatro requisitos: 1) ser menor de 65 anos de idade; 2) ter contribuído com pelo menos 60 parcelas para o seguro obrigatório de longo prazo ou para o antigo sistema de repartição; 3) a invalidez tenha ocorrido durante período no qual os prêmios de seguro estejam sendo pagos pelo filiado, ou num prazo de doze meses, contados desde que o filiado deixou de pagar as contribuições; 4) houver pago pelo menos dezoito prêmios de seguros nos últimos trinta e seis meses, imediatamente anteriores ao início

da invalidez. A Prestação por invalidez é paga até que seja atestado o término da condição de invalidez, ou quando o filiado complete 65 anos de idade, caso em que passa a receber a Prestação de Aposentadoria. Se o filiado cumprir apenas os requisitos dos itens 1, 3 e 4, terá direito à Prestação por Invalidez, quando houver pago prêmios de seguros, no mínimo, durante a metade do tempo transcorrido entre o início do novo sistema, ou o início dos pagamentos, e a invalidez;

- c) *Prestação por Morte* – consiste em pensões que são pagas a favor dos dependentes, em caso de falecimento do filiado. Cada dependente receberá uma pensão, resultante da aplicação dos percentuais previstos em regulamento, sobre uma fração do total do capital acumulado pelo filiado, que não poderá ser inferior a 70% do Salário Base, se este não estiver recebendo pensão por ocasião do seu falecimento, ou a 70% das pensões por invalidez ou aposentadoria, caso o filiado estivesse recebendo estes benefícios por ocasião do seu falecimento. A soma dos percentuais dos dependentes, não poderá exceder a 100% do valor que estivesse sendo recebido pelo filiado. Terão direito a receber a Prestação por Morte, os herdeiros de primeiro grau⁵⁹, e na falta destes, os de segundo grau, dos filiados que, no momento do falecimento, cumprissem os quatro requisitos citados no item Prestação de Invalidez por Risco Comum, desde que estes filiados não estivessem recebendo pensões por invalidez. Receberão a Prestação por morte, os herdeiros de qualquer grau dos filiados que recebiam pensões de aposentadoria no momento do seu falecimento, provenientes de Mensalidade Vitalícia Variável.

⁵⁹ O art. 5º da Lei no 1.732/95, define os graus prioridade dos beneficiários.

- d) *Prestação por Risco Profissional* – é paga nos caso de acidentes de trabalho ou enfermidade profissional que provoque o falecimento ou incapacidade definitiva do filiado para continuar realizando seu trabalho normal. A incapacidade poderá ser total ou parcial, se, neste caso, superar a 10% da perda da sua capacidade de trabalho na função que desempenhava. A Prestação de Invalidez por Risco Profissional em favor do filiado, consiste numa pensão correspondente a um percentual do seu Salário Base, definido em função do percentual da sua incapacidade, e é paga caso este percentual de invalidez seja superior a 25%. A Prestação de Invalidez por Risco Profissional, é paga até que seja atestado o término da condição de invalidez, ou quando o filiado complete 65 anos de idade, caso em que passa a receber a Prestação de Aposentadoria. O filiado declarado inválido num percentual maior que 10% e menor que 25%, receberá, de uma só vez, na qualidade de Prestação de Invalidez por Risco Profissional, uma indenização pelo percentual da sua incapacidade, equivalente a quarenta e oito vezes o seu Salário Base. A Prestação por Morte Causada por Risco Profissional, consiste em pensões em favor dos beneficiários de primeiro e segundo graus. Cada dependente receberá uma pensão resultante da aplicação dos percentuais previstos em regulamento, sobre o Salário Base do filiado, sendo que a soma destes percentuais não poderá exceder a 100%. O direito à Prestação por Risco Profissional, se origina no momento do início do contrato de trabalho, e termina seis meses após sua rescisão, sempre que o filiado não firme um novo contrato trabalhista.
- e) *BOLIVIDA* - os Certificados Fiduciários dos cidadãos bolivianos que se encontrem registrados na Conta Solidária, destinam-se ao pagamento dos

seguintes benefícios: uma anualidade vitalícia variável – BOLIVIDA, ao qual têm direito todos os cidadãos bolivianos ao completarem 65 anos de idade, e que tinham 50 anos ou mais em 1995, independentemente da renda ou do fato de serem segurados ou não. O BOLIVIDA não é transmissível sucessoriamente e no primeiro ano de pagamento da anuidade vitalícia tem seu valor fixado através de Decreto, e nos anos posteriores, determinado pela AFP, com base em estudos atuariais e em regulamento. O Estado garantirá que o valor dos anos posteriores não seja inferior ao pago no primeiro; um pagamento equivalente a duas anuidades do BOLIVIDA, aos herdeiros do titular da Conta Solidaria, no caso deste falecer antes de completar 65 anos de idade; e, uma prestação por gastos funerário, equivalente a uma anuidade fixada pela AFP para o ano em que se der o falecimento, de acordo com regulamento específico. Este benefício, será pago unicamente em favor dos não filiados, nos termos da Lei de Pensões.

8.8. Garantias Dadas pelo Estado

No novo sistema previdenciário boliviano, o Estado não garante um valor mínimo para pensões, nem rendimentos mínimos para as aplicações dos recursos dos fundos de pensão administrados pelas AFP. Também não existem garantias para as pensões no caso de quebra de uma AFP ou companhia de seguros.

A atuação do Estado, no novo sistema previdenciário boliviano, se restringe a sua coordenação, regulamentação e fiscalização, ficando as garantias, afetas tão somente, ao

pagamento dos benefícios do antigo sistema, do bônus de reconhecimento por contribuições feitas, também para o antigo sistema, e do BOLIVIDA.

8.9. Custo de Participação no Sistema

As AFP, a título de remuneração pelos serviços prestados, têm direito a cobrar comissões, fixadas na forma de um percentual incidente sobre a remuneração do filiado. Atualmente essa comissão é de 0,5%, fixada pela SPVS e não pode ser aumentada nos cinco primeiros anos de funcionamento do novo sistema. A partir daí qualquer aumento pretendido pelas AFP deve ser previamente aprovado pela Superintendência.

Muito embora esse percentual de comissão possa parecer pequeno, é importante salientar, como já visto, que na Bolívia, a adesão de filiados é feita de forma compulsória, eximindo as duas únicas AFP de concorrerem entre si, não necessitando, portando, incorrerem em custos de propaganda e agenciamento de filiados, caracterizando a existência de um duopólio no país.

8.10. Concentração do Sistema

No caso da Bolívia, a análise quanto à concentração de filiados e patrimônio nas AFP é inexecutável, porque a Lei de Pensões prevê que nos cinco primeiros anos de funcionamento do novo sistema previdenciário, apenas duas AFP podem funcionar.

Além disso, como já mencionado, os critérios de distribuição dos filiados entre as duas AFP são balanceados, gerando, compulsoriamente, um equilíbrio quanto ao valor do patrimônio e número de filiados nestas duas entidades.

Tabela 34

DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE E NÚMERO DE FILIADOS POR AFP (MARÇO 2001)

AFP	Quantidade de filiados	%	Valor do patrimônio (FCC+FCI) em US\$	%
Futuro da Bolívia	308.418	47,80	1.215.841.609	49,54
Previdência BBV	336.767	52,20	1.238.273.250	50,46
Total	645.185	100,00	2.454.114.859	100,00

Fonte: SPVS, Boletín Pensiones, jan./mar. 2001.

8.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos

Em 31 de março de 2001, os investimentos do Fundo de Capitalização Individual somavam US\$ 885 milhões, equivalentes a aproximadamente 10,6% do PIB,⁶⁰ dos quais 72,77% referiam-se a títulos emitidos pelo Estado, e 27,23% a títulos de emissores privados. Do total destes títulos, aproximadamente 98% foi emitido em moeda estrangeira (dólar americano). Não havia investimentos em ações. Esta composição torna o FCI muito dependente do “desempenho financeiro” do Estado. O quadro a seguir demonstra a distribuição dos recursos investidos no FCI.

⁶⁰ PIB 2000 = US\$ 8,28 bilhões (fonte: Instituto Nacional de Estatística – INE)

Tabela 35**DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO FCI POR TIPO DE ATIVO EM MARÇO 2001 (EM US\$)**

Ativo	Valor	%
Bônus do TGN	608.288.017	68,71
Letras do TGN	9.101.148	1,03
Bônus do BCB	3.101.928	0,35
CDD's do BCB	1.687.139	0,19
Bônus de Longo Prazo	31.756.948	3,59
DPF's	201.054.159	22,71
Recursos de alta liquidez ⁽¹⁾	30.328.190	3,42
Total	885.317.529	100,00

Fonte: SPVS, Boletín Pensiones, jan./mar. 2001.

TNG – Tesouro Geral da Nação // BCB – Banco Central da Bolívia // CDD – Certificado de Depósito // DPF – Depósitos Pré-Fixados

(1) Os Recursos de Alta Liquidez estão depositados em contas correntes sobre as quais incidem juros

Em 31 de março de 2001, os Investimentos dos recursos do Fundo de Capitalização Coletiva somavam US\$ 1,56 bilhões, dos quais, 97,8% estavam locados em ações das empresas privatizadas. O quadro a seguir, demonstra de forma detalhada, a composição da carteira de investimentos do FCC na data pré-citada.

Tabela 36**Detalhamento da Carteira de Investimentos do FCC em 31 Março 2001 (em US\$)**

Detalhe da Carteira	FCC		Total FCC	%
	AFP Futuro	AFP Previdência		
AÇÕES	768.296.035	768.068.561	1.536.361.596	97,93
Transrede	88.430.310	88.360.974	176.791.283	11,27
ENTEL	289.485.727	289.330.572	578.816.298	36,90
Corani	27.767.684	27.767.684	55.535.367	3,54
Ferrovía Oriental	12.903.488	12.903.487	25.806.975	1,65
Ferrovía Andina	6.616.061	6.616.061	13.232.122	0,84
Petrolera Andina	129.528.620	129.528.659	259.057.278	16,51
Petrolera Chaco	150.071.073	150.071.073	300.142.147	19,13
Valle Hermoso	16.916.018	16.915.995	33.832.013	2,16
Guaracachi	23.484.550	23.484.550	46.969.101	2,99
LAB	23.089.505	23.089.505	46.179.010	2,94
COTAS DO FCI	1.587.387	76.463	1.663.849	0,11
Recursos de Alta Liquidez	18.621.772	12.150.113	30.771.884	1,96
TOTAL	788.502.194	780.295.136	1.568.797.330	100,00

Fonte: SPVS, Boletín Pensiones, jan./mar. 2001.

CAPÍTULO 9

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CAPITAL:	BRASÍLIA
FESTA NACIONAL:	7 DE SETEMBRO – DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA (1822)
SUPERFÍCIE:	8.511.965 KM²
POPULAÇÃO:	168.495.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	REPÚBLICA FEDERAL MULTIPARTIDARISTA COM DUAS CÂMARAS LEGISLATIVAS (SENADORES E DEPUTADOS)
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
LÍNGUA OFICIAL:	PORTUGUÊS
MOEDA:	REAL

9.1. Histórico

Sem considerar algumas instituições assistenciais criadas ainda na época do Brasil Colônia, como a Casa de Misericórdia de Santos em 1543, ou mais adiante, na época do império, quando surgiram alguns montepios civis e militares, a Lei nº 3.724 de 15 de janeiro de 1919 é a primeira medida que se conhece no Brasil, um pouco mais abrangente na área social, e que tornava obrigatória a indenização ao empregado, por parte do empregador, no caso de acidente decorrente de atividade trabalhista.

Porém, o marco inicial do sistema de previdência social no Brasil pode ser considerado como sendo o Decreto-Lei nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões para as empresas ferroviárias. Estas caixas, uma para cada empresa, eram administradas por comissões paritárias formadas por empregados e empregadores, sem a participação do Estado.

Durante as décadas de 20 e 30 surgiram várias caixas para diferentes segmentos trabalhistas, à semelhança daquelas das empresas ferroviárias, chegando o país a ter cento e oitenta e três dessas entidades no ano de 1937⁶¹, porém com reduzido número de participantes em cada uma delas, não permitindo que fossem diluídos os riscos de invalidez, velhice e morte. Para solucionar esta dificuldade foram criados os institutos de aposentadorias e pensões, que agregavam os trabalhadores por classes trabalhistas e não mais por empresas, ampliando a dimensão das entidades previdenciárias, passando também o Estado a intervir diretamente na administração destas. A primeira entidade com

61 Oliveira, Francisco Eduardo Barreto et al, Revolução na Previdência, p. 302.

esta nova característica foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM, criado em 29 de junho de 1933. Na esteira do IAPM surgiram outros, como o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes – IAPC, e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários – IAPB, dando cobertura a uma significativa parcela dos trabalhadores urbanos e marcando o início de uma nova fase da previdência social brasileira.

Os institutos apresentavam fortes desigualdades entre si, na medida em que as classes com maior poder aquisitivo conseguiam constituir entidades com mais capacidade financeira e melhores benefícios.

Objetivando unificar as atividades previdenciárias do país e buscando a equidade do sistema foi criado, no ano de 1945, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB. Tal tentativa não obteve êxito, pois em 1946 houve troca de governo e a nova administração não levou adiante os planos de funcionamento do ISSB.

Somente em 26 de agosto de 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que determinou a uniformização das contribuições e dos planos de benefícios dos diversos institutos e estendeu a obrigatoriedade de participação no sistema previdenciário aos empregadores e aos trabalhadores autônomos. Essa Lei representou um importante marco na previdência social brasileira pois efetivamente foi o primeiro passo no sentido de reduzir as diferenças entre as diversas classes trabalhistas, o que entretanto só ocorreu de uma forma efetiva em 1966 com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que unificou seis grandes institutos e estendeu o sistema previdenciário a todos os

trabalhadores urbanos, com exceção dos empregados domésticos, que só viriam a ser incorporados no ano de 1972.

Os trabalhadores rurais não estavam contemplados pela previdência social, e incluí-los representava um desafio. Na década de 60 duas tentativas não obtiveram êxito: a primeira através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural; e a segunda através do Plano Básico. A inclusão só se deu em 25 de maio de 1971, com a edição da Lei Suplementar nº 11, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Pró-Rural, em substituição ao Plano Básico.

Na seqüência da evolução do sistema previdenciário brasileiro, em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. No âmbito do MPAS, em 1977 foi criado o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que englobava os seguintes órgãos: o INPS, com a função de administrar os benefícios de aposentadorias e pensões; o INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, com a função de administrar a assistência médica dos trabalhadores; o IAPAS – Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, com a função de realizar a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, com a função de prestar assistência social aos menores carentes; a LBA – Legião Brasileira de Assistência, com a finalidade de prestar assistência social à população carente; a DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, com a finalidade de automatizar e manter as informações do sistema; e a CEME – Central de Medicamentos, com a função de administrar o abastecimento das unidades médicas e ambulatoriais e o fornecimento de medicamentos às populações carentes.

Ainda no ano de 1977, foi aprovada a Lei nº 6.435 que tratava da instituição de regimes previdenciários privados e complementares, abertos ou fechados, consolidando a opção do país por um sistema previdenciário baseado nos três pilares.

Em agosto de 1987 foi instituído o Piso Nacional e o Salário Mínimo de Referência, que vigoraria até 1988, desvinculando os benefícios previdenciários do salário mínimo.

Até então as reformas estavam voltadas mais para a adequação da estrutura organizacional do sistema previdenciário do que nas questões relativas ao funcionamento dos regimes, mostrando-se pouco producentes em termos de trazer equilíbrio econômico financeiro, eqüidade e universalização à previdência social.

9.2. Aspectos Gerais

Inicialmente cabe ressaltar que, até o momento, as alterações realizadas na previdência social brasileira não instituíram um novo sistema, nem foram suficientes para obtenção do equilíbrio econômico-financeiro e de padrões, no mínimo aceitáveis, de eqüidade, não tendo firmado um marco conclusivo da reforma da previdência, deixando, entretanto, a nítida percepção de que o processo reformista encontra-se em andamento.

Num contexto mais amplo, o déficit apresentado pelo sistema previdenciário brasileiro, tem-se constituído num dos principais componentes do desequilíbrio fiscal do Estado. Sob este enfoque, que tem tomado força nos recentes debates, a reforma da previdência visa a trazer, ou minimizar, esse desequilíbrio.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 alterou a dimensão da previdência social do país, na medida em que a definiu como *“um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à previdência e à assistência social”*, o que efetivamente pode ser considerado como o início de um processo reformista mais arraigado.

A análise das reformas ocorridas na previdência social após a Constituição de 1988 pode ser abordada sob dois aspectos: o primeiro refere-se às transformações organizacionais, e o segundo às modificações sistêmicas dos diferentes regimes existentes no país.

9.3. Reformas Organizacionais

Dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, teve início um processo de reformas institucionais na área da previdência social do país. Em 1990 foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, com a divisão das suas atribuições. O Ministério da Ação Social absorveu as funções assistenciais, o Ministério da Saúde incorporou a parte relativa à saúde do trabalhador, e a área da previdência ficou a cargo da Secretaria Nacional de Previdência, órgão subordinada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social – MTPS, ao qual também ficou subordinado o então recém criado Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, oriundo da fusão do INPS com o IAPAS, e que passou a ser o gestor do Regime Geral da Previdência Social - RGPS.

Nova reestruturação ministerial ocorreu em 1992. O MTPS foi dividido em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social, ficando o INSS vinculado a este

último. Além disso, o Ministério da Ação Social passou a denominar-se Ministério do Bem-estar Social

Em 1995 ocorreram outras mudanças. Foram extintas a Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência, cujas funções foram transferidas para o Ministério da Justiça, e para o então recém-criado programa Comunidade Solidária. As funções de assistência social retornaram para o Ministério da Previdência Social, que voltou a denominar-se Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

9.4. Reformas Sistêmicas

No que se refere aos aspectos constitucionais das reformas previdenciárias, o país saiu de uma Carta Magna outorgada pelo poder arbitrário dos ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, através da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, onde as referências à previdência social eram muito tímidas, e passou à Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, dentro de um clima de clamor de recuperação e expansão das áreas sociais.

Um aspecto crucial e problemático introduzido pela Constituição de 1988, foi a instituição de novas regras para previdência social, que de uma forma geral equipararam direitos e ampliaram benefícios, elevando os gastos previdenciários. Esta mesma Constituição criou novas fontes de recursos, em um esforço para que fosse compensado o incremento das despesas. Entretanto estas fontes não foram suficientes para o custeio do acréscimo verificado.

Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que muito embora tenha caráter assistencial, veio a acrescentar mais encargos aos cofres públicos, na medida em que estabeleceu:

- a) garantia de renda de um salário mínimo por mês aos portadores de deficiência física e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover, por si ou por sua família, a própria subsistência;
- b) pagamento de auxílio por nascimento (auxílio natalidade) ou morte (auxílio funeral) no valor de um salário mínimo, às famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Constata-se, a partir da edição do Texto Constitucional de 1988 e de sua pertinente regulamentação, naquilo que se refere especificamente ao sistema previdenciário, uma crescente deterioração da sua capacidade de financiamento, acalorando as discussões acerca da necessidade de que fossem realizadas reformas mais profundas.

No início, essas discussões ficaram quase que somente adstritas às questões relativas a viabilidade financeira do RGPS. Tal enfoque provinha não só da ampla cobertura da população previdenciária dada pelo Regime Geral, como também de um histórico de má administração e fraudes, além do pouco conhecimento que havia das distorções existentes nos regimes dos servidores públicos.

Indubitavelmente o INSS precisava, como ainda precisa, de medidas gerenciais que combatam a fraude, o mau atendimento e a evasão, muitas das quais foram adotadas, constatando-se algumas melhorias, sem entretanto resolverem o problema da falta de equidade, talvez a mais grave questão a ser enfrentada, carente de reformas

estruturais que ainda se encontram pendentes de aprovação, devido, principalmente, à atuação corporativista das categorias detentoras de privilégios, que normalmente exercem forte influência nos níveis de tomada de decisão.

O processo de discussão da reforma previdenciária resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição e deu outras providências, consoante o instituído no seu preâmbulo.

A Emenda nº 20/98 determinou que a previdência social do país passe a ser essencialmente contributiva, tendo por princípio básico o equilíbrio atuarial e financeiro, destacando a importância de alteração da metodologia de cálculo do salário de benefício dos segurados, sua conexão com as fontes de financiamento, e a necessidade de implementação de uma previdência moderna, que atraia os trabalhadores que se encontram no mercado informal.

A aprovação da Lei nº 9.983 de 2000, conhecida como Lei de Crimes Contra a Previdência, que visa a imputar maior severidade nas punições decorrentes de crimes contra a previdência social, representou uma importante conquista da sociedade. A aprovação deste dispositivo legal foi motivada por um histórico de má gestão e falta de controle dos sistemas previdenciários, retratado através de diversos casos de fraudes, desvios e impropriedades.

Uma proposta essencial, que não foi aprovada na EC nº 20/98, apesar de 77% dos benefícios referirem-se a aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, foi a fixação

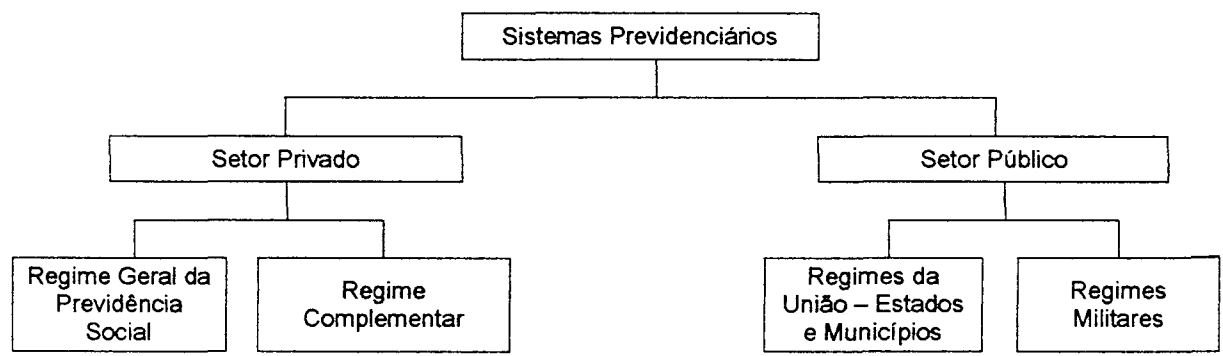
de uma idade mínima para concessão das aposentadorias do setor privado. Essa “derrota” não permitiu que o sistema fosse estruturalmente ajustado ao fenômeno demográfico de envelhecimento da população.

O sistema de previdência social brasileiro é integrado por três sub-sistemas, com múltiplos regimes e critérios, e está estruturado da seguinte forma:

- a) *Regime Geral de Previdência Social – RGPS*: obrigatório, público, tendo como participantes os trabalhadores do setor privado e das empresas estatais, baseado em regime de repartição, gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e que presta subsídios sociais;
- b) *Regimes Próprios de Previdência dos Funcionários Públicos, Cíveis e Militares*: obrigatórios, públicos, tendo como participantes, os respectivos funcionários públicos, de cada uma das três esferas de governo: Federal; Estadual e Municipal, e para cada um dos três poderes: Executivo; Legislativo e Judiciário, além dos militares (estes quatro tipos de regimes também são conhecidos como regimes especiais), com modelos de financiamento baseados em repartição;
- c) *Regime de Previdência Complementar Aberto ou Fechado*: opcional, privado, tendo como participantes os trabalhadores do setor privado e das empresas estatais, baseado em regime de capitalização, gerenciado por instituições conhecidas como Entidades Fechadas de Previdência Privada, e fiscalizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS e pelo Ministério da Fazenda.

Esquemáticamente o sistema previdenciário brasileiro pode ser representado da seguinte forma:

Figura 5



É importante mostrar a independência entre estes regimes, pois há uma tendência de se atribuir ao INSS a gestão do sistema como um todo, porque esta entidade concentra aproximadamente 86% da população previdenciária.

Essa visão, já equivocada, se assevera na medida em que nos 14% restantes estão os regimes dos servidores públicos, que com seus múltiplos critérios e leis, agregam a maioria das distorções, erros, vícios e injustiças, além de, ao contrário do que seria lógico, gastos maiores do que os do INSS. Convém, portanto, analisar cada um destes regimes separadamente.

9.4.1. Regime Geral da Previdência Social – RGPS

No que concerne ao RGPS, as modificações introduzidas pela Constituição de 1988 foram regulamentadas pelas Leis nºs 8.212 e 8.213, Plano de Custeio da Previdência Social e Plano de Benefícios da Previdência Social, respectivamente, ambas de 1991, e foram, entre outras:

- a) equiparação das aposentadorias e pensões dos trabalhadores rurais as dos trabalhadores urbanos, elevando o piso de meio para um salário mínimo;
- b) concessão de pensão por morte, no caso do sobrevivente ser homem;
- c) introdução da aposentadoria proporcional à mulher;
- d) concessão de aposentadoria por velhice à mulher trabalhadora rural aos 55 anos;
- e) redução da idade para concessão da aposentadoria por velhice do trabalhador rural do sexo masculino de 65 anos para 60 anos;
- f) unificação do piso em um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais.

Estas medidas levaram a uma contínua deterioração da capacidade de financiamento do RGPS, o que viria a motivar o pré-citado processo de discussão acerca da necessidade de reformas mais profundas, que culminou, como visto, com a aprovação da EC nº 20/98, a partir da qual, tornou-se possível a introdução de critérios atuariais na fórmula de cálculo do salário de benefício, em substituição ao método anterior, que considerava apenas os trinta e seis últimos meses de contribuição, e causava distorções, na medida em que o valor do salário de benefício ficava dependente dos salários

percebidos pelo trabalhador neste lapso, em detrimento de todo seu histórico trabalhista. Caso neste período, os salários fossem menores que a média geral de todos os estípidios recebidos durante sua vida laboral, o trabalhador seria prejudicado, caso contrário seria beneficiado. De qualquer forma haveria injustiça.

A Lei nº 9.876 de 29 de novembro de 1999 introduziu a nova fórmula de cálculo do salário de benefício que passou a se basear na média resultante do cômputo de 80% dos maiores salários de contribuição recebidos durante toda vida laboral do segurado, e um fator previdenciário que visa a equalizar o tempo de contribuição no cálculo do valor do benefício, buscando cumprir o princípio constitucional do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário. Esta Lei também introduziu regras que visam a incentivar os autônomos a participarem da previdência social, através da equiparação das suas contribuições com as dos trabalhadores com vínculo empregatício, quando da prestação de serviços a empresas. A partir desta Lei, o salário de benefício passou a ser calculado da seguinte forma:

Sb = M x f, onde: **Sb** = salário de benefício; **M** = média de 80% dos maiores salários de contribuição do segurado durante todo seu tempo de contribuição, corrigido monetariamente; **f** = fator previdenciário, definido a seguir:

$$f = \frac{Tc \times a \times (1 + Id + Tc \times a)}{Es \times 100}$$

onde: **f** = fator previdenciário; **Tc** = tempo de contribuição de cada segurado; **a** = alíquota de contribuição do segurado; **Es** = expectativa de sobrevida do segurado na data de aposentadoria; **Id** = Idade do aposentado na data de aposentadoria.

A EC nº 20/98 também introduziu o fim das aposentadorias proporcionais⁶², fez restrições às aposentadorias especiais, extinguiu as aposentadorias especiais dos professores universitários, fixou um teto máximo para benefícios de legislação especial e aperfeiçoou alguns mecanismos de arrecadação, como por exemplo, a atribuição de competência à Justiça do Trabalho para cobrar contribuições sociais sobre a folha de salários, agilizando as rotinas de cobrança de dívidas previdenciárias.

As dificuldades de financiamento do RGPS advêm, em grande parte, da adoção do modelo de repartição simples, conjugado com o aumento do número e do tempo de permanência de pessoas em gozo de benefícios, em consequência do fenômeno demográfico de envelhecimento da população, sem o necessário aumento da idade mínima para concessão de benefícios.

No ano de 1940, a média de esperança de vida da população brasileira ao nascer era de 42 anos de idade, passando, em 1996, para 68 anos, sendo que as projeções apontam para uma esperança de vida de 76 anos em 2.020.⁶³ Este cenário agrava-se se considerarmos que no Brasil a esperança de vida ao nascer tende a ser subestimada em relação à expectativa de vida em idade avançada, em função das altas taxas de mortalidade infantil. Alia-se ao envelhecimento da população, a redução da taxa de crescimento populacional que passou de 1,9% em 1987, para 1,4% em 1997, alterando a distribuição etária da população brasileira.

62 Foi resguardado o direito adquirido por aqueles que já tinham condições de receber este benefício, e foram introduzidas regras de transição para aqueles que, mesmo não tendo cumprido os requisitos de elegibilidade, contribuíam para o RGPS.

63 Fonte IBGE – Censo Demográfico.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a União, os Estados e vários Municípios, instituíram regimes trabalhistas próprios (Regime Jurídico Único – RJU), para os quais a maior parte dos celetistas foram transferidos, deixando de contribuir para o RGPS, que foi prejudicado por ser custeado através de repartição simples.

Adicionalmente, concorre para estas dificuldades, a evolução do mercado de trabalho brasileiro, que mostrou a partir de 1989, um contínuo crescimento do setor informal. Naquele ano, 59% da população ocupada tinha carteira assinada e contribuía para o INSS. Em 1999 este número havia caído para 45%.⁶⁴

Tabela 37

EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA – RGPS EM R\$ BILHÕES (PREÇOS CONSTANTES DEZ/98)

Ano	Arrecadação Líquida	Pagamento de Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário
1988	30,79	17,83	12,96
1989	30,49	19,04	11,45
1990	31,50	19,52	11,98
1991	28,32	20,47	7,85
1992	27,93	22,28	5,65
1993	31,74	29,97	1,77
1994	33,88	33,07	0,81
1995	40,69	41,02	-0,33
1996	44,36	44,48	-0,12
1997	45,89	49,06	-3,17
1998	46,74	53,49	-6,75

Fonte: MPAS/Secretaria de Previdência Social.

O RGPS concentra os filiados de mais baixa renda, que normalmente passam períodos trabalhando na informalidade sem contribuírem para o INSS, impedindo o

64 ORNELAS, Waldeck, VIEIRA, P. Solange, Novo Rumo para Previdência Brasileira. *Conjuntura Social*, p. 11.

acesso aos benefícios. Na maioria das vezes, esta situação se dá em função de uma natural dificuldade de inserção de trabalhadores pouco qualificados no mercado.

9.4.2. Regimes Previdenciários do Setor Público

Os regimes previdenciários dos servidores públicos da União, Estados e Municípios têm apresentado elevados déficits, mostrando-se como um dos principais obstáculos para o ajuste fiscal das contas públicas do país. Em 1999 a necessidade de financiamento para a previdência pública nas três esferas governamentais ficou em torno de R\$ 38,8 bilhões.⁶⁵

Antes da Constituição de 1988, os quadros funcionais da administração pública, nas três esferas de governo, eram integrados por um reduzido número de servidores estatutários, e por um grande contingente de funcionários regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e que estavam sujeitos às regras do RGPS, para o qual efetuavam as devidas contribuições.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a União, os Estados e os Municípios brasileiros foram autorizados a instituírem regimes previdenciários próprios para seus servidores, totalmente desvinculados do RGPS. Estes regimes proliferaram-se, chegando a país a ter, no início do ano de 2001, aproximadamente 2.740 municípios com regimes previdenciários independentes⁶⁶, com critérios diferenciados de contribuição e elegibilidade de benefícios, sem esteio atuarial ou preocupação com o princípio da equidade.

Estas medidas fizeram com que os respectivos entes estatais assumissem a responsabilidade pelo passivo previdenciário dos servidores que haviam contribuído para o RGPS e que migraram para os novos regimes, que normalmente previam melhores condições de aposentadoria do que aquelas do RGPS. No início do funcionamento desses regimes formou-se uma ilusão de aparente equilíbrio e vantagem, devido a inexistência de aposentadorias a serem pagas, a um fluxo de contribuições, e a desobrigação de contribuir para o RGPS.

Rapidamente esta situação se inverteu e as despesas previdenciárias cresceram consideravelmente. A tabela a seguir demonstra o déficit da previdência da União, Estados e Municípios no ano de 1999.

Tabela 38

RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA – 1999 (EM R\$ BILHÕES)

Regime	Contribuições	Despesas c/Inativos e Pensionistas	Total
União	3,8	23,2	- 19,4
Estados	3,1	19,7	- 16,6
Municípios	0,5	3,3	- 2,8
Total	7,4	46,2	- 38,8

Fonte: Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2001.

Além do caráter contributivo definido pela EC nº 20/98, a Lei nº 9.717 de 1998, conhecida como Lei Geral de Previdência do Setor Público, estabeleceu normas gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência no setor público, pondo fim ao “vácuo legal” existente desde a Constituição de 1988. As novas regras deram maior transparência à previdência pública, evidenciando seus custos para a

65 Fonte MPAS.

66 PINHEIRO, C. Vinícius, Revista de Previdência Funcional, p. 11.

sociedade, fator essencial para que possam ser adotadas as medidas necessárias ao cumprimento do preceito constitucional do equilíbrio.

As principais reformas introduzidas nos regimes previdenciários públicos, através da EC nº 20/98 e da Lei nº 9.717/98 foram: estabelecimento de idade mínima para aposentadoria 60 para homens e 55 para mulheres, com regras de transição; carência de dez anos no exercício de função pública; fim da aposentadoria proporcional; restrição aos regimes especiais; equiparação do teto de benefício ao RGPS para os novos funcionários que vierem a ingressar no serviço público, com possibilidade de criação/adesão de fundos de pensão (depende de aprovação de lei complementar).

A Lei nº 9.783 de 28 de janeiro de 1999, aumentou as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais ativos e criou a contribuição para os inativos e pensionistas. Essas medidas foram declaradas inconstitucionais pelo Superior Tribunal Federal – STF, fazendo com que a União deixasse de arrecadar o acréscimo decorrente desta Lei e devolvesse as quantias que já haviam sido recolhidas.

Adicionalmente, a Lei nº 9.962/00 definiu que a maioria dos servidores públicos federais deverá ser contratada pelas regras do setor privado, o que virá a “esvaziar” o regime previdenciário público federal. Esta medida vem em conjunto com a iniciativa adotada pelo Poder Executivo, que encaminhou ao Congresso Nacional, em abril de 1999 o Projeto de Lei Complementar nº 9, que se encontra em fase de votação na Câmara dos Deputados, e que versa sobre a instituição de regimes de previdência complementar para a União, Estados e Municípios, configurando um cenário cuja tendência é a adoção de um

modelo misto, integrado por um benefício básico limitado ao teto constitucional, e outro complementar, estabelecido mediante regime de capitalização.

Os regimes dos servidores públicos contemplam os segmentos com maior poder aquisitivo, e graças a generosos métodos de cálculo, permitem, em alguns casos, aposentadorias de pessoas com menos de 40 anos de idade, que normalmente usufruem de uma qualidade de vida que as permitem viver, em média, até os 80 anos de idade. Essas pessoas viverão como aposentados por trinta e dois anos, custeados pela sociedade, pois muito embora estes regimes sejam contributivos, os aportes não chegam a cobrir 20% dos custos.

9.4.3. Regime de Previdência Complementar

O regime de previdência complementar brasileiro foi implantado em 1977 através da Lei nº 6.435, e recentemente reformado pelas Lei Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, que adequaram alguns dispositivos legais à nova realidade do mercado de trabalho.

Mister se faz ressaltar que encontra-se em fase de votação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 9, dispondo sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. O citado Projeto virá a concluir o processo de reforma da previdência complementar brasileira.

A previdência complementar é um regime autônomo em relação ao RGPS, facultativo, baseado na constituição de reservas, e operado por entidades de caráter previdenciário, abertas ou fechadas.

As entidades abertas são constituídas unicamente na forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos previdenciários acessíveis a qualquer pessoa física. Normalmente estas entidades são instituições financeiras ou companhias de seguros, e são fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, do Ministério da Fazenda.

As entidades fechadas são aquelas acessíveis exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, denominados patrocinadores; e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidoras. Estas entidades são conhecidas “Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC”, ou, no linguajar popular, “Fundos de Pensão”. As EFPC são fiscalizadas pela Secretaria de Previdência Complementar – SPC do MPAS.

A Lei nº 108/01 dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, e suas respectivas EFPC. A Lei nº 109/01 define o arcabouço geral do regime de previdência complementar.

Baseados na sistemática de capitalização, os planos operados pelas EFPC acumulam grandes volumes de recursos, que são investidos no setor produtivo, em infra-

estrutura e em habitação, gerando empregos e dando uma importante contribuição para o desenvolvimento do mercado de capitais do país. Além disso, dado o perfil de longo prazo dos seus investimentos, as EFPC representam um importante instrumento de incremento da poupança nacional.

O Conselho Monetário Nacional – CMN, define as regras para os investimentos dos ativos das EFPC. Tais regras visam a dar segurança ao patrimônio das entidades previdenciária, através de critérios de diversificação e limitação dos valores alocados nos diferentes ativos, buscando, em última análise defender os interesses e os direitos dos participantes, legítimos destinatários dos recursos dos fundos de pensão.

Até novembro de 1999 as EFPC pagaram R\$ 7,7 bilhões em benefícios a mais de 498 mil pessoas, entre aposentados e pensionistas, de um total de 6,5 milhões de participantes cobertos por seus planos, dando uma dimensão social à previdência complementar.

Tabela 39

EVOLUÇÃO DOS ATIVOS DAS EFPC E PIB CORRIGIDOS PELO INPC (EM R\$ MILHÕES) DEZEMBRO 1999)

Ano	Ativos das EFPC em dez/99	PIB em dez/99	% dos Ativos das EFPC sobre o PIB
1990	26.352	787.806	3,34
1991	36.812	795.820	4,63
1992	43.269	792.622	5,47
1993	59.959	830.570	7,22
1994	72.742	879.158	8,27
1995	74.815	916.259	8,17
1996	86.629	941.548	9,20
1997	101.033	976.991	10,34
1998	101.129	977.661	10,34
1999	115.124	1.010.068	11,40
2000	130.077	1.089.688	11,94

Fontes: Secretaria de Previdência Complementar, Associação Brasileira de Entidades de Previdência Privada e Fundação Getúlio Vargas.

Tabela 40

CARTEIRA DE INVESTIMENTO DAS EFPC – CONSOLIDADA – DEZEMBRO 2000 (EM R\$ MILHÕES)

Tipo de ativo	Valor dos ativos em dez/2000	%
Ações	30.669	23,58
Imóveis	10.460	8,04
Depósitos a prazo	4.145	3,19
Fundos de Renda Fixa	47.410	36,45
Fundos de Renda Variável	14.881	11,44
Empréstimos a participantes	2.279	1,75
Financiamento Imobiliário	3.797	2,92
Debêntures	2.660	2,04
Títulos Públicos	8.588	6,60
Outros	4.687	3,60
Operações com Patrocinadores	501	0,39
Total	130.077	100,00

Fonte: Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada - ABRAPP

A nova legislação do regime complementar corroborou alguns dispositivos já existentes, como por exemplo a manutenção do seu caráter facultativo, e introduziu inovações, das quais destacam-se:

- a) a portabilidade – permite que os trabalhadores que participem de fundos de previdência complementar, possam carregar suas reservas, constituídas pelas suas contribuições e pelas contribuições do patrocinador, de um fundo para outro. Este dispositivo vem a adequar os fundos de pensão à nova dinâmica do mercado de trabalho, na qual o empregado ou servidor tem vários empregadores durante o decurso da sua vida laboral, diferentemente do cenário que se apresentava em 1977 quando do início da previdência complementar;
- b) o benefício diferido (*vesting*) – permite aos participante de fundos previdenciários, em caráter facultativo, optarem pelo recebimento futuro de um benefício proporcional às suas contribuições, em caso de rompimento do vínculo empregatício com o patrocinador ou instituidor, antes da obtenção do

direito ao benefício pleno, garantido o direito do participante a sua reserva, constituída pelas suas contribuições e pelas contribuições do patrocinador, configurando-se, em última análise, como uma variação da portabilidade. Este dispositivo veio a propiciar maior segurança ao participante, no caso de sua demissão em período próximo à aposentadoria e/ou em idade avançada;

- c) o resseguro – consiste num mecanismo de proteção contra variações do mercado, com o objetivo de garantir os direitos dos participantes dos fundos de pensão, no caso de incapacidade financeira da EFPC a qual estejam filiados. O resseguro pode ser utilizado como um fundo de solvência;
- d) o instituidor – que permite a entidades de classe, sindicatos, cooperativas, e outras, instituírem suas respectivas EFPC, cuja gestão dos recursos dos fundos deverá ser terceirizada, mediante contratação de instituição especializada, devidamente autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Este dispositivo veio a imprimir caráter mais democrático à previdência complementar, na medida que possibilitou sua extensão a outros segmentos da classe trabalhadora brasileira;

Adicionalmente a nova legislação da previdência complementar tratou, entre outras, de questões inerentes aos planos de contribuição definida e ao multipatrocínio de EFPC, que também visam à adaptação destes mecanismos na nova realidade trabalhista e previdenciária que se apresenta.

Finalmente, cabe mencionar, que as duas pré-citadas Leis Complementares ainda serão regulamentadas pelo poder público, o que, em conjunto com a aprovação do

Projeto de Lei Complementar nº 9, dará forma final ao sistema de previdência complementar nacional.

9.4.4. Reformas Pendentes

Além das diversas reformas realizadas no sistema de previdência social do brasileiro, existem outras que o Governo não conseguiu e/ou pretende realizar, e que são consideradas fundamentais para melhorar as condições de equidade e trazer equilíbrio econômico financeiro ao sistema.

Reformas que o Governo não conseguiu aprovar:

- Idade Mínima para os trabalhadores do setor privado
- Redução da taxa de reposição para os atuais servidores públicos
- Extinção do vínculo entre o reajuste dos valores das aposentadorias e a remuneração do pessoal ativo.
- Estabelecimento de contribuição previdenciária por parte dos inativos e aumento das contribuições dos ativos.

Reformas que o Governo ainda pretende realizar:

- Mudanças marginais no RGPS – sistema rural, carência, etc. (Lei ordinária)
- Estabelecimento do fundo de pensão da União com criação de incentivos para atração dos atuais ativos (Lei ordinária)
- Alterações na previdência dos militares (Lei ordinária).

- Criação de uma nova agência reguladora para os fundos de pensão (Lei ordinária)
- Reforma do seguro de acidentes do trabalho (Lei ordinária)
- Estabelecimento de Idade mínima para concessão de aposentadoria do setor privado (Emenda Constitucional)

9.5. Adesão de Filiados

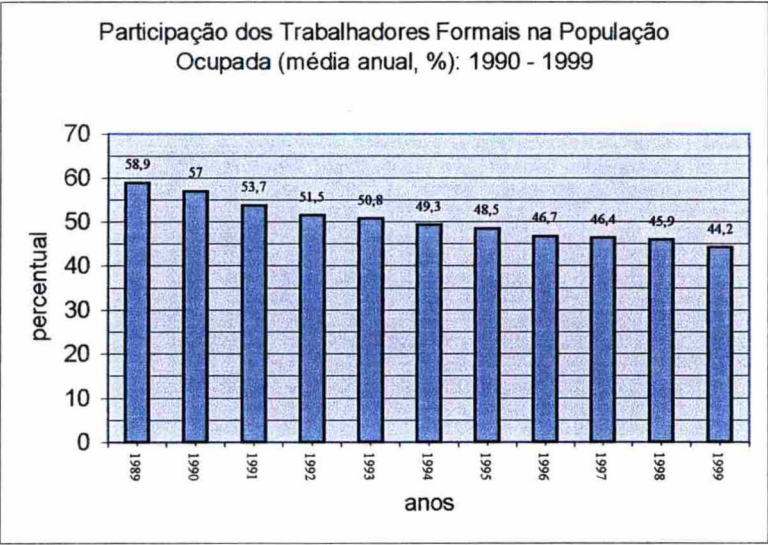
Em dezembro de 1999 a população economicamente ativa brasileira era de aproximadamente 81,8 milhões de pessoas, das quais 79,3 milhões encontravam-se ocupadas, sendo que apenas 26,7 milhões contribuíam para algum tipo de regime previdenciário⁶⁷.

A partir de 1990 ocorreram acentuadas mudanças nas relações trabalhistas. O número de empregados com contrato formal de trabalho decresceu continuamente, em detrimento do crescimento do número de trabalhadores informais, conforme demonstrado no gráfico 1, a seguir:

Parte do fenômeno demonstrado no quadro anterior pode ser atribuída à reestruturações empresariais e à adoção de novas tecnologias, que causam desemprego, levando os trabalhadores às atividades autônomas, cujo exercício, historicamente não tem sido normalmente acompanhado de contribuições previdenciárias, haja vista que em 1999 os autônomos representavam menos de 7,3% do total de contribuintes previdenciários.

⁶⁷ Fonte: PNAD/IBGE, 1999.

Gráfico 1



Fonte: Conjuntura Social N.11 V.2, abr-jun de 2000. pág. 37

9.6. Unidade de Medida Utilizada pelo Sistema

Não existe uma unidade de medida específica para as contribuições e benefícios do sistema previdenciário brasileiro. O que existe é uma indexação do valor dos benefícios ao salário mínimo nacional.

9.7. Custo de Transição do Regime de Repartição para o de Capitalização

No seminário “Reforma dos sistemas de Previdência na América Latina”, realizado na cidade do Rio de Janeiro em 30 de novembro de 2000, organizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, pela Coordenação de Estudos para a América Latina – CEPAL, e pela GTZ, o Secretário de Previdência Social do MPAS proferiu

palestra onde foram apresentados estudos realizados por diferentes organismos, quanto ao custo de transição do Regime Geral da Previdência Social - RGPS para um regime de capitalização.

A partir de 1997, todos os estudos apontam para valores acima de 200% do Produto Interno Bruto - PIB, o que equivale a aproximadamente R\$ 2 trilhões, cifra por demais elevada, que torna praticamente inviável a realização da citada transição.

Tabela 41

ESTUDOS DOS CUSTOS DE TRANSIÇÃO DO REGIME DE REPARTIÇÃO PARA O DE CAPITALIZAÇÃO

Instituição	Ano do Estudo	% do PIB
Banco Mundial – BIRD	1995	188 %
Banco Mundial – BIRD	1998	205 %
Coordenação de Estudos Econômicos para a América Latina – CEPAL	1999	202 %
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas / Universidade de São Paulo – FIPE/USP	1997	255 %
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas – IBGE/IPEA	1997	218 %
Fundação Getúlio Vargas – do Rio de Janeiro – FGV/RJ	1997	250 %

Fonte: Seminário "Reforma dos sistemas de Previdência na América Latina"

9.8. Contribuições Previdenciárias

Devem contribuir obrigatoriamente para o RGPS: os empregados, inclusive os domésticos, seus respectivos empregadores, e os trabalhadores autônomos. Podem contribuir facultativamente para o RGPS, qualquer cidadão que desejar, sendo neste caso classificado como contribuinte individual facultativo. As contribuições dos segurados obedecem às alíquotas explicitadas na tabela a seguir:

Tabela 42

**CONTRIBUIÇÃO DO SEGURADO EMPREGADO, EMPREGADO DOMÉSTICO E TRABALHADOR AUTÔNOMO
(PARA PAGAMENTO A PARTIR DA COMPETÊNCIA JUNHO 2001)**

Salário de Contribuição (em R\$)	Alíquota
Até 429,00	7,65
De 429,01 até 540,00	8,65
De 540,01 até 715,00	9,00
De 715,01 até 1.430,00	11,00

Fonte: MPAS

Para os contribuintes individuais e facultativos filiados ao RGPS até 28 de novembro de 1999, a contribuição é de 20% sobre o salário de contribuição. Estas contribuições são escalonadas em classes que variam dentro do intervalo de R\$ 180,00 a R\$ 1.430,00, sendo obrigatório um período mínimo de permanência em cada classe, para efeito de reconhecimento a futuros benefícios.

Para os contribuintes individuais e facultativos filiados ao RGPS a partir de 29 de novembro de 1999, considera-se salário de contribuição:

- Para o segurado contribuinte individual – a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observados os limites mínimos e máximos (R\$ 180,00 e R\$ 1.430,00 respectivamente).
- Para o filiado facultativo – o valor por ele declarado, observados os limites mínimos e máximos.

Existe ainda a contribuição do segurado especial correspondente a 2,2% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural. Este percentual é

composto: 2,0% para a seguridade social; 0,1% para os riscos de incapacidade laborativa; e 0,1% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR.

As contribuições patronais destinadas a seguridade social⁶⁸, variam em decorrência da atividade desenvolvida pela empresa, e são vertidas para o Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS, onde recebem classificações que definem o percentual de contribuição, bem como sua base de incidência e vinculação às contribuições à terceiros (Sesi, SESC, Senar, INCRA, etc.). Além dessas contribuições as empresas estão obrigadas ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência da incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho – SAT, que possui alíquotas variáveis em função: do grau de risco de acidente do trabalho; e de atividade que exponha empregados a agentes nocivos que ensejam a concessão de aposentadoria especial.

A tabela a seguir apresenta as diversas alíquotas de contribuição previdenciárias dos empregadores para o RGPS:

68 A seguridade social engloba a parte de previdência e assistência.

Tabela 43 – Contribuição dos Empregadores

Tipo de Entidade	Contribuição	Aliquota	Base de Incidência
Empresas em geral, inclusive agroindústria	FPAS	20,0%	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais.
	SAT	Variável	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos.
	Terceiros	Variável	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos.
Instituições financeiras	FPAS	22,5%	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais.
	SAT	Variável	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos.
	Terceiros	Variável	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados: empregados, trabalhadores avulsos.
Produtor rural (pessoa física com empregados)	FPAS	2,0%	Comercialização da produção rural (esta contribuição substitui os 20% incidentes sobre a folha de pagamento).
	SAT	0,1%	Comercialização da produção rural (esta contribuição substitui o SAT incidente sobre a folha de pagamento).
	Terceiros	0,1%	Comercialização da produção rural (esta contribuição complementa a contribuição para terceiros sobre a folha de pagamento).
Produtor rural (pessoa jurídica, exceto agroindústria)	FPAS	2,5%	Comercialização da produção rural (esta contribuição substitui os 20% incidentes sobre a folha de pagamento).
	SAT	0,1%	Comercialização da produção rural (esta contribuição substitui o SAT incidente sobre a folha de pagamento).
	Terceiros	0,1%	Comercialização da produção rural (esta contribuição complementa a contribuição para terceiros sobre a folha de pagamento).
Associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional	FPAS	5%	Receita bruta decorrente de espetáculo desportivo e qualquer form de patrocínio (substitui os 20% incidentes sobre a folha de pagamento dos empregados e avulsos).
	SAT	-	A contribuição acima também substitui esta contribuição.
	Terceiros	variável	Remuneração paga, devida ou creditada aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.
Empresas optantes pelo SIMPLES	FPAS	-	As empresas optantes pelo SIMPLES, contribuem de forma substituída por percentuais variáveis sobre o faturamento. Esta forma de contribuição substitui os 20% incidentes sobre a folha de pagamento.
	SAT	-	As empresas optantes pelo SIMPLES, contribuem de forma substituída por percentuais variáveis sobre o faturamento. Esta forma de contribuição também substitui a contribuição para o SAT incidentes sobre a folha de pagamento.
	Terceiros	-	As empresas optantes pelo SIMPLES, contribuem de forma substituída por percentuais variáveis sobre o faturamento. Esta forma de contribuição desobriga a empresa optante pelo SIMPLES de contribuir para terceiros.
Entidades beneficentes de assistência social em gozo de isenção das cotas patronais	FPAS	-	As entidades filantrópicas que atendam cumulativamente os requisitos exigidos pela Lei nº 8.212/91, ficam isentas das contribuições sociais.
	SAT	-	As entidades filantrópicas que atendam cumulativamente os requisitos exigidos pela Lei nº 8.212/91, ficam isentas das contribuições sociais.
	Terceiros	-	As entidades filantrópicas que atendam cumulativamente os requisitos exigidos pela Lei nº 8.212/91, ficam isentas das contribuições para terceiros.
Cooperativas de trabalho em relação aos trabalhadores cooperados	FPAS	-	A contribuição previdenciária sobre a prestação de serviços de contribuintes individuais cooperados é de responsabilidade da empresa tomadora do serviço (15% sobre o valor bruto da nota fiscal, fatura ou recibo emitido pela cooperativa à empresa).
	SAT	-	Não há contribuição.
	Terceiros	-	Não há contribuição.

Fonte: elaboração própria. Dados do MPAS.

9.9. Benefícios do Regime Geral de Previdência Social

Os benefícios previstos no RGPS consistem em prestações pecuniárias pagas aos segurados ou aos seus dependentes de forma a atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada.

Os benefícios podem ser de dois tipos: benefícios de duração continuada, caracterizados por pagamentos mensais contínuos, até que alguma causa (a morte, por exemplo) provoque sua cessação; e benefícios de prestação única, cujo pagamento é efetuado em uma só vez.

- a) *Aposentadoria por Tempo de Contribuição* – devida ao segurado que completa, no mínimo, trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta, se do sexo feminino. Seu valor corresponde a 100% do salário de benefício. O segurado inscrito na previdência social até 15 de dezembro de 1998 (véspera da publicação da EC nº 20/98) também pode se aposentar aos vinte e cinco e trinta anos de contribuição, respectivamente, se do sexo feminino ou masculino, desde que tenha 48 ou 53 anos de idade. Nesse caso o valor do benefício será de 70% do salário de benefício, acrescido de 5% por cada grupo de doze contribuições adicionais, até o limite de 100%. O professor e a professora podem se aposentar, respectivamente, aos vinte e cinco e trinta anos de contribuição, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, exclusivamente. No caso de segurados envolvidos em atividades insalubres, perigosas ou penosas, que prejudicam a saúde ou a integridade física, o

requisito de tempo de serviço é reduzido para quinze, vinte ou vinte e cinco anos, dependendo da atividade (aposentadoria especial);

- b) *Aposentadoria por Idade* – devida ao segurado que alcança o limite de idade de 65 anos, se homem, ou de 60 anos, se mulher, exceto no caso dos trabalhadores rurais, para os quais esses limites são de 60 e 55 anos, respectivamente. Antes da Lei n.º 8.213/91, o limite para trabalhadores rurais era de 65 anos, somente para os homens e para as mulheres arrimo de família. Se o empregado já cumpriu o período de carência, ao completar 70 anos de idade, se do sexo masculino, ou 65, se do sexo feminino, a empresa pode requerer sua aposentadoria, sendo esta compulsória. O prazo de carência, que antes da Lei n.º 8.213/91 era de sessenta meses, está sendo gradualmente aumentado para 180 meses, com acréscimo de seis meses a cada ano. Em 1997 o número mínimo de meses exigidos era noventa e seis e a carência de cento e oitenta meses será alcançada no ano 2011.
- c) *Aposentadoria por Invalidez* – a qual tem direito o segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, é considerado incapaz, e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência. O aposentado por invalidez tem cancelada a aposentadoria se voltar à atividade, ao contrário dos outros tipos de aposentadorias, que são vitalícias.
- d) *Pensões por Morte* – devida ao (s) dependentes (s) do segurado, aposentado ou não, que falece. Perde o direito à pensão o pensionista que falece; o menor que completa 21 anos, salvo se inválido; ou ainda, o inválido caso cesse a sua invalidez. O valor da pensão por morte, igual ao da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito a receber caso se aposentasse por invalidez, é

dividido em partes iguais entre os seus dependentes. As pensões por morte decorrentes de acidente de trabalho, são pagas como benefício acidentário.

Além desses benefícios o RGPS prevê ainda o pagamento de alguns outros, a saber:

- a) Auxílios: auxílio-doença (tem caráter temporário); auxílio-reclusão (pago aos dependentes do segurado detento ou recluso); e auxílio-acidente (pago, ao segurado que tiver reduzida mais de 50% da sua capacidade laborativa);
- b) Assistenciais: renda mensal vitalícia; amparos assistenciais; e pensão mensal vitalícia (pagos aos indivíduos desamparados ou inválidos que comprovem não dispor de meios de subsistência);
- c) Acidentários – aposentadoria; pensão; auxílio-doença; auxílio-acidente; auxílio-complementar; e auxílio-complemento; (devido ao segurado acidentado, ou aos seus dependentes, quando o acidente ocorre no exercício do trabalho a serviço da empresa, ou no percurso entre a residência e o local de trabalho).

Os benefícios dos diversos regimes previdenciários públicos são assemelhados, no que se refere aos tipos, aos do RGPS, estando as diferenças basicamente, nos valores e nos critérios de elegibilidade, fatores determinantes de privilégios.

No regime complementar os benefícios são basicamente de pecúlio por invalidez ou morte, aposentadorias e pensões. Dado o caráter facultativo deste regime, não cabem comparações deste com os demais, ficando qualquer argüição quanto aos possíveis privilégios, remetidas para um contexto mais amplo, onde predominam fatores

macroeconômicos relacionados ao mercado de trabalho, à renda do trabalhador, e as políticas governamentais.

9.10. Garantias Dadas pelo Estado

No RGPS, desde que comprovado o tempo de contribuição por parte dos empregados e empregadores, o Estado, na qualidade de depositário dos respectivos valores, passa a ser responsável pelo pagamento dos benefícios.

Nos regimes previdenciários da União, dos Estados e dos Municípios, os respectivos entes estatais garantem diretamente o pagamento dos benefícios previdenciários.

No regime de previdência complementar o Estado atua tão somente como orientador e fiscalizador, não lhe cabendo nenhuma responsabilidade direta sobre o pagamento dos benefícios. Tal responsabilidade, na impossibilidade de ser honrada pela respectiva EFPC, cabe ao patrocinador, que no caso de ser um ente público, configura indiretamente uma obrigação para o Estado.

9.11. Mercado de Capitais e a Capitalização dos Fundos de Pensão

Com recursos acumulados da ordem de 13,6% do PIB em março de 2001, os fundos de pensão brasileiros são, tradicionalmente, os maiores investidores das empresas nacionais, estando em sintonia com as necessidades de fortalecimento do mercado de capitais, através de investimentos de longo prazo, que possam alavancar os níveis de produtividade.

Com um valor total de aproximadamente R\$ 46,4 bilhões⁶⁹ em maio de 2001, investidos integralmente nos mercados de ações e de renda variável do país, os fundos de pensão têm exercido papel fundamental no desenvolvimento da economia nacional, que tem atravessando uma fase de profundas mudanças, ditadas por alguns fatores circunstanciais, como a crise de escassez de energia, a crise da Argentina, e outros estruturais como o déficit no balanço de transações correntes.

O mercado de capitais brasileiro é integrado por dois tipos de investidores: os institucionais; e as pessoas físicas. Descartando-se este segundo, que tem atuação importante mas ainda incipiente, os fundos de pensão emergem como os principais atores deste mercado, por duas razões primordiais: o porte destas entidades, que giram elevado volume de papéis dando-lhes liquidez; e o perfil de longo prazo das suas respectivas carteiras, que os tornam investidores permanentes e estáveis.

⁶⁹ Fonte: Consolidado Estatístico da ABRAPP. Ano X – no 25 – maio a junho de 2001.

Nos últimos dezoito meses, as regras de investimento dos recursos dos fundos de pensão têm sofrido constantes alterações, privando as EFPC de uma estabilidade normativa, fator essencial para segurança e crescimento das suas reservas, que visam à concessão de benefícios futuros, finalidade maior do regime de previdência complementar.

CAPÍTULO 10

REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO PARAGUAI



PERFIL DO PAÍS

NOME OFICIAL:	REPÚBLICA DO PARAGUAI
CAPITAL:	ASSUNÇÃO
FESTA NACIONAL:	14 -15 DE MAIO – DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA (1811)
SUPERFÍCIE:	406.752 KM²
POPULAÇÃO:	5.223.000 HABITANTES
FORMA DE GOVERNO:	REPUBLICA MULTIPARTIDÁRIA COM DUAS CÂMARAS LEGISLATIVAS (SENADORES E DEPUTADOS)
CHEFE DE ESTADO:	PRESIDENTE LUIS ANGEL GONZÁLES MACCHI
LÍNGUA OFICIAL:	ESPAÑHOL E GUARANI
MOEDA:	GUARANI

10.1. Histórico

As dificuldades para instituição de sistemas de previdência social no Paraguai estão diretamente relacionadas com o histórico de conflitos que marcou a formação desse Estado, cuja independência foi proclamada em 1813, mas só começou a ser reconhecida, pelos demais países, a partir de 1843.

Em 1844 o Paraguai tornou-se uma república e a partir desse ano o país iniciou um processo de organização política e administrativa que viria a trazer certo desenvolvimento e bem estar aos paraguaios.

Porém, em 1864, o país entrou em guerra contra a Argentina, o Brasil e o Uruguai, países que formaram um bloco, a Tríplice Aliança, para enfrentá-lo em conjunto. Esse bloco, que viria a emprestar o nome ao conflito, caracterizou-se como um dos mais violentos e sangrentos da história dos países do Cone Sul, e prolongou-se até o ano de 1870, resultando na derrota paraguaia.

Na desastrosa situação em que o país se encontrava logo após a guerra, um dos problemas mais urgentes era dotá-lo de uma Constituição que oferecesse um marco jurídico sob o qual se pudesse reorganizar a república.

A Constituição Paraguaia de 1870, de inspiração liberal, refletia as influências das constituições dos Estados Unidos e da Argentina. Estabelecia um amplo sistema de direitos e garantias, e reconhecia o princípio da soberania popular, vale dizer, que o poder reside no povo e este é quem o delega aos governantes. Os preceitos

constitucionais motivaram a formação de dois partidos políticos: O Partido Liberal, em 10 de julho de 1887; e o Partido Colorado, em 11 de setembro daquele mesmo ano.

A Constituição Paraguaia de 1870 determinou que o primeiro governo do país fosse exercido com algumas limitações constitucionais e institucionais. Na prática o que ocorreu foi um período de transição de aproximadamente quinze anos, caracterizado por grande instabilidade política e sucessivas revoluções.

Dentro desse contexto conflituoso e respaldadas pela nova ordem constitucional, surgiram as primeiras organizações trabalhistas no Paraguai, as *Asociaciones de Socorros Mutuos*, que se baseavam no princípio da ajuda mútua e que viriam a estabelecer as bases do futuro movimento sindical.

A primeira dessas organizações foi a *Sociedad Santa Cruz* (1880). Em 1882 foi fundada a *Asociación de los Artesanos del Paraguay*. Em 1885, alguns dos seus membros (trabalhadores gráficos) separaram-se e, um ano depois, formaram o primeiro sindicato do país: A *Sociedad Tipográfica*.

Em 1901, o Sindicato de *Obreros Carpinteros* promoveu uma bem sucedida greve, e teve reconhecido o direito à jornada de oito horas de trabalho. Em 1906, foi fundada a primeira central trabalhista do país – *Federación Obrera Regional del Paraguay (FORP)*.

As três primeiras décadas do século XX foram marcadas por grande instabilidade política. Entre 1904 e 1924, somente um presidente conseguiu completar seu mandato

constitucional de quatro anos. Nesse lapso houve uma sucessão de golpes e revoluções, causando grande migração de trabalhadores para os países vizinhos.

Em 1927, com o fito de superar as lutas entre as distintas tendências do movimento trabalhista, foi criada a *Unión Obrera del Paraguay* – UOP, cujo objetivo principal era coordenar, organizar e dirigir as greves nas principais cidades industriais do país. A UOP tornou-se a maior central sindical da época, ampliando suas ações aos trabalhadores rurais.

Entre 1932 e 1935 o Paraguai viria a se envolver em mais uma guerra por questões territoriais com a Bolívia. Os movimentos sindicais foram contra esta guerra, declarando “guerra à guerra”. Nesse conflito morreram milhares de trabalhadores e o movimento sindical ficou temporariamente suspenso no país. Terminada a guerra com a Bolívia, foi criada a *Confederación Nacional de Trabajadores* – CNT, que agremiava 67 sindicatos.

Em 1937, a CNT conseguiu a promulgação de uma lei que estabelecia a jornada de trabalho de oito horas, reduzia a seis os casos de trabalhos insalubres, fixava um adicional de 150% para as horas extras normais e 200% para o trabalho noturno e dominical. Nessa época criou-se o *Consejo Obrero del Paraguay*, promulgou-se a primeira legislação trabalhista do Paraguai, estabeleceu-se o salário mínimo, e legislou-se sobre seguro social.

Em 1943 foi aprovada a primeira lei de previdência social do Paraguai. Essa legislação criou o Instituto de Previdência Social – IPS, e só foi objeto de aperfeiçoamento em 1973.

Todo este contexto adverso, retardou o processo de organização da sociedade paraguaia frente a nova ordem econômica, trabalhista e social que se instaurava em todos os países do Cone Sul, fazendo com que o Paraguai fosse o último, entre os países da região, a aprovar uma lei sobre previdência social

A sucessão de conflitos atravessados pelo Paraguai, em especial a guerra da Tríplice Aliança, que reduziu a população do país à metade, e trouxe a quase total dizimação da sua população masculina em idade fértil, veio a afetar a estrutura demográfica do país por algumas gerações. Assim é que em 1996, ou seja, cento e vinte e seis anos após o término da guerra da Tríplice Aliança, o Paraguai apresentava 41% da sua população com menos de 14 anos de idade, não compondo portanto a sua força produtiva, o que afeta diretamente a formação de sistemas previdenciários.

10.2 Aspectos Gerais

A atual Constituição Paraguaia, datada de 1992, estabelece que o Sistema de Seguridade Social do Paraguai – SSSP é de adesão obrigatória para todos os trabalhadores com vínculo empregatício, devendo ser estendido a todos os setores da população, e que os serviços por ele abrangidos podem ser prestados pelo poder público, pela iniciativa privada ou por ambos, devendo ser, em qualquer caso, supervisionados pelo Estado. O SSSP é financiado em regime de repartição simples.

Até a presente data não foram sancionadas leis que regulamentem adequadamente o atual sistema público, nem muito menos a instituição de sistemas administrados pela iniciativa privada ou mistos.

O Instituto de Previdência Social – IPS é uma autarquia autônoma, cuja gestão dá-se sob direção do Poder Executivo Nacional, a quem compete a responsabilidade sobre a política de seguridade social do país, bem como a nomeação dos membros do seu Conselho de Administração, que representam dois ministérios: Ministério da Justiça; e Ministério da Saúde. Dito Conselho conta também com representantes dos trabalhadores segurados, e dos aposentados e pensionistas.

No Paraguai existem dois tipos de entidades previdenciárias:

- 1) As de caráter obrigatório, regulamentadas por Lei, que na sua grande maioria são entes autárquicos públicos. No país existem oito destas entidades. Além do IPS, são elas: Caixa Fiscal (inclui as forças policiais e militares); Caixa de Aposentadorias Bancárias; Caixa de Aposentadorias Municipais; Caixa Ferroviária; Caixa de Aposentadorias de Empregados e Trabalhadores da ANDE; Caixa de Aposentadoria da Itaipu Binacional; e Caixa Parlamentar;
- 2) As Administradoras de Fundos Previdenciários – AFP, privadas, não obrigatórias, que podem captar os aportes de qualquer pessoa que voluntariamente deseje obter um benefício de aposentadoria ou pensão. Estas entidades funcionam como complementares das entidades obrigatórias, mas não possuem, ainda, uma regulamentação adequada.

Todos os trabalhadores da iniciativa privada devem ser filiados ao IPS, com exceção dos bancários que possuem um regime especial.

As caixas gerenciam os benefícios dos regimes especiais ou específicos. São instituições administradas por seus próprios participantes, legítimos interessados, e sofrem interferência mínima do Estado.

As AFP têm participação inexpressiva no mercado. Não se desenvolveram por não serem de adesão compulsória, e devido à quebra fraudulenta de duas das principais AFP em atuação no país, ocorrida durante a crise financeira de 1995, fato que trouxe descrédito a essas instituições.

10.3. Adesão de Filiados/Concentração do Sistema

Em dezembro de 2000 o Paraguai tinha uma população total de aproximadamente 5,35 milhões de pessoas, das quais somente 1,99 milhões eram economicamente ativas (PEA).⁷⁰

Dados do ano de 1996 apontavam uma participação de apenas 650 mil pessoas no IPS, das quais somente 138 mil contribuía.⁷¹ Esse contingente representava cerca de 94% de toda população previdenciária do país, e configurava um altíssimo nível de concentração, que beirava praticamente uma situação de monopólio.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.cepsa.org>>. Acesso em: 07 jul. 2007.

⁷¹ *A Seguridade Social e os Processos de Integração Regional*, p. 131.

Essa situação de baixíssima participação na previdência social, fundamenta-se, como vimos no item “10.1. Histórico”, no fato de que a população do país é muito jovem. Em 1996, aproximadamente 41% da população tinha menos de 14 anos de idade.⁷²

10.4. Contribuições Previdenciárias

No Paraguai, o SSSP é financiado através de contribuições advindas dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados ou pensionistas, e do Estado, nos percentuais demonstrados no quadro a seguir:

Tabela 44

CONTRIBUIÇÕES PARA O SSSP

Contribuinte	Base Contributiva	Percentual
Trabalhador	Salário	9,5 %
Aposentado ou Pensionista	Benefício	5 %
Empregador	Folha de pagamento	13 %
Estado	Arrecadação	1,5 %

Fonte: IPS

10.5 Benefícios do SSSP

O SSSP prevê dois tipos de benefícios: os de curto prazo, referentes à saúde - que não fazem parte desta abordagem - e os de longo prazo, que são as aposentadorias e pensões, descritas a seguir:

- a) *Pensão por Velhice* – concedida aos 60 anos de idade com quinze de contribuição, ou aos 55 anos de idade com vinte de contribuição, não sendo necessária a cessação da atividade. Seu valor corresponde a 42,5% da média

72 A Seguridade Social e os Processos de Integração Regional, p. 130.

mensal da remuneração recebida durante os últimos três anos, podendo ter um suplemento de 1,5% por cada cinquenta semanas de contribuições, acima de setecentas e cinquenta semanas, sendo que a soma da aposentadoria com o suplemento não pode ultrapassar 100% da dita remuneração média. Caso o aposentado continue a trabalhar e contribuir para previdência, o valor da aposentadoria tem um acréscimo de 4,5% por cada cento e cinquenta semanas trabalhadas.

- b) *Aposentadoria por Invalidez* – concedida ao segurado que sofra perda de, pelo menos, 2/3 da capacidade de obtenção de renda, tenha contribuído por pelo menos cento e cinquenta semanas, se tiver menos de 55 anos de idade; duzentas semanas se tiver menos de 60 anos de idade; ou quatrocentas semanas, se a invalidez tiver sido causada por envelhecimento ou senilidade precoce. Este benefício pode ser suplementado caso a invalidez, parcial ou total, refira-se à atividade usual do segurado. O valor deste benefício corresponde a 42,5% da média mensal da remuneração recebidos durante os últimos três anos, podendo ter um suplemento de 20% dessa mesma média, além de um acréscimo de 0,5% por cada ano de cobertura após o terceiro ano, sendo que a soma destas parcelas não pode ultrapassar 100% da remuneração média que deu origem ao benefício. No caso da incapacidade ser temporária e decorrente de acidente do trabalho, o benefício corresponde a 75% da remuneração média recebida durante os quatro últimos meses, ou período de contribuição; se menos de quatro meses, é concedido após um período de espera de três dias e é pago por até cinquenta semanas. No caso em que a invalidez seja permanente e total, e decorrente de acidente do trabalho, o

benefício equivale a 60% da média das remunerações recebidas durante os três últimos anos, acrescido de um suplemento de 20% incidentes sobre essa mesma média, e adicionado de 0,5% por cada ano de cobertura acima de três anos. Caso a invalidez seja permanente e parcial: se for de mais de 30%, a aposentadoria corresponde a 60% da perda salarial, calculado de acordo com um plano legal, e acrescido de um suplemento calculado de forma semelhante ao benefício por incapacidade total, porém reduzido na proporção correspondente à capacidade restante para o trabalho. Se o valor resultante deste cálculo for inferior a 30% do valor da aposentadoria por invalidez total, o benefício é convertido em um pagamento único igual a cinco anos de aposentadoria.

c) *Pecúlio aos Dependentes* – concedido aos beneficiários do trabalhador falecido.

O valor deste benefício equivale a um mês de salário para cada cinquenta semanas de contribuições, limitado a cinco meses de salário. No caso do falecimento ocorrer quando o trabalhador estiver aposentado, o valor do benefício corresponde a doze meses de aposentadoria. São beneficiários a viúva, ou o viúvo inválido; se o cônjuge do segurado falecido tiver filhos (as) menores de 16 anos ou inválidos (as), 50% do valor do benefício é concedido ao cônjuge e os outros 50% são rateados entre os filhos (as), sendo que, no caso de órfãos de pai e mãe, o rateio incide sobre o valor integral. Na ausência do cônjuge ou filhos, o pecúlio é pago ao pai e/ou a mãe que sejam dependentes. Os beneficiários recebem também uma parcela equivalente a 75% do suplemento que o segurado falecido porventura estivesse recebendo.

CONCLUSÃO

Analisando o conjunto dos sistemas previdenciários dos países do Cone Sul é possível identificar pontos em comum e particularidades em cada um dos seus elementos, que se dividem em dois subconjuntos: o primeiro, integrado pelo Chile, Argentina, Uruguai e Bolívia, países que já realizaram suas respectivas reformas previdenciárias; e o segundo, composto pelo Brasil e Paraguai, que ainda não terminaram os seus processos reformistas. Apesar desta divisão, os estudos realizados demonstram que não se pode desconsiderar o caráter de continuidade dos processos de reforma dos sistemas previdenciários, o que atribui certo grau de restrições a afirmações como: "já realizaram suas reformas".

Os estudos acerca do surgimento e implantação da previdência social nos países do Cone Sul, evidenciam a forte influência exercida através do corporativismo de algumas classes sociais na criação de benefícios, que geraram privilégios respaldados por dispositivos legais, imputaram pesados ônus aos sistemas previdenciários e trouxeram um forte sentimento de injustiça social.

Estruturados sob influência dos modelos adotados pelos países europeus, baseados em uma contínua expansão demográfica e na formalidade e estabilidade dos mercados de trabalho, nos quais pressupõem-se a existência de contribuições previdenciárias, os sistemas de previdência social dos países do Cone Sul sofreram as conseqüências dos fenômenos de envelhecimento da população, das crises econômicas e do desemprego, que tornaram inevitável a realização de reformas.

À exceção do Chile, os outros três países do Cone Sul que concluíram suas respectivas reformas previdenciárias, o fizeram muito recentemente em termos de previdência social, não permitindo que sejam feitas análises e avaliações quanto a resultados (Argentina em 1993, Uruguai em 1995, e Bolívia em 1996). No lapso transcorrido até o presente momento, já houve alterações substanciais no sistema boliviano em 1998 e no argentino em 2000, evidenciando a citada característica de continuidade dos processos reformistas dos sistemas previdenciários. Tais modificações, de caráter contínuo, visam, de maneira geral, a manter os sistemas adequados às constantes mutações verificadas nos contextos demográficos, econômicos e trabalhistas dos países, fatores que têm tornado frágeis os diferentes modelos adotados pelas reformas.

Entre os países do Cone Sul, o Chile, decorridos vinte anos da realização da sua reforma previdenciária, é o único país cujos dados formam séries temporais que permitem algumas análises quanto aos efeitos das medidas adotadas e que estão descritas no “Capítulo 5 - Reforma Previdenciária Chilena”.

No Brasil, a Emenda Constitucional no 20/98 foi a mais importante medida, até o momento, em termos da reforma previdenciária que está sendo realizada, mas que ainda não conseguiu superar as questões inerentes ao déficit das contas previdenciárias e à falta de equidade, pontos que se mostram particularmente difíceis, dado o grande número de habitantes, o tamanho da economia e a quantidade de sistemas previdenciários autônomos em funcionamento no país.

A reforma da previdência social no Paraguai ainda se encontra em fase de discussão, baseada em estudos que sugerem mudanças estruturais, procurando o princípio da universalidade, em cumprimento ao preceito constitucional em vigor. Cabe à sociedade paraguaia encontrar a melhor opção para o sistema previdenciário do país.

Procurando analisar de forma pontual os tópicos abordados no trabalho, pode-se observar que:

- a) o nível de adesão de filiados à previdência social apresenta acentuada variação entre os países do Cone Sul, e demonstra as dificuldades para implantação de sistemas com características universais;
- b) a adoção de unidades de medidas estabelecendo padrões monetários na maioria dos sistemas previdenciários da região demonstra a preocupação em preservar os valores dos benefícios e das contribuições;
- c) os custos de implantação/migração de/para sistemas previdenciários, a serem arcados pelos respectivos governos, mostram-se elevados em todos os países do Cone Sul, o que atribui alto grau de dificuldade para implantação das reformas;
- d) as contribuições previdenciárias mostram elevada variação entre os países do Cone Sul, quer seja quanto aos valores ou as partes que contribuem, que podem ser, em conjunto ou isoladamente: o empregado; o empregador; e o Estado;
- e) os benefícios dos diferentes sistemas previdenciários dos países da região guardam certo grau de homogeneidade quanto à natureza dos mesmos, mas se diferenciam quanto aos valores, principalmente nos sistemas financiados através de contribuição definida, nos quais são calculados em função das contribuições de cada indivíduo;
- f) a preocupação dos governos dos países da região em dotar os sistemas previdenciários de mecanismos que os tornem seguros e confiáveis, tem sido uma tônica na condução dos processos reformistas;
- g) os crescentes custos para que os segurados possam participar dos sistemas previdenciários que operam em regime de capitalização, consubstanciados através das comissões pagas às administradoras de fundos de pensão, bem como o nível de concentração de segurados em poucas destas entidades, têm sido duas preocupações dos países que adotaram este tipo de regime;
- h) com exceção do Chile, onde os recursos acumulados nos fundos de pensão somavam cerca de 59,8 % do PIB em dezembro de 2000, tornando necessária a abertura de mercados internacionais para remuneração deste nível de poupança interna, e do Paraguai, onde o “mercado” previdenciário ainda tem se mostrado tão inexpressivo que não é possível sequer mensurá-lo, a economia dos demais países do Cone Sul apresentam sinais de que há espaço para expansão das reservas provenientes dos recursos acumulados em fundos previdenciários.

Em termos gerais, é possível identificar que as reformas dos sistemas previdenciários dos países do Cone Sul têm enfrentado dois desafios básicos: o primeiro, decorrente da diferença entre os objetivos planejados e os resultados obtidos, em termos de universalização e valores dos benefícios; e o segundo, relativo aos riscos inerentes à concorrência imposta pelo processo de globalização, consubstanciado através da luta das administradoras de fundos de pensão pelo “mercado previdenciário”.

Os estudos realizados demonstram que as reformas previdenciárias guardam certo grau de uniformidade quanto aos objetivos e tendências em seis pontos a serem superados:

- 1) promover a equidade dos filiados aos sistema, quanto aos seus direitos e obrigações;
- 2) ligar estritamente as contribuições com os benefícios;
- 3) promover incentivos para que os trabalhadores contribuam para previdência social;
- 4) gerar incentivos para filiação dos trabalhadores informais e autônomos;
- 5) descentralizar a administração a fim de obter maior eficiência;
- 6) proteger os fundos de pensão de pressões políticas.

Buscando superar estes desafios, os países do Cone Sul estabeleceram novos princípios que têm orientado a previdência social básica, de caráter público, e a complementar, de natureza privada. Tais princípios visam a adequar a previdência social aos fenômenos que têm transformado a estrutura social dos povos, e são carentes de suporte legal e operacional capazes de tornar realidade o propósito de obtenção do bem estar social.

Dentro deste enfoque, observa-se que as reformas têm sido motivadas por uma lógica que visa a fazer com que a iniciativa privada participe como colaboradora dentro dos sistemas previdenciários, a fim de que sejam superadas as limitações do Estado em

propiciar condições mínimas de atendimento à população, formando um cenário que permite analisar a estrutura dos sistemas previdenciários frente à classificação dos três pilares, objeto de estudo do capítulo I.

O quadro 46 demonstra a inserção dos sistemas previdenciários dos países do Cone Sul dentro das características inerentes à classificação dos três pilares da previdência social, o que permite visualizar a participação do Estado e da iniciativa privada em cada um dos componentes da classificação em pauta.

Tabela 45 – Os Países do Cone Sul – Classificação quanto aos Três Pilares

Países	Primeiro Pilar Previdência Pública	Segundo Pilar Previdência Complementar Fechada	Terceiro Pilar Previdência Complementar Aberta
Chile	<ul style="list-style-type: none">• Pensão mínima• Obrigatório	<ul style="list-style-type: none">• Pensão complementar com base nos fundos acumulados em contas individuais nas AFP• Contribuição definida com benefício indefinido	<ul style="list-style-type: none">• Poupança voluntária nas AFP
Uruguai	<ul style="list-style-type: none">• Pensão básica no seguro social• Obrigatório• Pensão definida para os que permanecem no sistema público reformado	<ul style="list-style-type: none">• Pensão complementar com base nos fundos acumulados em contas individuais nas AFP para os que elegem o sistema misto	<ul style="list-style-type: none">• Poupança voluntária nas AFP
Argentina	<ul style="list-style-type: none">• Pensão básica no seguro social• Obrigatório• Pensão definida para os que permanecem no sistema público reformado	<ul style="list-style-type: none">• Pensão complementar com base nos fundos acumulados em contas individuais nas AFP para os que elegem o sistema misto	<ul style="list-style-type: none">• Poupança voluntária nas AFP
Bolívia	<ul style="list-style-type: none">• Bônus a ser pago a todos os cidadãos que em 1995 tinham mais de 21 anos de idade e que completem 65 anos (BOLIVIDA)	<ul style="list-style-type: none">• Pensão complementar com base nos fundos acumulados em contas individuais nas AFP• Contribuição definida com benefício indefinido	<ul style="list-style-type: none">• Poupança voluntária nas AFP
Brasil	<ul style="list-style-type: none">• Pensão mínima• Obrigatório	<ul style="list-style-type: none">• Pensão complementar com base nos fundos acumulados em contas individuais nas EFPC ou com base e benefícios previamente definidos nos planos	<ul style="list-style-type: none">• Poupança voluntária em qualquer instituição financeira
Paraguai	<ul style="list-style-type: none">• Pensão mínima• Obrigatória		

Todos os países do Cone Sul têm a participação, em menor ou maior grau, da iniciativa privada na administração dos regimes de capitalização dos seus respectivos sistemas previdenciários, através de entidades estabelecidas para tal fim. Com exceção do Brasil, onde essas entidades são organizadas sob a forma de sociedades civis ou fundações, nos demais países, são sociedades anônimas. O caso da Argentina representa uma particularidade, na medida em que seu Governo participa diretamente da gestão da previdência complementar através da AFJP do Banco da Nação Argentina.

As administradoras também têm em comum o fato de cobrarem, direta ou indiretamente, taxas para cobertura das despesas operacionais e administrativas, além da parcela de lucro, naquelas com tal finalidade, e serem fiscalizadas por órgãos públicos, financiados pelo Estado ou pelas próprias entidades.

Os benefícios previdenciários previstos nos diferentes sistemas previdenciários dos países do Cone Sul têm nomenclaturas diferenciadas, mas de uma forma geral têm a mesma natureza e objetivo, qual seja, preservar o nível de ganho do trabalhador quando da cessação da sua capacidade de trabalho.

Finalmente observa-se uma tendência geral de participação da iniciativa privada nos sistemas previdenciários. Esta participação tem ocorrido em maior ou menor grau, variando segundo as oportunidades de remuneração do capital privado através desta atividade, ou em outras palavras, desde que seja possível a obtenção de lucro. Neste contexto o Estado fica com a incumbência de atender aos segmentos menos favorecidos da sociedade, assumindo uma função mais assistencial do que previdenciária.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN JR., Everett. Planos de Aposentadoria. São Paulo: Ed. Instituto Cultural de Seguridade Social, 1994.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO [da] Previdência Social de 1998. Brasília, DF: Ed. MPAS, 1999.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Innovar y adaptar la seguridad social en las Américas. Ginebra: AISS, 1994. Serie Americana n. 16.

_____. La financiación de las pensiones en América Latina. Buenos Aires: AISS, 1991. Documentación de La Seguridad Social Americana. Serie Actas n. 14.

_____. Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas. Ginebra: AISS, 1992. Documentación de La Seguridad Social Americana n. 15.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCALIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIA. A Previdência ao Redor do Mundo. Brasília, DF: Ed. ANFIP, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Informe 2000. Desarrollo mas Alla de la Economia – Progreso económico y social en América Latina. Washington, DC: BID, 2000.

- BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba. MERCOSUL das Negociações à Implantação. 2. ed. São Paulo: Ed. LTR, 1998.
- BASSO, Maristela. MERCOSUL Seus Efeitos Jurídicos Econômicos e Políticos nos Estados-Membros. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 1997.
- BEATTIE, Roger; MCGILLIVRAY, Warren. Uma Estratégia Arriscada: Reflexões Acerca do Informe do Banco Mundial Intitulado Envelhecimento Sem Crise. Revista Conjuntura Social Brasileira, Brasília, DF, 9-23, jul. 1997.
- BELTRÃO, Kaizo Iwakami et al. Revolução na Previdência – Argentina, Chile, Peru, Brasil. São Paulo: Ed. Geração Editorial, 1998.
- BOLETIM [da] Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. 31 dez. 1999. n. 7.
- BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls. MERCOSUL Perspectivas da Integração. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.
- CAMPELL, Jorge. MERCOSUL Entre a Realidade e a Utopia. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2000.
- CARVALHO FILHO, Celcino de. Proposta de Reforma da Previdência Social – Realidade e Perspectiva. Brasília, DF: 1995.

_____. Tendência dos Sistemas de Previdência Social na América do Sul. Brasília, DF: 1997.

CONJUNTURA SOCIAL. A Iniciativa de Estocolmo. Brasília, DF: MPAS, v. 10, n. 1, jan./fev./mar. 1999. ISSN 0103-961x.

_____. Reforma da Previdência uma Questão Ainda em Aberto. Brasília: MPAS, v. 10, n. 2, abr./maio/jun. 1999. ISSN 0103-961x.

_____. A Previdência Complementar em Reforma. Brasília: MPAS, v. 10, n. 3, jul./ago./set. 1999. ISSN 0103-961x.

DRUCKER, Peter. Sociedade Pós Capitalista. São Paulo: Ed. Pioneira, 1999.

EDWARDS, Sebastián. Crisis y Reformas en América Latina – del desconsuelo a la esperanza. Buenos Aires: Emecé Editores, 1995.

FERRER, Aldo. MERCOSUL: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas. In: SEXTO ENCONTRO PLENÁRIO DO GRUPO DE ANÁLISES SOBRE A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1996.

FILGUEIRA, Fernando. Tipos de Welfare y Reformas Sociales en America Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Guadalajara, 1997.

FLEURY, Sônia. Estado sem Cidadão – seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro. FIOCRUZ. 1994.

GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. 39. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Alejandro Bonilla; CONTE-GRAND, Alfredo H. As Reformas e os Sistemas de Previdência na América Latina: Crônicas e Reflexões. Revista Conjuntura Social Brasileira, Brasília, DF, 8-4, out./nov./dez. 1997.

GIL, Júlio César. La Sociedad Civil ante la Integración Regional y Hemisférica. In: REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, nov. 2000, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia.

GILLION, Colin et al. Social Security Pensions – Development and reform. Genebra: OIT, 2000.

GRAY-MOLINA, George et al. Documentos de Trabajo de la Red de Centros – La Economía Política de Reformas Institucionales en Bolivia. Washington, DC: BID, Oficina del Economista Jefe, 1999.

HEMMINGS, Richard. As Pensões Públicas Devem Ser Capitalizadas? Revista Conjuntura Social Brasileira, Brasília, DF, v. 10, n. 4, out./dez. 1999.

IGLESIAS, Enrique V. América Latina en Transición Económica y Social al Siglo XXI. In: CONFERENCIA PER JACOBSSON, 1993. Washington, DC: Ed. Fundo Monetário Internacional, 1993.

JERALDO, Julio Bustamante. Pensiones en America Latina – Dos Decadas de Reforma. Ginebra, OIT, 1999.

KACZUROWSKI, Sofia; SUPERCHI, Humberto. Consolidação das Leis Previdenciárias e Legislação Complementar. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1997.

LANGONI, Carlos Geraldo. A Nova América Latina. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

LINCOLN, Bizzozero. La Construcción de la Dimensión Social en los Nuevos regionalismos. El Caso del MERCOSUL. In: REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, nov. 2000, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia.

MESA-LAGO Carmelo. Las reformas de las pensiones en America Latina y la posición de los organismos internacionales. Revista de la CEPAL, dez. 1996.

_____. La Reforma del Bienestar Social en América Latina y la Liberación Económico-Política. Revista del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ed. Grafiprintin S.L, 1997.

_____. Análise Comparativa da Reforma Estrutural do Sistema Previdenciário Realizada em Oito Países Latino Americanos; Descrição, Avaliações e Lições. Revista Conjuntura Social, Brasília, DF, out./nov./dez. 1997.

_____; BERTRANOU, Fabio. Manual de Economía de la Seguridad Social. Montevideo: Ed. Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1998.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Regime de Previdência no Serviço Público. Brasília, DF: Ed. Banco do Brasil, 1999.

_____. A Seguridad Social e os Processos de Integração Regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. Brasília, DF: Ed. CEPAL, Escritório do Brasil, 1996.

MONTORO FILHO, André Franco. Previdência Social e Previdência Complementar. São Paulo: Ed. IPE/USP, 1982.

MORALES, Rolando et al. Documentos de Trabajo de la Red de Centros – Bolívia: Geografía y Desarrollo Económico. Washington, DC: BID Research Department, abr. 2000. R-387.

NAKANO, Yoshiaki et al. A Reforma da Previdência e a Questão Tributária. Brasília: Ed. Forma 3 Editoração S/C Ltda, 1997.

OLIVEIRA, Alexandre Nery et al. Direito Atual – A Reforma da Previdência em Debate. Brasília: Ed. Projecto Editorial, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Informe Sobre el Trabajo en El Mundo 2000 – La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación. Ginebra: OIT, 2000.

ORNELAS, Waldeck; VIEIRA, O. Solange. Novo Rumo para Previdência Brasileira. Revista Conjuntura Social Brasileira, Brasília, DF, v. 10, n. 4, out./dez. 1999.

RELATÓRIO [do] Banco Interamericano de Desenvolvimento. Progressos Sócio-Econômicos na América Latina. Washington, DC: BID, 1993.

_____. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, DC: BID, 1991

REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO INSS. Brasília: Ed. Procuradoria Geral do INSS -. v. 5, n. 2, jul./set. 1998. ISSN0104-0907.

SÁ, Geraldo Tosta. Fundos de Pensão - Investimentos, Medidas de Rentabilidade, Avaliação de Desempenho. Rio de Janeiro: Ed. SFR, 1993.

SALDAIN, Rodolfo. Los Processos de Reforma de Los Regímenes de Pensiones en América Latina. In: SEMINÁRIO "TENDENCIAS Y NUEVOS DESAFIOS EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL". BID/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

SHULTHESS, Walter; DEMARCO, Gustavo. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago: S.R.V. Impresos S.A, 1993.

STEPHANES, Reinhold. Reforma da Previdência - sem segredos. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999.

XVII CONGRESSO BRASILEIRO DOS FUNDOS DE PENSÃO, 16-19 set. 1996, Recife. Maturidade do Sistema de Previdência Complementar. São Paulo: Ed. ABRAPP.

XVIII CONGRESSO BRASILEIRO DOS FUNDOS DE PENSÃO, out. 1997, São Paulo. A Sustentação do Desenvolvimento Brasileiro: Desafios e Opções. São Paulo: Ed. ABRAPP.

XIX CONGRESSO BRASILEIRO DOS FUNDOS DE PENSÃO, out. 1998, Florianópolis. São Paulo: Ed. ABRAPP.

WALD, Arnoldo. Parecer do Regime Jurídico das Entidades Fechadas de Previdência Privada. São Paulo: Ed. ABRAPP, 1993.