



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
**Instituto de Economia**

**PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA - uma avaliação**  
crítica do modelo chileno

**Camila Cordeiro Andrade Gripp**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Mestre em Desenvolvimento Econômico**, área de concentração: **Economia Social e do Trabalho**, sob a orientação do **Prof. Dr. Eduardo Fagnani**.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Camila Cordeiro Andrade Gripp**, em **10/8/2009** e orientada pelo **Prof. Dr. Eduardo Fagnani**.*

**CPG, 10/8/2009.**

A handwritten signature in blue ink, which appears to be "Eduardo Fagnani", is written over a horizontal line.

Campinas, 2009

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Gripp, Camila Cordeiro Andrade
G886p Privatização previdenciária : uma avaliação crítica do modelo chileno / Camila Cordeiro Andrade Gripp. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009.
Orientador: Eduardo Fagnani Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
1. Previdência Social. 2. Privatização – Chile. I. Fagnani, Eduardo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
09-024-BIE

**Título em Inglês: Private pensions: a critical analyses of the Chilean model**

**Keywords: Pensions; Privatization - Chile**

**Area de Concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Econômico

**Banca Examinadora:** Prof. Dr. Eduardo Fagnani  
Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni  
Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez

**Data da defesa:** 10-08-2009

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

## Dissertação de Mestrado

Aluna: **CAMILA CORDEIRO ANDRADE GRIPP**

### “PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA - UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DO MODELO CHILENO”

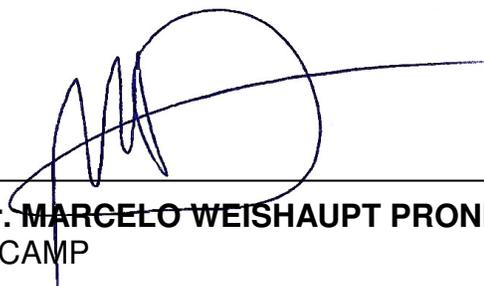
Defendida em 10 / 08 / 2009

### COMISSÃO JULGADORA



---

**Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI**  
Orientador – IE / UNICAMP



---

**Prof. Dr. MARCELO WEISHAUPT PRONI**  
IE / UNICAMP



---

**Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ**  
FACAMP

*Para Steven Toff.*

*Para os queridos Suzana,  
Amado e Daniel.*

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho não teria sido possível, ou certamente não seria o mesmo, sem a importante participação de tantos durante o curso de Mestrado no Instituto de Economia da Unicamp. Primeiramente, pelo estímulo à continuação dos meus estudos após a graduação, agradeço a influência do Daví e certamente do Prof. Eduardo Fagnani que me incentivou a estudar políticas sociais desde a graduação.

Agradeço também ao Prof. Eduardo Fagnani, a atenção dispensada durante todo o curso de mestrado, a oportunidade de realizar pesquisas e certamente a orientação deste trabalho cujas limitações e imperfeições assumo inteiramente (atribuo à minha rebeldia e constrangimento de prazos, a ausência de uma comparação com a realidade do debate previdenciário no Brasil).

Aos professores José Dari Krein e Marcelo Proni, agradeço as sugestões feitas a esta dissertação durante a banca de qualificação. À banca de defesa, agradeço a releitura atenta do Prof. Marcelo Proni e as interessantes e muito relevantes considerações do Prof. Denis Maracci Gimenez. Me desculpo pelas sugestões que não puderam ser incorporadas, o que certamente não se deu por discordância, mas pelos compromissos do novo projeto que iniciei logo após a defesa deste trabalho.

Agradeço também aos funcionários do Instituto de Economia (Cida, Alberto, Alex, Fátima, Denise, Licério e Susete) que sempre me auxiliaram com questões administrativas de forma tão solícita e competente.

Agradeço a influência dos professores do Instituto de Economia em minha formação, especialmente aos professores do CESIT. Ao Anselmo, agradeço também a oportunidade de trabalhar junto ao CESIT no projeto da Universidade Global do Trabalho (GLU) e pelas tantas experiências e aprendizado daí advindos. Agradeço aos alunos do GLU, que apesar das muitas dores de cabeça, me permitiram aprender um pouco mais sobre quão diferentes e interessantes as pessoas dos mais longínquos países podem ser. Nessa empreitada, não poderia deixar de lembrar da Catsa, cujo jeito alegre e extrovertido me assustou e encantou, e antes que eu me desse conta, havia tornado-se uma grande amiga.

Aos amigos e colegas de mestrado, não poderia deixar de reconhecer a importância dos debates profícuos e daqueles nem tão profícuos assim, mas que sempre acabavam por desanuviar as preocupações acadêmicas. A presença constante dos amigos antigos (Milene, Gra e Mura, Flávia, André, Paulinha, Carol, Lucas) certamente trouxe a certeza de não estar sozinha. O engajamento e atenção do Daví, grande e importante presença, serão sempre inesquecíveis. Aos amigos feitos durante este percurso (Regina, Rodrigo, Adam e Lygia) agradeço pelos momentos alegres e pelo carinho, na certeza de que a distância geográfica deixará saudades, mas não nos afastará.

À Sonia Marchi de Carvalho, agradeço o auxílio cuja dimensão se faz perceptível a cada dia.

Aos meus pais, que tanto amo, agradeço todo o ininterrupto apoio (afetivo e financeiro), mais do que essenciais às adversidades desses anos. À minha mãe, agradeço pela força, carinho e respeito às minhas decisões. Ao meu pai, agradeço em especial o incentivo aos meus novos projetos. A ambos e ao meu irmão Daniel, agradeço imensamente a certeza do suporte, da força e de um porto seguro sempre aberto.

Ao Steve, pessoa maravilhosa que cruzou meu caminho de forma inesperada e aos poucos tornou-se tão especial e querido, agradeço o companheirismo, o respeito e a presença iluminadora de seu espírito bondoso e compreensivo, sempre cheio de amor.

## RESUMO

Em 1981, sob o governo ditatorial de Augusto Pinochet, o Chile realizou a mais radical privatização previdenciária da história. Anos depois, a previdência privada chilena tornou-se um modelo advogado pelo Banco Mundial e fonte de inspiração de várias outras reformas na América Latina e no mundo. O modelo de capitalização individual implementado que prometeu aposentadorias melhores e expansão da cobertura, logo mostrou-se demasiadamente custoso, e a exclusão de milhares de chilenos não permitiu a esperada diminuição do gasto estatal com o sistema previdenciário. As distorções do sistema previdenciário chileno tornaram-se mais explícitas ao serem admitidas por organismos internacionais que o haviam defendido e pelo governo de Michelle Bachelet, que no atual momento cumpre a promessa de realizar uma reforma de vulto. A reforma que começou a ser discutida em 2006, no entanto, não poderia prever a crise financeira de 2008 que agora coloca sua efetividade em xeque aumentando os riscos de não alcance de benefícios previdenciário definidos como mínimos.

## ABSTRACT

In 1981, under the dictatorship of the general Augusto Pinochet, the Chilean pension system went through the most radical reform ever seen. Years later, the Chilean private pension system became a role model recommended by the World Bank and inspired several other reforms in Latin America and around the globe. Soon, the implemented model that had promised higher pensions and extended coverage proved itself excessively costly, and the fiscal expenses supposed to decrease, turned out higher than expected. The short comes of the Chilean pension system became more explicit once international agencies that had once supported it started admitting the failures. Also, Michelle Bachelet's government stated the need for change, putting into practice the promised considerable reform. However, the reform started being discussed in 2006, before the financial crises of 2008 that now puts its effectiveness in doubt and brings up the risk of forcing many Chileans to have pensions below the set minimum amount.

# ÍNDICE

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS .....	xiii
ACRÔNIMOS.....	xv
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>I</b>	<b>CRISE DO WELFARE STATE E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS</b>
1.1	A Consolidação do <i>Welfare State</i> ..... 7
1.2	O <i>Welfare State</i> Sob Ataque ..... 11
1.3	As Reformas Previdenciárias..... 19
1.4	A Influência do Banco Mundial nas Reformas da América Latina ..... 23
1.5	As Tendências Gerais das Reformas com Privatização..... 28
<b>II</b>	<b>A PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO CHILE</b>
2.1	Antecedentes e Contexto ..... 37
2.2	A Reforma Previdenciária do Governo Pinochet ..... 41
2.3	As Falhas do Modelo..... 49
2.3.1	Consequências Macroeconômicas ..... 49
2.3.2	Consequências Microeconômicas..... 54
	I. Comissões, Custos Operacionais e Concorrência..... 54
	II. Acumulação de Capital e Desenvolvimento do Mercado Financeiro..... 58
	III. Retorno do Capital..... 60
	IV. Desinformação sobre o Sistema..... 61
	V. O Sistema de Arrecadação das AFPs..... 63
	VI. O Poder Político das AFPs..... 63
2.3.3	Consequências Sociais ..... 64
	I. Cobertura do Sistema Previdenciário Privado ..... 64
	II. Densidade das Contribuições..... 66
	III. Taxa de Reposição..... 69
	IV. Inequidade de Gênero ..... 71
<b>III</b>	<b>MUDANÇAS RECENTES E PERSPECTIVAS</b>
3.1	A Criação da <i>Comisión Marcel</i> e a Reforma do Governo Bachelet ..... 75
3.2	As Propostas de Reforma em Debate ..... 82
3.3	Os Fundos Previdenciários e a Crise Financeira Internacional ..... 96
<b>ANEXO 1</b> .....	<b>103</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>121</b>

## QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1.1:</b> Reformas Previdenciárias Paradigmáticas .....	22
<b>Tabela 1.1:</b> Empréstimos do Banco Mundial para Reformas Previdenciárias.....	26
<b>Tabela 1.2:</b> Contribuições Previdenciárias de Empregados.....	30
<b>Tabela 1.3:</b> Contribuição nos Países Reformados da América Latina em 2004.....	31
<b>Tabela 1.4:</b> Contribuições Previdenciárias de Empregadores .....	31
<b>Tabela 1.5:</b> Contribuições Médias Pós-Reformas (...) .....	32
<b>Tabela 1.6:</b> Taxa de Reposição dos Benefícios .....	34
<b>Tabela 1.7:</b> Taxas de Reposição Bruta Pré e Pós Reformas .....	35
<b>Tabela 1.8:</b> Cobertura Previdenciária .....	36
<b>Quadro 2.1:</b> Modalidades de Regulação Realizada pela SAFP .....	45
<b>Gráfico 2.1:</b> Composição dos Fundos Previdenciários Múltiplos Chilenos.....	46
<b>Tabela 2.1:</b> Alocações Automáticas no Sistema de Fundos Múltiplos .....	48
<b>Tabela 2.2:</b> Evolução Relativa das Aposentadorias Pré- Reforma .....	51
<b>Tabela 2.3:</b> Déficit Público com o Sistema Previdenciário Pós-Reforma.....	51
<b>Tabela 2.4:</b> Déficit Fiscal com o Sistema Previdenciário em 2001.....	52
<b>Gráfico 2.2:</b> Aposentados segundo a Instituição que Paga o Benefício .....	53
<b>Tabela 2.5:</b> Comissões Cobradas pelas AFPs .....	55
<b>Gráfico 2.3:</b> <i>Market Share</i> das AFPs em Set. 2008 .....	57
<b>Gráfico 2.4:</b> Número de AFPs no Mercado Chileno e <i>Market Share</i> das 3 Maiores.....	58
<b>Tabela 2.6:</b> Fundos Administrados pelas AFPs Chilenas.....	59
<b>Gráfico 2.5:</b> Investimentos das AFPs por Setor em Out. de 2008 .....	59
<b>Tabela 2.7:</b> Retornos Reais Médios das Contas Individuais .....	61
<b>Tabela 2.8:</b> Desconhecimento sobre o Sistema Previdenciário .....	62
<b>Tabela 2.9:</b> Cobertura do Sistema Anterior à Reforma .....	64

<b>Tabela 2.10:</b> Contribuintes sobre a PEA (em Junho de cada ano.....)	65
<b>Tabela 2.11:</b> Densidade das Contribuições por Categoria Ocupacional (%).....	67
<b>Gráfico 2.6:</b> Densidade Média por Grupo Ocupacional.....	67
<b>Gráfico 2.7:</b> Proporção de Afiliados Segundo Densidade de Contribuição .....	68
<b>Tabela 2.12:</b> Como Trabalhadores Pretendem Financiar sua Velhice.....	69
<b>Tabela 2.13:</b> Desigualdade de Renda entre Aposentados das AFPs e do INP .....	70
<b>Gráfico 2.8:</b> Principal Razão para Aposentados Permanecerem no Mercado de Trabalho .....	71
<b>Gráfico 2.9:</b> Distribuição de Afiliados por Gênero.....	72
<b>Tabela 2.14:</b> Cobertura por Gênero em Diferentes Grupos (2002).....	73
<b>Tabela 2.15:</b> Taxa Reposição segundo Contribuição e Densidade (2004).....	73
<b>Quadro 3.1:</b> Evolução das Mudanças no Sistema Previdenciário Chileno .....	75
<b>Gráfico 3.1:</b> Previsão de Evolução das Aposentadorias sem Reformas no Sistema.....	77
<b>Quadro 3.2:</b> Atores Envolvidos no Debate sobre a Reforma Previdenciária.....	80
<b>Quadro 3.3:</b> Seminário Internacional .....	81
<b>Quadro 3.4:</b> Resumo da Reforma Aprovada Comparada à Proposta da <i>Comisión Marcel</i> .....	87
<b>Quadro 3.5:</b> Evolução Programada da Reforma Previdenciária.....	92
<b>Gráfico 3.2:</b> Rentabilidade Trimestral dos Fundos de Pensão de Jul. de 2007 a Dez. 2008.....	97
<b>Gráfico 3.3:</b> Percentual e Número de Contribuintes por Fundo em 20/09/2008 .....	97
<b>Tabela 3.1:</b> Resultados Financeiros das AFPs em 2006, 2007 e 2008 .....	98
<b>Tabela 3.2:</b> Contribuições Voluntárias às AFPs (2007 e 2008).. .....	99
<b>Gráfico 3.4:</b> Porcentagem da População que já Realizou Contribuição Previdenciária Voluntária. ....	100

## ACRÔNIMOS

<b>ACAFI</b>	<i>Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión</i>
<b>AIOS</b>	<i>Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones</i>
<b>AFP</b>	<i>Administradora de Fondos de Pensiones</i>
<b>BBVA</b>	<i>Banco Bilbao Vizcaya Argentaria</i>
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CAPRI</b>	<i>Centros de Atención Previsional Integral</i>
<b>CAPRP</b>	<i>Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional</i>
<b>CAT</b>	<i>Central Autónoma de Trabajadores</i>
<b>CED</b>	<i>Centro de Estudios para el Desarrollo</i>
<b>CELADE</b>	Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia
<b>CEM</b>	<i>Centro de Estudios de la Mujer</i>
<b>CENDA</b>	<i>Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo</i>
<b>CEP</b>	<i>Centro de Estudios Públicos</i>
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CIEDESS</b>	<i>Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social</i>
<b>CIEPLAN</b>	<i>Corporación de Estudios para Latinoamérica</i>
<b>CONSAR</b>	<i>Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (México)</i>
<b>CUPEMCHI</b>	<i>Central Unitária de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile</i>
<b>CUT</b>	<i>Central Unitária de Trabajadores de Chile</i>
<b>EPS</b>	<i>Encuesta de Protección Social</i>
<b>FIAP</b>	Federação Internacional de Administradores de Fundos de Pensão
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FONASA</b>	<i>Fondo Nacional de Salud</i>
<b>INP</b>	<i>Instituto de Normalización Previsional</i>
<b>IPS</b>	<i>Instituto de Previsión Social</i>
<b>ISAPRES</b>	<i>Instituciones de Salud Previsional</i>
<b>OISS</b>	Organização Iberoamericana de Seguridade Social
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PBU</b>	Pensão Básica Universal
<b>PEA</b>	População Economicamente Ativa

<b>PET</b>	<i>Programa Economía del Trabajo</i>
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PS</b>	<i>Partido Socialista de Chile</i>
<b>RN</b>	<i>Renovación Nacional</i>
<b>SAFP</b>	<i>Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones</i>
<b>SPS</b>	<i>Subsecretaria de Previsión Social</i>
<b>UNAP</b>	<i>Unión Nacional de Pensionados de Chile</i>
<b>UNT</b>	<i>Unión Nacional de Trabajadores</i>
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i>

## INTRODUÇÃO

O receituário neoliberal das últimas décadas tem recebido pás de cal desde o início da crise financeira internacional e a ajuda estatal às corporações afetadas não deixa dúvidas sobre seu estado moribundo. Neste cenário mundial, ganha força no Chile a preocupação com aqueles que não resistirão às intempéries do mercado e logo serão jogados na sarjeta do capitalismo, onde nada resta senão a por tanto tempo mal vista, ‘ajuda estatal’.

Em meio a crise financeira que desilude aqueles que tinham esperanças de acumular bons fundos previdenciários dentro do sistema de capitalização individual chileno, o governo implementa uma reforma previdenciária de vulto, que amplia significativamente o papel do Estado através do chamado ‘ pilar solidário’. Assim, na esperança de evitar a prevista marginalização de milhares de idosos chilenos, o governo parece ter ressurgido para salvar aqueles que a previdência privada frustrou ou viria a frustrar.

O fracasso do modelo previdenciário chileno, no entanto, por tantos anos considerado exemplar, antecede a crise financeira internacional e já explicitava-se aos olhos mais críticos desde os anos 90. Contrariamente às promessas iniciais das vantagens de se entregar o destino dos aposentados ao setor privado, o sistema previdenciário chileno mostrou-se prova cabal de que os interesses do setor financeiro não se coadunam com os compromissos da seguridade social.

A privatização previdenciária chilena é destacada nesta dissertação por ter sido paradigmática pelo caráter radical das mudanças implementadas. Ademais, pouco tempo depois desta grande reforma em 1981, o país onde se fez o chamado “laboratório do neoliberalismo”, tornaria-se fonte de inspiração para muitos outros reformadores da América Latina e do restante do mundo. A previdência chilena chegou mesmo a inspirar o Banco Mundial, que nos 90 começou a advogar em seus receituários o modelo de três pilares que privilegia a atuação das administradoras privadas (como no clássico documento de 1994 mencionado no capítulo 1 deste trabalho “*Averting the Old Age Crisis*”).

No Brasil, em 1995, em meio à discussão da reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso, o Banco Mundial publicou um estudo sobre fundos previdenciários privados, direcionando recomendações inspiradas no modelo chileno, às nossas especificidades<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. *Brazil: Social Insurance and Private Pensions*. Washington: Banco Mundial, 1995.

Neste documento, o Banco Mundial recomendou a criação de fundos ocupacionais privados em substituição ao sistema público, com a diminuição da contribuição dos empregadores. Segundo o relatório, essas medidas levariam a maiores benefícios previdenciários, diminuiriam o ônus do setor público e estimulariam o desenvolvimento do mercado financeiro.

*“(...) because employers in Brazil are not required to set up pension funds for employees, and in fact many do not. If this requirement existed in Brazil, not only would some of the pressure on the government to provide pensions through social security be reduced, pension funds would become much larger players in the capital markets and spur further development of the capital markets”* Banco Mundial (1995: 108).

Mas como discutido em Kay (2003), um grupo de oposição à reforma incluindo a central sindical CUT, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Copab), a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (Anfip)<sup>2</sup>, uma associação de militares aposentados e o Partido dos Trabalhadores (PT), formou a Frente Parlamentar de Oposição em maio de 1995. Esta Frente, dentre outras argumentações, sustentou que os problemas da previdência eram de ordem política e poderiam ser remediados sem uma reforma que incluísse privatização<sup>3</sup>.

No entanto, no cenário político-econômico hostil às políticas públicas dos anos 80 e 90, muitos países, ainda que enfrentando oposições, implementaram reformas previdenciárias que ampliaram a atuação do setor privado ou mesmo a tornaram dominante. Assim, reformadores de todas as partes do mundo realizaram mudanças estruturais introduzindo um pilar capitalizado, a fim de favorecer soluções de mercado para o seguro-aposentadoria.

São muitos os estudos sobre o cenário de *retrenchment* das políticas sociais iniciado nos anos 70 e as reformas previdenciárias que se seguem. Certamente não se pretende aqui agregar novidades aos clássicos, visando o capítulo primeiro desta dissertação apenas revisá-los a fim de contextualizar a experiência chilena, mostrando o que se passava no mundo das políticas sociais quando a previdência chilena foi privatizada em 1981.

Ainda que fosse intuito do capítulo 1, dificilmente poderíamos aprofundar a análise comparativa das reformas previdenciárias internacionais, uma vez que estas envolvem aspectos

---

<sup>2</sup> A partir de 2007 a Anfip passa a chamar-se Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Fiscal Brasileira.

<sup>3</sup> Segundo Kay (2003:112) apesar de fracassar em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso continuou em certa medida insistindo em medidas privatizantes. Em 1998, sugeriu uma reforma no estilo uruguaio em que trabalhadores que ganhassem mais de 5 salários mínimos fossem obrigados a também contribuir para um fundo de capitalização.

políticos específicos de cada país que vão muito além dos dados apresentados, como a posição dos grupos de interesse (*stakeholders*) e coalizões protetoras do *status-quo*. Ou ainda, do lado oposto, o *lobby* das instituições financeiras que ganham com as privatizações e tendem a justificá-las pela maior eficiência, geração de poupança, dinamização do mercado de capitais e não interferência política.

Além das ponderações sobre as diferentes realidades políticas e econômicas, atentamos para o fato que muitos estudos analisados ao longo do capítulo 1 utilizam-se da “abordagem fiscal”<sup>4</sup> ao comparar sistemas previdenciários, enfocando níveis de gasto corrente dos regimes e seus gastos esperados. No entanto, procuramos sempre que possível, trabalhar com uma “abordagem microeconômica”, opção utilizada pela OCDE no relatório “*Pensions at a Glance*” de 2005 e 2007 e endossada por Whitehouse (2005)<sup>5</sup>. A “abordagem microeconômica” busca avaliar as condições de aposentadoria dos atuais trabalhadores em relação a seus deveres contributivos e direitos a benefícios, ou seja, as regras de aposentadoria para os contribuintes presentes e as tendências gerais das reformas. Adicionalmente, alertamos que as previdências de diferentes países cobrem riscos distintos (maioridade, invalidez, viuvez, seguro-desemprego, maternidade, afastamento do trabalho para qualificação profissional, dentre outros). Assim, sempre que possível isolamos as “aposentadorias por idade ou tempo de serviço” para evitar a comparação entre sistemas previdenciários muito completos e sistemas bastante restritos em termos dos riscos cobertos.

Com estas ponderações em mente, o capítulo 1 apresenta uma breve comparação dos resultados de reformas previdenciárias paradigmáticas com o intuito de observar as tendências gerais dos resultados em relação à cobertura, benefícios e divisão das contribuições entre empregados, empregadores e Estado. Para esta análise, foram utilizados relatórios “*Pensions at a Glance*” da OCDE e dados da OIT disponibilizados por Annycke (2006). Além disso, neste capítulo é comentado o papel do Banco Mundial na difusão e recomendação de reformas previdenciárias com privatização, inspirado pelo suposto sucesso da reforma chilena. Ao final do

---

<sup>4</sup> Não é raro vermos publicados no Brasil, estudos de comparação internacional que acusam a previdência brasileira de ser excessivamente benevolente. Grande parte destes estudos utiliza-se exclusivamente da abordagem fiscal, beneficiando-se do fato de que esta sozinha leva a conclusões equivocadas por desconsiderar particularidades do funcionamento de cada sistema e da realidade social de cada país. Matijascic, Kay e Ribeiro (2008) rejeitam tais formulações e atentam, por exemplo, para as análises que não distinguem a previdência do setor público e do setor privado.

<sup>5</sup> Ver Whitehouse (2005) para discussão de metodologia em estudos previdenciários.

capítulo, pode-se ver que as razões econômicas e políticas tiveram maior influência na formulação dos projetos de reforma, ao passo que os objetivos sociais tiveram importância secundária. Isso porque a crescente introdução de pilares de capitalização individual, embora possa parecer uma diversificação de riscos para o segurado, conduz à individualização dos riscos e à eliminação de elementos positivos de redistribuição.

No capítulo dois, passamos a focar a experiência do Chile, país pioneiro na privatização previdenciária que tornou-se grande exemplo para o mundo. Após uma contextualização histórica da reforma, explicitamos a organização do regime de três pilares, em que o pilar privado compulsório é a base de funcionamento.

Os defensores da reforma chilena realizada sob o governo ditatorial de Pinochet, argumentam que o sistema anterior de repartição simples apresentava diversas distorções como: baixa cobertura, insolvência, clientelismo, privilégios e gastos crescentes. Estas distorções seriam supostamente resolvidas com a introdução do regime de capitalização, que também seria o responsável pelo aumento da poupança interna, diversificação do mercado de capitais, crescimento econômico, expansão da cobertura e pagamento de melhores benefícios aos trabalhadores afiliados ao sistema.

Porém, vários estudos sumarizados no capítulo dois verificaram ao longo dos anos 90 e 2000 que os resultados não foram tão positivos quanto esperados. As consequências macroeconômicas, microeconômicas e sociais do sistema privatizado foram explicitadas uma a uma neste capítulo, mostrando que a reforma deixou a desejar em quase todas as suas promessas, seja em termos de benefícios, custos administrativos, gastos fiscais, transparência, equidade ou densidade contributiva. Além disso, os níveis de utilidade das administradoras mostram-se incompatíveis com os princípios de seguridade social.

Respaldado por muitas críticas e projeções desalentadoras sobre a cobertura futura do sistema, o governo de Michelle Bachelet iniciado em 2006, trouxe a reforma previdenciária como grande promessa de campanha a ser discutida e implementada. Como descrito no capítulo três, após a criação de um conselho de especialistas (*Comisión Marcel*) para elaboração da proposta de reforma, iniciou-se um grande ciclo de debates em que foram ouvidos especialistas, centros de estudos, organizações de trabalhadores, organizações empresariais, agências internacionais e instituições financeiras.

No entanto, ainda que estivesse em discussão uma grande e importante reforma, não se abriu espaço para discutir a reversão do sistema e encerramento do regime de capitalização individual. Entre as justificativas para a manutenção dos princípios fundamentais, esteve o reconhecimento da magnitude das aplicações e dos direitos adquiridos pelos trabalhadores, mas, não se pode subestimar o poder político e econômico que hoje detêm as AFPs ao administrarem fundos equivalentes a 60% do PIB nacional. Adicionalmente, as posições mais conservadoras destacaram a valorização do esforço contributivo individual e a importância da rentabilidade financeira como determinante dos benefícios.

No entanto, foram discutidas no ciclo de debates sobre a previdência, matérias relacionadas à cobertura, expansão do pilar solidário, maior transparência e competência na administração dos fundos, igualdade de gênero e participação dos beneficiários na institucionalidade do sistema. Em geral, foram aprovadas propostas significativas para aperfeiçoamento e aumento da cobertura do sistema, como a incorporação dos trabalhadores autônomos, ampliação do primeiro pilar, aumento da concorrência na indústria de AFPs, diminuição dos custos, otimização da regulação e campanhas para melhorar o conhecimento da população. Mas, discutida em 2006, a reforma não previu a crise financeira e seus efeitos que podem colocar em xeque a efetividade de várias medidas discutidas.

Atualmente, ainda vivendo as perdas financeiras dos fundos devido à crise, o Chile põe em prática o pacote aprovado incluindo milhares de chilenos na proteção estatal expandida, mas é preciso reconhecer que ainda com a efetivação de uma ampla e significativa reforma, foram mantidos intocáveis os interesses do setor financeiro.

## CAPÍTULO 1: CRISE DO WELFARE STATE E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

*“(...) a few bold souls are even wondering if Europe should not rebuild its welfare state, creating a more modest and affordable structure before the old edifice falls into total disrepair.”*

Newsweek, 20 de dezembro de 1993.

*“The Welfare state is at a breaking point.”*

The European, 28 de janeiro de 1994.

### 1.1 A CONSOLIDAÇÃO DO WELFARE STATE

Os primeiros movimentos da iniciativa pública para lidar com a questão social emergiram sob o domínio da ideologia liberal, mas a história do *Welfare* que ficou conhecida no capitalismo desenvolvido se concretizaria em um cenário distinto em meados do século XX. Estando então as classes dominantes pressionadas pelo radicalismo popular crescente do pós-Segunda Guerra e pela existência de um sistema alternativo no horizonte de possibilidades (a “ameaça socialista” que esteve presente durante toda a guerra fria), o reformismo promovido pela consolidação do *Welfare State*, pareceu naquele momento a solução mais progressista do sistema capitalista para os problemas sociais<sup>6</sup>.

Como descrito em Burden *et al.* (2000), já durante a Segunda Guerra, várias mudanças na provisão de serviços sociais foram feitas nos países europeus. Por exemplo, na Inglaterra, o racionamento de alimentos resultou em sistemas de distribuição baseados nas necessidades e não na renda, as taxas pagas ao sistema educacional secundário foram abolidas (*Education Act 1944*) e

---

<sup>6</sup> Não se pretende aqui uma análise profunda sobre a consolidação do *Welfare State*, tema extensamente analisado por autores que tornaram-se grandes referências, mas apenas uma introdução ao tema a fim de contextualizar o cenário em que se inserem as reformas previdenciárias dos anos 80, 90 e 2000. Para ver as diferentes visões em trabalhos ícones sobre a consolidação do *Welfare State*, consultar: Arretche, M. T. S. "Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas". In: *Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 39, 1995, p. 3-40.

as transferências de renda familiares (não contributivas e não focalizadas) foram aprovadas em 1945 pela coalizão governamental para os tempos de guerra (*Family Allowances Act 1945*)<sup>7</sup>.

Na Inglaterra, o histórico ‘relatório Beveridge’ (Beveridge, 1942), que propôs o que seriam mais tarde as bases do sistema de proteção social do pós-guerra, recomendou um extenso sistema de Seguro Nacional (*National Insurance*) para cobrir um grande leque de benefícios básicos, baseado em uma contribuição semanal única<sup>8</sup>. O estudo argumentava que qualquer sistema de proteção social bem sucedido deveria basear-se em três “pressupostos”: uma rede nacional de serviços de saúde, a manutenção do pleno emprego e transferência de renda para famílias.

No ano de sua publicação, as propostas do relatório Beveridge não foram plenamente endossadas pelo governo britânico, mas em 1944, a proposta parlamentar para a questão social (*White Paper on Social Insurance*) incorporou muitos de seus aspectos, ainda que tenha rejeitado a idéia de benefícios em nível básico (ou seja, com valores mínimos). No entanto, a idéia central do relatório de que o Estado deveria firmar um compromisso público de intervenção na economia para a manutenção do pleno emprego (indo contra as tradições do Tesouro britânico e de todo o pensamento ortodoxo liberal) foi incorporada não só pelo governo britânico em seu *White Paper on Social Insurance*, mas também por muitos outros governos europeus (Marwick, 1970)<sup>9</sup>. Além da busca governamental pelo pleno-emprego, o *Welfare State* europeu consolidado no pós-guerra, se baseou em duas importantes características: o universalismo e a “desmercantilização”.

Os programas universais garantem acesso à seguridade para aqueles que dela precisam, sem que seja necessária a verificação de critérios de elegibilidade. Em geral, estes são financiados por tributos/impostos que podem ser mais ou menos progressivos, de acordo com sua incidência. Além de oferecer amplo direito à cidadania estes programas têm vantajosa relação custo-eficiência e reduzidos custos de transação. Também nestes casos, as firmas, indivíduos e sindicatos não precisam despende tempo e esforços negociando sobre a provisão básica da proteção social, e há

---

<sup>7</sup> Certamente o *Welfare State* não surge durante ou após a segunda guerra, e várias experiências anteriores haviam sido bastante significativas. Dentre elas, o “modelo” corporativista implementado pelo chanceler Otto von Bismarck, na Alemanha no final do século XIX. Nestas políticas de seguro social, a proteção ainda que bem avançada para a época, esteve extremamente atrelada à inserção no mercado de trabalho através de organizações de trabalhadores.

<sup>8</sup> O relatório Beveridge propunha regras como um número de contribuições mínimo antes do recebimento de qualquer benefício e também contribuições feitas por empregadores e pelo Estado. Além disso, os benefícios deveriam ser fixados em um nível básico para manutenção dos incentivos ao trabalho e a aquisição de seguros privados (Beveridge, 1942).

<sup>9</sup> A maior parte da legislação britânica sobre a proteção social foi consolidada em um governo Trabalhista (de Clement Attlee entre 1945-1950), mas quando os Conservadores foram reeleitos em 1951, mantiveram o compromisso Keynesiano com o pleno emprego e com as políticas do *Welfare* (Burden *et al.* 1998).

total portabilidade do direito. Em geral, quanto mais universal a proteção social oferecida, maior a concordância dos contribuintes em financiar os sistemas, pois estes adquirem maior legitimidade e apoio quando uma maior proporção de pessoas usufrui seus serviços.

A “desmercantilização” é um processo de redução da dependência do indivíduo em relação ao mercado para alcance de seu bem-estar. Este processo vê a proteção social como um direito e não como um serviço a ser comprado, pois no mercado, os serviços sociais selecionam os usuários por sua capacidade de pagar por eles e não pela necessidade que têm dos mesmos.

Ademais, a implementação das políticas sociais envolveu a criação de uma base tecnocrática para sua administração, fazendo com que suas decisões fossem tomadas em bases mais racionais e científicas e menos ideológicas ou arbitrárias. A estruturação de toda a administração profissional das políticas de *Welfare* foi possibilitada pelo inédito crescimento do emprego público, que também tornou possível a manutenção do compromisso governamental com o pleno emprego.

O *Welfare State* surgiu neste período como uma solução do capitalismo ocidental para problemas sociais advindos da industrialização sendo, portanto, um fenômeno localizável e datável. Problemas sociais em outras partes do mundo ou em épocas distintas, não implicaram resultados idênticos, uma vez que outras interpretações culturais geraram soluções políticas alternativas<sup>10</sup>.

No cenário de atuação do *Welfare State* ocidental, buscou-se assegurar as famílias contra possíveis flutuações da renda advinda do trabalho (por exemplo, por desemprego, doença, invalidez ou maternidade). Esta teria sido a idéia por trás das convenções internacionais sobre seguridade social da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e mais tarde do Conselho Europeu, que consideraram tais interrupções nos rendimentos como riscos sociais e, portanto, passíveis de serem segurados publicamente.

A proteção social então estruturada possibilitou a participação efetiva dos indivíduos no que se convencionou um ciclo de vida normal na sociedade capitalista: a inserção em um sistema de educação que garanta boas oportunidades de trabalho no futuro, a inserção de fato no mundo do trabalho, a formação de uma família e a combinação de uma estrutura familiar com participação

---

<sup>10</sup> Por exemplo, segundo Kuhnle (1998), Cingapura no século XX aprovou leis dando às famílias total responsabilidade sobre enfermos e incapacitados, isentando de obrigações o Estado ou a comunidade, caminhando na direção oposta dos países ocidentais europeus no pós-guerra.

no mercado de trabalho e segurança no caso de impossibilidades de participação (seguro desemprego, auxílio doença, pensões por invalidez, aposentadorias, licenças à maternidade). Na sociedade capitalista moderna, estes riscos sociais dificilmente poderiam ser cobertos pelos indivíduos/comunidade ou mercado sozinhos.

O *Welfare State*, especialmente nos países europeus, também se provou uma bem sucedida estratégia de combate à pobreza e às desigualdades sociais. Toda estrutura de proteção social visa a algum tipo de redistribuição, seja ela vertical (dos mais ricos aos mais pobres, através de seu sistema de tributação progressiva) ou horizontal (ao longo do ciclo de vida dos indivíduos). A redistribuição vertical, segundo Palme (2005), faz do *Welfare State* um projeto civilizatório, pois através do estado, os mais pobres de uma sociedade têm acesso aos progressos sociais e materiais auferidos pelos mais ricos. A redistribuição horizontal ocorre nos sistemas de aposentadoria, auxílio à maternidade e serviços voltados às crianças<sup>11</sup>. Segundo Palme (2005), outro tipo de redistribuição de riscos, refere-se aos riscos relacionados ao trabalho (doença ou desemprego), já que estes estão desigualmente distribuídos pela população. Assim, essa redistribuição também é vertical num certo sentido, pois os riscos relacionados ao desemprego e enfermidades em geral deixam a população de renda mais baixa em posição mais vulnerável. Oferecendo apoio aos mais vulneráveis, a proteção social evita a ocorrência de situações de pobreza<sup>12</sup> e além disto, a estruturação do *Welfare State* contribuiu para a promoção do emprego e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

Os avanços promovidos pela proteção social também podem assegurar uma maior participação dos cidadãos na vida social e política. Em seu clássico texto sobre o desenvolvimento da cidadania, T.H. Marshall, viu a proteção social como um conjunto de direitos que seguiria a consolidação dos direitos civis e políticos. Mas, os direitos sociais também seriam acompanhados

---

<sup>11</sup> Estudos clássicos sobre pobreza identificaram a infância e a velhice como fases especialmente vulneráveis do ciclo de vida, pois nestas fases existe um balanço desfavorável entre a capacidade laboral e as necessidades de consumo. Assim, famílias com crianças ou que cuidam de idosos estariam em situação mais vulnerável. Resultados de um estudo realizado por Kangas e Palme (2000), com dados primeiramente dos anos 70 e depois dos anos 90, mostram que de fato os índices de pobreza mostravam-se maiores entre famílias com crianças e idosos nos anos 70. Nos dados da década de 90, a pobreza nestes grupos havia desaparecido nos países Nórdicos incluídos no estudo (Finlândia e Suécia). Nestes países, a combinação de uma estrutura pública de creches e transferências monetárias ou dedução de impostos para famílias com crianças pequenas, e um sistema universal de aposentadoria (também implementado no Canadá), permitiu o sucesso no combate à pobreza nesses dois grupos. No Canadá, onde a pobreza entre os idosos também se tornou baixíssima, as famílias com crianças pequenas ainda mostravam-se mais vulneráveis.

<sup>12</sup> Em meio à crise econômica global dos anos 30, Tawney (1931) já identificava o *Welfare State* como a melhor estratégia para a igualdade. Segundo Kangas e Palme (2000), já em 1951, 20 anos depois, os resultados sobre a redução da desigualdade em países que implementaram o *Welfare State* já eram bastante significativos.

de obrigações e responsabilidades, sumarizadas no dever dos cidadãos de, segundo sua capacidade, inserirem-se no mercado de trabalho a fim de garantir sua subsistência e contribuir com o financiamento da proteção social através do pagamento de tributos (Marshall, 1967).

Em uma perspectiva global, podemos afirmar que os *Welfare States* europeus (especialmente os ocidentais) foram mais bem desenvolvidos, uma vez que os direitos de cidadania incorporaram os direitos sociais, e tendo a proteção social sido institucionalizada como direito, dificilmente ela pode ser descartada. Esse particular desenvolvimento histórico fez do *Welfare State* um elemento persistente e distintivo da cultura política européia.

## 1.2 O WELFARE STATE SOB ATAQUE

No debate político dos países desenvolvidos do capitalismo ocidental, no final dos anos 70 e começo da década de 80 do século XX, houve uma guinada de direção no pensamento dominante em relação à proteção social. Isso porque quando o pacto social que possibilitou o crescimento econômico dos Anos de Ouro do capitalismo se esgotou nos anos 70, a política fiscal Keynesiana do pós-guerra também entrou em crise. A chamada “crise do *Welfare State*” causou grande incerteza sobre o futuro da proteção social, tendo muitos perguntado não só se este seria financiável, mas mesmo se seria desejável.

O documento “*The Welfare State in Crisis*” publicado pela OCDE em 1981, deu legitimidade à mudança do *mainstream* ideológico que começava então a enfatizar soluções cada vez mais individualizadas e privatizadas aos riscos sociais (OCDE, 1981).

Segundo alguns autores como Alber (1988), desde os princípios de sua existência, o *Welfare State* já havia sido acusado de ultrapassar seus limites desejáveis e assim provocar efeitos colaterais desagradáveis. Na Alemanha, por exemplo, já no começo do século XX, se discutiam os efeitos do peso contributivo imposto pela legislação social Bismarckiana<sup>13</sup>, nos tempos em que a proteção social total somente custava ao país cifras em torno de 1,5% do PIB. Segundo Lowe (1993), em 1952, o jornal inglês *The Times* inaugurou o primeiro de muitos debates sobre a suposta crise do *Welfare State*, ano em que este país gastou 15,6% do PIB em seguridade social. No ano em que o autor escreve, 1993, a média do gasto social dos países europeus já se encontrava em torno de 26% do PIB, e em 2005, 27,4% do PIB segundo o Eurostat (2008).

---

<sup>13</sup> Refere-se à política de Otto von Bismarck chanceler alemão entre 1871 e 1890, que implementou política social dentro do chamado “modelo corporativista”.

A partir do final dos anos 70, e claramente nos anos 80 e 90, foi retomado o antigo debate sobre o que deveria ou poderia ser responsabilidade do Estado, e quais seriam os limites entre a oferta pública de serviços sociais e a responsabilidade individual/familiar dos cidadãos. Tais questionamentos surgiram no âmbito da ascensão do neoliberalismo, cuja força deveu-se ao fim dos anos de Ouro do capitalismo, anos em que o crescimento econômico foi fortemente promovido pelo gasto público (através das conhecidas políticas Keynesianas).

A nova fase de contestação da intervenção pública retomou perguntas que haviam caracterizado o período da proteção social chamado “Experimentação” (Hecto, 1981), fase esta que durou dos anos 1870 aos 1920 e foi caracterizada por algumas inovações e ações isoladas no campo da seguridade nos países europeus. Dentre estas questões, retomadas pelo debate contemporâneo, estiveram: “A seguridade social deveria ser compulsória ou voluntária?”; “Deveria cobrir todos os riscos sociais ou somente alguns deles?”; “Deveria realizar julgamento classificando os necessitados de proteção como ‘pobres merecedores’ e ‘pobres não-merecedores’ (ou seja, deveria haver estabelecimento de contrapartidas aos benefícios assistenciais)?”; “Deveria o financiamento da proteção advir de tributos gerais ou contribuições específicas?”; “Deveria a proteção social ser organizada pelo Estado ou pela iniciativa privada?”; “Deveria a proteção social ser universal ou focalizada<sup>14</sup>?”.

Essas questões que aparecem especialmente no cenário europeu, não foram colocadas somente pelo neoliberalismo Thatcheriano, mas segundo Kuhnle (1998), questões similares também foram colocadas pela Social Democracia em países escandinavos já nos anos 70. Durante os anos 80, viu-se partidos, movimentos e governos dos mais variados espectros políticos advogarem mais mercado, menos estado, mais descentralização e mais reponsabilização da família e do indivíduo.

A idéia de um custoso e ineficiente *Welfare State* foi se espalhando juntamente à idéia de que o setor público não mais deveria crescer, ou mesmo deveria enxugar-se, e muitos críticos

---

<sup>14</sup> Tullock (1983) escreve no começo dos anos 80 que quanto mais dirigida for a proteção social aos não-pobres, mais estariam perdendo os pobres. Contraditoriamente, os países europeus com maior grau de universalização das políticas sociais detinham e ainda detém os menores níveis de desigualdade.

responsabilizaram os sistemas de proteção social pela ampliação dos déficits públicos, pelo crescimento das taxas de inflação e pela desaceleração do crescimento do produto<sup>15</sup>.

Enquanto autores de visão mais liberal culpavam as estruturas de *Welfare* pelo desaquecimento econômico, outros estabeleceram relações de causa e consequência inversas, apontando a crise econômica como desencadeadora da crise do *Welfare*<sup>16</sup>. Para os governos conservadores, a reestruturação das políticas sociais foi vista não como um mal necessário, mas como um bem necessário, uma vez que esta causaria um desincentivo ao investimento e ao trabalho devido à elevada tributação necessária ao seu financiamento. O *Welfare State* foi assim acusado de causar déficits governamentais inflacionários e desestabilizadores, além de incentivar demandas salariais irrealistas que prejudicariam a competitividade.

A relação causal sob alguns argumentos parece ambígua, no entanto, é inegável que a desaceleração econômica trouxe como consequência a diminuição das receitas para os orçamentos sociais assim como provocou maior pressão pelo lado dos gastos, na medida em que a crise ampliava a demanda pela seguridade social e especialmente pelo seguro-desemprego. Segundo Azeredo (1998), com a persistência da crise muitas das condições que sustentaram a expansão da proteção social deixaram de existir, ao mesmo tempo em que a consagração passada de direitos implicava um comprometimento da receita pública com a produção de bens e serviços ligados à política social. Assim, apesar de várias reformas que caracterizam um *retrenchment* (medidas de contração ou enxugamento) nos sistemas de proteção social nos anos 80, o gasto social total continuou a aumentar em termos reais, e em muitos casos também como percentual do PIB. Pela ótica do gasto, para o *Welfare State* europeu, a década de 80 acabou não sendo necessariamente o começo de uma tendência de “mais mercado e menos estado”, mas sim de “mais mercado e mais estado”.

Durante a década de 80, nos países capitalistas desenvolvidos o gasto governamental que sofreu queda mais acentuada em termos percentuais do produto foi o gasto em investimento. Já os

---

<sup>15</sup> Para visões que culpabilizam o *Welfare State* ver Krueger, A. “The political economy of the Rent-Seeking Society”. *American Economic Review*, Nashville, Tenn., n.64, 1974 e O'Connor, J. *The fiscal crisis of the State*. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1973.

<sup>16</sup> Diferentes interpretações sobre a crise do Estado, e por consequência de sua política social, são apresentadas em Barbosa de Oliveira, C. A. “Comentários sobre a Crise Atual do Estado”. In: *Texto Para Discussão*, n. 19. São Paulo: IESP/Fundap, 1989.

gastos sociais, apresentaram elevações na maior parte destes países<sup>17</sup>. Esta elevação se deu parcialmente devido ao aumento do desemprego com a desaceleração do crescimento econômico, parcialmente pela mudança na composição demográfica da população, mas essencialmente porque os direitos sociais encontravam-se já consolidados e dada a natureza contratual de tais benefícios, não se poderia simplesmente eliminá-los<sup>18</sup>.

O *retrenchment* das políticas sociais significou uma paralisação ou mesmo retração na tendência de ampliar o escopo das ações sociais, traduzida em menores investimentos na estrutura de proteção social, critérios de elegibilidade mais rígidos para programas de transferências de renda, maior focalização das ações<sup>19</sup>, reajuste de benefícios não indexados abaixo da inflação, aumento da ação assistencial emergencial e maior abertura à atuação do setor privado como coadjuvante ou mesmo substituto do setor público. Esta tendência de *retrenchment* ocorreu em países representantes de todos os tipos de *Welfare*<sup>20</sup>.

A tese de *retrenchment* é ponderada por alguns autores que não acreditam terem sido as mudanças significativas o suficiente para serem classificadas como tal, nem mesmo na Inglaterra ou Estados Unidos, países que realizaram reformas conduzidas por governos liberais. Nesta linha, escrevem autores como Alber (1988), Mishra (1993) e Kuhnle (1998), que alegam terem sido superestimadas as dimensões das reformas realizadas. Já Pierson (1994), discordando desta visão, considera de grande importância as reformas que se iniciam nos anos 80, considerando a reforma

---

<sup>17</sup> Alber (1988) mostrou em sua análise sobre mudanças no *Welfare State* no Japão, América do Norte e Europa, que no período de 1975-1985 o gasto social continuou crescendo em média mais que o crescimento do PIB ou das contribuições sociais, ainda que tenha havido uma reestruturação no sentido de enxugamento dos programas.

<sup>18</sup> Mesmo no Reino Unido, desde o princípio do governo Thatcher em 1979, apesar de toda a retórica contra a proteção social, o gasto social total continuou a crescer nos anos 80, ainda que tenham sido realizadas medidas de *retrenchment*.

<sup>19</sup> A focalização se deu fortemente na área de serviços sociais. Segundo Sinfield (1994), o percentual de recursos absorvidos por programas focalizados dobrou no Reino Unido entre 1978/79 e 1993/4, passando de 17% para 34% do gasto social total.

<sup>20</sup> Os países avançados europeus viveram o desenvolvimento de arranjos de proteção social que se consolidaram com formações diferentes e que persistem até hoje. São várias as tipologias que classificam as estruturas sociais construídas, por exemplo, Flora (1986) classificou os modelos de *Welfare State* de acordo com o grau de universalismo dos direitos. Já a tipologia de Esping-Andersen (1990) considera: o modelo liberal ou residual (Estados Unidos, Canadá, Austrália); o modelo meritocrático ou conservador (Alemanha, França, Áustria, Itália) e o modelo social-democrata (Suécia, Noruega, Dinamarca). Ferrera (1996), distingue 5 modelos institucionais: Bismarckiano (ou Alemão), o Beveridgiano (ou Inglês), o Escandinavo, o Comunista (até 1990) e o Sul-Europeu. Palme (2005), por sua vez, distingue o modelo Europeu e o modelo Norte-Americano, por ter o primeiro incorporado também as classes médias.

previdenciária do Reino Unido de 1986, um grande exemplo de ‘desmantelamento’ do *Welfare State*<sup>21</sup>.

Ainda que considerem relevante a gravidade das reformas, Barr e Coulter (1990) assim como Pierson (1994), afirmam que as reformas de fato implantadas ficaram bem aquém do que havia sido prometido em discurso, especialmente no discurso dos governos liberais de Margaret Thatcher e Ronald Reagan<sup>22</sup>. Segundo Barr e Coulter (1990: 333): “*although social security was regarded more as a solution in the 1970’s and more as a problem in the 1980’s, the changes, in reality, though genuinely meeting some of the stated objectives of policy, did not come close to matching the rhetoric*”.

Além de o *retrenchment* ter sido justificado pelo cenário econômico, vinham reforçando-se desde a década de 70 críticas intrínsecas à política econômica do *Welfare*. As principais apontavam para a necessidade de diferenciações dos benefícios e para a excessiva burocratização das políticas e ineficiências daí advindas. O *Welfare* também foi acusado de ser pernicioso por encorajar a dependência, não estimulando os indivíduos à busca de soluções de mercado para seus riscos sociais potenciais.

Além destas questões que podem parecer mais ou menos subjetivas, apareceram como dado incontestável a mudança demográfica e o envelhecimento da população, que passava então a demandar políticas de saúde e previdência distintas<sup>23</sup>.

Em sistemas previdenciários de repartição simples, a mudança demográfica em muitos países representou um maior peso sobre a população economicamente ativa. É preciso ponderar, no entanto, que por razões distintas, os países que sofrem com o envelhecimento populacional, em geral ignoram as políticas de imigração como solução possível. De qualquer forma, o

---

<sup>21</sup> Segundo Sinfield (1994), já a decisão de 1982 (pré-reforma de 1986) teria tido graves repercussões. Em 1982, foi decidido que o valor das aposentadorias no Reino Unido deveria ser indexado somente aos preços e não mais aos salários. Tal mudança acabou fazendo com que o valor básico das aposentadorias caísse de 30% para 19% dos rendimentos semanais médios de um trabalhador ativo, entre 1980 e 1993.

<sup>22</sup> Segundo Pierson (1994), a eleição de dois governos conservadores (Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra) gerou expectativas de reformas radicais nos sistemas de *Welfare* desses países que, no entanto, não ocorreram da forma drástica como muitos acreditavam ou ainda acreditam ter ocorrido, pois em ambos os países, alguns programas mostraram-se bem menos vulneráveis que outros. Esta análise do autor corrobora sua hipótese de *path-dependence*, uma vez que programas mais estruturados e consolidados receberam maior apoio popular em sua defesa do que outros recém-implantados ou menos difundidos.

<sup>23</sup> A chamada geração do “*baby-boom*” constituiu famílias bem menores que aquelas em que nasceram, e assim foi seguida pelo chamado “*baby-bust*” (Townson, 2000).

envelhecimento da população somado ao fato de que as mudanças no trabalho o tornaram menos físico e exaustivo, fez com que muitos países aumentassem as idades mínimas de aposentadoria, fazendo com que os contribuintes permanecessem por mais tempo em atividade, contribuindo com as receitas sociais.

Para autores como Mullan (2000), ainda que a mudança demográfica aumente a razão de dependência, é natural que uma sociedade com mais idosos transfira uma parte maior dos seus rendimentos para os mesmos, afinal de contas, a capacidade de gerar riqueza depende de fatores como o crescimento econômico, o aumento da produtividade, etc., muito mais do que do tamanho da população em idade ativa. Já o Banco Mundial (1994:4) criou uma atmosfera de terrorismo ao dizer que o aumento da razão de dependência poderia “*intensify the intergenerational conflict between old retirees (some of them rich) who are getting public pensions and young workers (some of them poor) who are paying high taxes to finance these benefits and might never recoup their contributions*”<sup>24</sup>.

Segundo Kunhle (1998), por outro lado, as mudanças demográficas e o consequente aumento da população idosa, promoveram um crescimento relativamente maior da população que conhece e viu a formação do *Welfare State*, contribuindo para seu enraizamento ideológico<sup>25</sup>.

Além da questão demográfica, aspectos adicionais devem ser levados em consideração na elaboração de projetos de modernização e reforma do *Welfare State*: as mudanças na natureza e estruturação do trabalho, as questões migratórias, o aumento do desemprego, o baixo crescimento econômico, a globalização e financeirização dos mercados, as mudanças no *mainstream* ideológico e as mudanças nas estruturas familiares, dentre outros aspectos.

As mudanças estruturais no mercado de trabalho afetaram os sistemas de proteção social trazendo-lhes novos desafios, uma vez que os sistemas consolidados no pós-guerra se estruturam fundamentalmente sobre o trabalho assalariado (Castel, 1998). Mesmo os países desenvolvidos europeus foram marcados nas últimas duas décadas por polarização no mercado de trabalho, terceirização, desregulação, aumento da insegurança, informalidade, trabalho por conta-própria e

---

<sup>24</sup> Mensagens com o mesmo teor são propagandeadas nos Estados Unidos pelos conservadores centros AGE (*Americans for Generational Equity*), Heritage Foundation, Cato Institute e American Enterprise Institute. No Canadá, o mesmo é feito pelo Fraser Institute e pelo C.D. Howe Institute (Townson, 2000).

<sup>25</sup> Na América Latina, no entanto, a mudança demográfica não é uma questão tão premente (talvez com exceção do Uruguai). Aqui o problema do financiamento deve-se essencialmente à baixa cobertura e índices precários de contribuição, questões acentuadas pela proliferação do mercado informal e pela distribuição de renda extremamente desigual.

crescimento do setor de serviços de baixa qualificação. Para muitos autores, a flexibilização e a redução dos custos do trabalho têm sido postas como políticas essenciais ao aumento do emprego e da competitividade econômica dos países no plano internacional. No entanto, a redução do custo da força de trabalho não tem impacto significativo sobre o emprego (cujo maior impulsionador é o crescimento econômico) tampouco garante a melhoria das condições de trabalho.

Além destas questões, o desemprego em muitos países europeus voltou a números preocupantes, mostrando-se maior entre os mais jovens. Os índices de desemprego se mostram mais elevados também entre imigrantes e refugiados, gerando vários problemas de integração para grandes grupos da sociedade que permanecem ameaçados de marginalização. Também a reestruturação produtiva no contexto da “Terceira Revolução Tecnológica” ampliou o desemprego estrutural por via da automação, como mostra Pochmann (2001).

A globalização e financeirização podem ser percebidas como ameaça à proteção social e suas estruturas nacionais, e não raramente são usadas como argumento para enxugamentos nas políticas sociais. A necessidade de promover a competitividade dos países no âmbito internacional cria, em um cenário globalizado, uma atmosfera de inexistência de alternativas. A ascensão da chamada “acumulação flexível” (Harvey, 2004) beneficia-se do enfraquecimento sindical e o reforça, gera insegurança para o trabalhador e põe em xeque as contribuições sociais que financiam a estrutura de proteção criada.

Também o avanço das idéias liberais contribuiu para o fortalecimento das críticas morais ao *Welfare*. Przeworski & Wallerstein (1988) destacam o papel do que chamam “ofensivas de direita” que teriam abalado o verdadeiro compromisso Keynesiano de “democracia capitalista” ao desfazer este *mainstream* ideológico. Gough (1979) destacou o papel das teorias monetaristas que se tornaram cada vez mais evidentes na discussão econômica. Estas, em suma, vêem a intervenção estatal como maléfica ao funcionamento da dinâmica econômica, e os sindicatos e organizações de trabalhadores como causadores de distorções no equilíbrio do mercado de trabalho. Segundo Gough (1979), junto com essa nova interpretação ganha força um estridente antioletivismo, reiterando a impraticabilidade de se mudar as leis supostamente naturais do comportamento humano e por consequência do funcionamento econômico.

Além da questão ideológica, como enfatizada por Esping-Andersen (1999), novas estruturas familiares com aumento do número de mulheres chefes de família, aumento nos

números de divórcios, famílias monoparentais e casamentos homossexuais questionam as estruturas de proteção criadas, pois estas haviam se baseado em uma estrutura familiar tradicional.

Já os argumentos “éticos” contra o *Welfare State* não são novos e existem desde seu surgimento. A crítica prevalescente no presente cenário liberal é a de que um estado grande é ruim, interfere nas decisões individuais, restringe liberdades de escolha, expande o gasto público a níveis prejudiciais ao funcionamento do mercado e gera ineficiências e corrupção em sua estrutura burocrática. Além disso, a idéia de que muitos abusariam da proteção social sem de fato necessitarem dela é comum e proferida por estudiosos com frequência, mesmo em países nórdicos, onde se alcançou nível ímpar de proteção social. De acordo com essa visão, a assistência social geraria desincentivos ao trabalho, tanto pela alternativa de se contar com a assistência do Estado, tanto por sua “excessiva” carga de financiamento.

Todo o discurso contra as estruturas de proteção social corroborou com o modismo de conceitos como “terceiro setor”, “sociedade civil”, “responsabilidade social empresarial” e “voluntarismo”<sup>26</sup>. A esperança e o otimismo no suposto poder democratizador do terceiro setor acabou por ser, no entanto, ideologicamente funcional às reformas neoliberais e à desresponsabilização do Estado frente às questões sociais. Assim, à medida que se agravava o problema do baixo crescimento dos anos 80 e 90, a desestruturação do mercado de trabalho, e agravavam-se as demandas ao sistema de proteção social devido à precarização das relações de trabalho e aumento do desemprego, ganhava força a ação e o discurso contra a política social do Estado em prol da focalização e das iniciativas privadas. A exaltação do terceiro setor conjugou-se à afirmação do que muitos tomaram como indiscutível verdade: os recursos devem ser focalizados e articulados nos mais pobres, evitando sua “injusta” dispersão (ONU, 2000), ou seja, não se deve mais investir em programas universais.

Um dos maiores problemas das ações do terceiro setor como substitutivas da ação do Estado, é que estas são flexíveis e em geral implicam o não-estabelecimento de compromissos contratuais, o que significa a possibilidade de suspendê-las diante de qualquer adversidade. Assim, o cidadão acaba por perder o direito de demandar a proteção social e passa a depender da boa-

---

<sup>26</sup> Podemos observar hoje mais do que nunca, a existência de um crescente número de instituições e organizações dentro do que se chama “Terceiro Setor” (organizações não governamentais, organizações sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, parcerias entre o governo e a sociedade civil, fundações privadas, a execução da responsabilidade social empresarial além de sujeitos individuais voluntários ou não).

vontade e disposição de quem a oferta<sup>27</sup>. Além do que, as vontades isoladas dessas associações ou organizações não podem regulamentar as lutas de classes, latentes ou manifestas, determinadas pelos interesses claramente contrapostos entre o capital e o trabalho.

### 1.3 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

A previdência social é um dos ramos nevrálgicos da atuação do *Welfare State*, não só pela dimensão de seus gastos, mas pela extensão de seu alcance. Em geral, estes regimes, visam assegurar renda aos cidadãos quando há um descasamento entre suas necessidades básicas de consumo e capacidade de financiá-las através de sua inserção no mercado de trabalho (seja por desemprego, empregos de baixa renda, invalidez, idade avançada ou outras contingências que variam entre países).

Assim como outras políticas sociais, os sistemas previdenciários crescem e se consolidam no pós-guerra, ainda que seu surgimento e atuação incipiente em alguns países mas já significativa em outros, ocorre desde o final do século XIX. Segundo Palme (1990), as primeiras caixas previdenciárias surgem por volta de 1840 na Bélgica e no Império Austro-Húngaro, ainda organizadas pelos próprios contribuintes e longe de constituírem uma política oficial. O sentido de obrigatoriedade aparece em 1889 na Alemanha, no sistema previdenciário mais parecido com os atuais existentes, ainda que restrito aos trabalhadores industriais, implementado pelo chanceler Otto von Bismarck. Também na Inglaterra, nos anos 90 do século XIX verificaram-se campanhas de organizações trabalhistas demandando previdência para idosos, com uma primeira vitória em 1908, quando o governo instituiu um pequeno benefício para idosos de baixa-renda.

Os sistemas previdenciários se estenderam, com maiores ou menores atrasos, segundo as características socioeconômicas de cada país, deixando de ser entre as duas guerras mundiais (1914 e 1939), uma instituição especificamente européia. É neste período que surgem na América Latina, em geral na forma de caixas previdenciárias<sup>28</sup>.

A consolidação dos sistemas previdenciários daria-se, no entanto, no pós segunda guerra, junto ao crescimento planejado da proteção social como política de estado, especialmente nos

---

<sup>27</sup> Quanto à suposta maior eficiência do terceiro setor para implementar a assistência social, Petras (1999: 87) tratando do caso boliviano, mostra que “para cada 100 dólares gastos nos projetos de desenvolvimento social realizados pelas ONGs, somente cerca de 15 dólares chegam até seus beneficiários finais”.

<sup>28</sup> Para mais detalhes ver Lizana (2004) e Soares (2000).

países europeus ocidentais. Neste período, as mais altas taxas de fertilidade e o crescimento da força de trabalho e dos salários nos anos 50 e 60 influenciaram a montagem dos regimes no formato chamado “repartição simples”<sup>29</sup> (PAYG ou “*pay as you go*”). Esta opção se reforçava pelo fato de que nos países europeus onde a depressão e a guerra haviam devastado fundos de pensão, reinava uma grande descrença nos regimes capitalizados<sup>30</sup>. Uma outra vantagem era a de que assim que foram implementados os sistemas de repartição simples, não existiam aposentados de imediato, o que permitiu aos governos oferecer uma combinação de baixas taxas de contribuição com a promessa de benefícios futuros generosos (além de benefícios não contributivos para alguns segmentos da população).

Mas, ao final dos anos 70, as condições econômicas que favoreceram a implementação dos regimes de repartição simples deixaram de existir, e a tributação sobre as folhas salariais tornou-se suspeita de prejudicar os níveis de emprego, especialmente os empregos com remunerações mais baixas, em setores em que é difícil para o empregador repassar custos contributivos para os trabalhadores ou para os preços.

Também a mudança demográfica que resultou no envelhecimento populacional é apontada por muitos autores como a principal causa das reformas previdenciárias. Mas como bem lembra Pierson (2001), não se pode esquecer que o problema reside na interação entre o envelhecimento da população e o baixo crescimento econômico, pois os sistemas previdenciários que se consolidaram no pós-guerra estruturaram suas bases de financiamento sobre as folhas de salário. Assim, a diminuição do número de contribuintes sobre o número de aposentados não é somente resultado das decrescentes taxas de fertilidade e aumento da longevidade, mas também do insatisfatório desempenho do mercado de trabalho.

As mudanças no mercado de trabalho tiveram impacto negativo sobre a arrecadação dos sistemas de proteção em geral e sobre as previdências em particular (sendo que as despesas previdenciárias apresentam grande rigidez para ajuste no curto-prazo dado seu compromisso contratual). Segundo Azeredo (1998), as mudanças no mercado de trabalho que se intensificaram

---

<sup>29</sup> O regime de repartição simples é aquele que supõe a solidariedade inter-geracional. Neste regime os contribuintes de hoje financiam as aposentadorias dos trabalhadores que estão aposentados, supondo em um acordo implícito, que a geração seguinte os financiará quando então se aposentarem.

<sup>30</sup> Segundo Pierson (2001), Canadá e Suécia optaram por altos níveis de capitalização desde o começo da implantação de seus regimes devido a objetivos políticos. Ambos visavam à geração de uma poupança que pudesse ser direcionada a investimentos internos específicos.

nos anos 70 e afetaram o financiamento das previdências caracterizam-se por: substituição de empregos qualificados na indústria por empregos de menor qualificação no setor de serviços, trabalho parcial e temporário, precarização em geral, aumento da informalidade, aumento da rotatividade, crescimento dos subempregos e surgimento do desemprego estrutural.

Todas essas transformações que começam a ocorrer ao final dos Anos de Ouro, simultaneamente à ascensão do discurso neoliberal, compõem o pano de fundo das reformas imprimidas aos sistemas de proteção social e, portanto, aos sistemas de previdência, que iniciaram sua ainda existente trajetória de *retrenchment* nos anos 80. As reformas previdenciárias tiveram e ainda têm papel de destaque nos debates internacionais sobre a crise das estruturas de proteção social e sobre as necessidades de reformulações dos sistemas, uma vez que as despesas com aposentadorias e pensões são em geral as mais elevadas dentro do total dos gastos sociais.

Muitos países realizaram então a partir dos anos 80 e 90 reformas do tipo “paradigmáticas”, isto é, introduziram um componente privado compulsório em seus sistemas previdenciários (Coelho, 2003). Mesa-Lago e Muller (2003) classificaram essas reformas em três tipos: aquelas em que o sistema público foi substituído por um sistema privado, aquelas em que o sistema público passou a concorrer com o sistema privado e aquelas que criaram um sistema misto em que o sistema público paga uma aposentadoria básica e o sistema privado uma aposentadoria complementar<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Outros países como o Brasil ou a Venezuela, realizaram reformas chamadas “paramétricas”, ajustando regras do modelo de repartição simples existente (Matijascic, Kay e Ribeiro, 2008).

**Quadro 1.1:** Reformas Previdenciárias Paradigmáticas

País	Ano da Reforma	Sistemas de Previdência		
		Privado	Público e privado se complementam	Público e privado competem
<i>América Latina</i>				
Chile	1981	X		
Peru	1993			X
Argentina	1994		X	X
Colômbia	1994			X
Uruguai	1995		X	
Bolívia	1997	X		
México	1997	X		
El Salvador	1998	X		
Costa Rica	2000		X	
Panamá *	2002			
República Dominicana	2003	X		
<i>Europa Central e do Leste</i>				
Reino Unido	1986		X	
Hungria	1998		X	
Polônia	1999		X	
Suécia	1999		X	
Bulgária	2002		X	
Croácia	2002		X	
Estônia	2002		X	
Kosovo	2002	X		
Rússia	2003		X	
Lituânia	2004		X	
Eslováquia	2005		X	
Macedônia	2006		X	
<i>Ásia</i>				
Hong Kong	2000	X		
Cazaquistão	1998	X		
<i>África</i>				
Nigéria	2005	X		

\*Reforma na previdência dos servidores públicos

Fonte: FIAP

O exemplo do Chile, considerado com mais ênfase ao longo desta dissertação, é emblemático por ter sido este o caso pioneiro de privatização total do sistema previdenciário,

realizado já em 1981<sup>32</sup>. A partir de então, outros países na Europa e América Latina seguiram a mesma tendência, partindo para privatizações totais ou parciais de seus sistemas previdenciários.

Na Europa, o Reino Unido também experimentou a realização de uma reforma significativa em seu sistema previdenciário já na década de 80, no ano de 1986, quando as reformas ainda não haviam alcançado a forte popularidade que alcançariam nos anos 90. Essas duas experiências tornaram-se ícones dos casos de privatização total (Chile) e privatização parcial (Inglaterra), ambas realizadas sob governos liberais, o do ditador Augusto Pinochet e o de Margaret Thatcher.

A opção de privatização total, como foi feita pelo Chile, não mais encontra-se em discussão, dada a constatação de graves problemas advindos desta escolha, mas os sistemas híbridos (previdência pública e privada coexistentes), como é o caso do Reino Unido e vários países da América Latina, ainda gozam de forte popularidade. O Reino Unido deu um forte impulso às previdências privadas durante sua reforma de 1986 (ainda que tenha mantido seu sistema público), e muitos países da América Latina o fizeram durante os anos 90. Mas, assim como no Chile, as reformas destes países estão longe de ser um exemplo bem sucedido.

#### **1.4 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NAS REFORMAS DA AMÉRICA LATINA**

Como analisado por Gimenez (2007), o Banco Mundial, instituição criada em 1944 dentro do marco de consolidação do que ficaria conhecido como sistema financeiro de Bretton Woods, esteve voltado para reconstrução da Europa no período pós-guerra. Com o passar do tempo, suas funções se desdobraram e se estenderam às economias em desenvolvimento, e a carteira do banco passou a incluir financiamento para o setor social, redução da pobreza e alívio fiscal dos governos.

Ainda que seja uma organização multilateral, o controle dos países industrializados sobre essa e outras agências não deixam dúvidas sobre os interesses que de fato estas representam. Mas como assinala Gimenez (2007), é preciso atentar para o fato que não só interesses dos países centrais são representados por essas agências, mas principalmente interesses do grande capital. Assim, não surpreende que o desdobrar da atuação destas agências nos anos 70 e 80 tenha se conformado com o discurso neoliberal em ascensão.

---

<sup>32</sup>Além de ser considerada uma experiência emblemática por ter feito a privatização total da previdência já em 1981, a reforma chilena também se tornou exemplo significativo por razões que serão discutidas mais a fundo nos capítulos 2 e 3.

*“(...) a arregimentação dos organismos internacionais, particularmente o FMI e o Banco Mundial, para as fileiras de difusão da visão liberal triunfante, assentadas nos interesses concretos da nova ordem global, é um aspecto fundamental. (...) É notória a alteração do papel e da inserção dessas instituições nas últimas três décadas em relação ao pós-guerra. Duas questões permeiam tal alteração: ao mesmo tempo em que se observa o estreitamento do espaço para as políticas nacionais e o enfraquecimento das possibilidades de resistência por parte dos países, é visível o alargamento do espaço de ação dessas instituições para além de suas funções originais de assistência financeira, num movimento de crescente influência no mundo, de uma agenda econômica e social construída a partir desses organismos, sob forte unilateralismo ideológico liberal e comando norte-americano” (Gimenez, 2007: 58,59).*

Em relação à reestruturação de políticas sociais em países em desenvolvimento, além da forte campanha pela focalização, o Banco Mundial concedeu seu selo de aprovação às privatizações previdenciárias. No documento de 1994 *“Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote the Growth”*, alegando que os sistemas públicos haviam se mostrado insustentáveis e difíceis de se reformar, o banco, inspirado na reforma chilena, recomendou reformas que criassem 3 pilares de atuação. Os esquema de 3 pilares deveria incluir: um sistema público obrigatório de benefícios básicos com o objetivo de se combater a pobreza; um sistema privado, também compulsório, de contas individuais que originariam fundos de capitalização; e um sistema voluntário de poupança gerido também pelo setor privado. Tais recomendações não distinguiram estágios de desenvolvimento econômico ou condições sociais de diferentes países, tratando o problema das previdências como homogêneo. O objetivo de se manter a atuação do primeiro pilar bastante limitada seria o de evitar *“many of the growth-inhibiting problems associated with a dominant public pillar”* (Banco Mundial 1994:XIV).

Segundo Jhonson (1996), que analisa o documento detalhadamente, trata-se de uma proposta política e não econômica, e todas as conceitos ali presentes estariam resumidos na idéia de que os governos não devem fazer o que os mercados podem fazer, pois estes podem fazê-lo melhor. Segundo Lloyd-Sherlock (1996), o texto do Banco Mundial pode ser resumido nos seguintes argumentos:

- i) Os benefícios providos pelo setor público são baixos, pois as contribuições feitas não são investidas produtivamente;

- ii) Em muitos países os sistemas públicos falham na indexação dos benefícios e não protegem os aposentados da inflação<sup>33</sup>;
- iii) As altas taxas de contribuição requeridas pelo sistema público reduzem a poupança da economia e assim sua capacidade de financiar o crescimento<sup>34</sup>, o que desestimula a geração de empregos e incentiva o setor informal;
- iv) O sistema previdenciário público é em geral regressivo, pois a maior parte dos benefícios vai para aposentados que não precisam deles;
- v) O sistema público desincentiva a ajuda intrafamiliar, pois se o suporte pode ser dado pelo Estado a família se sente isenta de obrigações para com os idosos<sup>35</sup>;
- vi) Os sistemas públicos são vulneráveis a objetivos de curto-prazo e manipulações de acordo com interesses políticos, além disto, os sistemas perdem muitos recursos por má administração e corrupção<sup>36</sup>.

Segundo o mesmo autor, a OIT contrapõe estes argumentos dizendo que investimentos improdutivos e problemas de indexação não são falhas intrínsecas dos sistemas públicos, mas são sim questões de gerenciamento. Já as contribuições se mostram igualmente elevadas nos sistemas privados, e a decadente ajuda intrafamiliar é uma mudança da vida moderna e só aumenta as razões pelas quais o *Welfare State* deve garantir o bem-estar dos idosos.

Além disso, no capítulo primeiro do relatório, em que são mostrados dados do envelhecimento populacional há uma notável culpabilização dos países em desenvolvimento pela rápida transição demográfica. Diz-se que países como a Bélgica levaram 100 anos para que a porcentagem da população com mais de 60 anos dobrasse (de 8,9% para 18%), enquanto a China precisaria de apenas 34 anos para realizar esta transição, ou ainda apenas 22 anos no caso da Venezuela.

---

<sup>33</sup> Estima-se que na Venezuela os benefícios tenham perdido 60% do seu valor real nos anos 80, pois não estavam indexados às taxas de inflação (Banco Mundial, 1994).

<sup>34</sup> No começo dos anos 90, a contribuição previdenciária incidente sobre a folha salarial na Hungria era de 33% (Banco Mundial, 1994).

<sup>35</sup> Especialmente na África e Ásia, a maior parte dos idosos sobrevive através de sistemas de aposentadoria informais, baseados em transferências intrafamiliares (Banco Mundial, 1994).

<sup>36</sup> O relatório (Banco Mundial, 1994) exemplifica este ponto citando o caso da Zâmbia em que as contribuições foram exclusivamente aplicadas em fundos públicos e perderam cerca de 23% de seu valor entre 1981 e 1988. E ainda em 1988, metade das contribuições foi usada para despesas administrativas do sistema.

As vantagens do sistema de 3 pilares seriam de acordo com o Banco Mundial: a focalização das transferências públicas, evitando que os mais ricos se beneficiassem delas; a redução da evasão e distorções no mercado de trabalho com o segundo pilar individualizado, o estímulo ao mercado de capitais local e ao crescimento econômico e à diversificação dos riscos. O Banco Mundial não só realizou estudos que advogaram as privatizações previdenciárias, como realizou empréstimos a países que privatizaram ou reformaram o funcionamento dos sistemas existentes (Peru, México, Bolívia, Argentina, Uruguai e Brasil)<sup>37</sup>.

**Tabela 1.1:** Empréstimos do Banco Mundial para Reformas Previdenciárias (1994-2001, em milhões de USD)<sup>38</sup>

	Ajuste Estrutural <sup>39</sup>	Assistência Técnica <sup>40</sup>
Brasil	1.262,63	5,05
México	800	6
Argentina	300	22,4
Peru	1.100	0
Bolívia	0	28
Uruguai	100	0
Total	3.562,63	3.624,08

Fonte: Banco Mundial IEG (*Independent Evaluation Group*)

Ainda que os empréstimos de Ajuste Estrutural do Banco Mundial fossem condicionados à aprovação de reformas locais em diferentes setores da economia (agricultura, regulação financeira, comércio internacional, sistema de tributação, etc.), muitos países se submeteram às condições de obtê-los. Nos anos anteriores ao começo da interferência do Banco Mundial nos sistemas de aposentadoria (1992/1993), muitos grupos de interesses locais usaram serviços de consultoria de administradoras de fundos de pensão chilenas para pressionar seus governos, já que no começo dos anos 90, o sistema privado já tinha no Chile cerca de 10 anos de operação. Isso também porque a

<sup>37</sup> Nem todos os países da América Latina recebem empréstimos do Banco Mundial para suas reformas. Entre os que não contaram com tais fundos estão: Chile, Colômbia, Costa Rica e El Salvador (Valdés-Prieto, 2007).

<sup>38</sup> Os dados não incluem os empréstimos de outras organizações internacionais, como por exemplo, o BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento) que fez empréstimos significativos ao Uruguai. Também não estão incluídos empréstimos do Banco Mundial anteriores a 1993, também relevantes no Uruguai e Bolívia (Valdés-Prieto, 2007).

<sup>39</sup> Empréstimos para ajustes estruturais podem ser ou não condicionados, dependendo da situação macroeconômica dos países. O uso destes empréstimos não é restrito.

<sup>40</sup> Estes empréstimos são direcionados a objetivos específicos, como estudos econômicos ou serviços de consultoria.

privatização do Chile ganhou grande reconhecimento internacional quando em 1990 o governo eleito, que havia oposto a reforma de Pinochet, anunciou que não a reverteria.

Mas, não muitos anos depois, alguns autores através mesmo do Banco Mundial já começavam a rever suas posições. O então economista-chefe do banco, Joseph Stiglitz, se posicionou ao dizer que as recomendações de privatização feitas pelo Banco Mundial não haviam obtido nenhum resultado positivo relevante que as justificassem, e que faziam parte de um conjunto de mitos sobre a seguridade social (Orszag e Stiglitz, 1999). No caso do Chile, autores como Anrig e Wasow (2004), verificaram que as contas de investimento de aposentados eram bem menores que o originalmente previsto, tão menores que 41% das pessoas com direito a receber aposentadoria continuavam a trabalhar. Isso pela dificuldade em realizar as contribuições, mas também porque comissões extorsivas haviam consumido grandes parcelas dessas contas (até 50% em alguns casos) e os custos de transição para um sistema privatizado haviam sido demasiadamente elevados.

Ademais, após a reforma, o Chile mudou as regras da pensão mínima estatal (primeiro pilar) e passou a exigir 20 anos (e não 10) de contribuição, seguindo recomendação do Banco Mundial (segundo este porque ocorria abuso por parte das classes médias no pilar estatal). A recomendação também foi feita para Argentina que subiu de 20 para 30 anos o período contributivo mínimo necessário à obtenção do benefício estatal. Em 2001, o Banco Mundial reconheceu que seu conselho havia falhado, e que a pobreza entre idosos havia subido significativamente após as mudanças. Como era esperado, a medida prejudicou muito os trabalhadores autônomos (cuja contribuição ao sistema privado não é compulsória) e aqueles que permanecem toda ou parte da vida ativa na economia informal. Mesmo reconhecendo o fracasso da mudança, o Banco Mundial nunca sugeriu formalmente sua reversão (Valdés-Prieto, 2007).

O relatório *“Keeping the Social Security Promise in Latin America”* assinado por Gill, Packard e Yermo (2005) e publicado pelo Banco Mundial, também trouxe várias ponderações, contudo, o Banco Mundial limitou sua autocrítica à necessidade geral de consertar os problemas pendentes do sistema privatizado e assegurar que os planos de previdência administrados pelas empresas privadas fossem mais eficientes. E ainda que o banco tenha reconhecido a importância dos sistemas públicos, continuou recomendando que estes se limitem à esfera assistencial, e que o grosso do sistema funcione com contas individuais privadas.

Ainda que as recomendações de privatização tenham sido ponderadas, tanto o Banco Mundial quanto a OCDE (OCDE, 2007a)<sup>41</sup>, têm estimulado o crescimento dos sistemas privados voluntários como fonte essencial de complementação das aposentadorias. É preciso notar, no entanto, que a cobertura dos sistemas voluntários é extremamente desigual entre diferentes grupos etários e classes sociais. Em geral, trabalhadores jovens e trabalhadores de média e baixa renda não fazem poupança voluntária.

Não se sabe ao certo qual é o percentual da população de cada país que contribui para sistemas voluntários, além do que, as informações que normalmente se obtém refletem um dado momento no tempo, mas sabe-se que a descontinuidade das contribuições voluntárias é grande. Em geral, o Banco Mundial recomenda incentivos fiscais para estímulo à poupança voluntária, mas estes são caros e há fortes evidências de sua ineficiência (poupança voluntária em geral ocorreria mesmo sem os incentivos fiscais, e estes normalmente só são vantajosos para trabalhadores de alta renda<sup>42</sup>).

Novas formas de encorajar a poupança para a aposentadoria têm se baseado nas teorias da “economia comportamental”, e discutem a inércia comportamental dos indivíduos (OCDE, 2007a). Sistemas de “leve compulsoriedade” baseados nessas teorias devem ser implementados na Nova Zelândia (*KiwiSaver Plan*) e Reino Unido, fazendo com que as pessoas façam contribuições adicionais automaticamente, a menos que estas explicitamente optem por não fazê-lo.

## 1.5 AS TENDÊNCIAS GERAIS DAS REFORMAS COM PRIVATIZAÇÃO

A OCDE publicou em 2005 e em 2007, estudos sobre os sistemas previdenciários dos seus 30 países membros nos relatórios “*Pensions at a Glance*”<sup>43</sup>. Os estudos partem dos dados referentes a todos os sistemas previdenciários não-voluntários: assistência social para idosos de baixa-renda, aposentadoria pública básica ou mínima e aposentadorias relacionadas ao nível de

---

<sup>41</sup> A OCDE (OCDE, 2007b), no entanto, reconhece que os sistemas pós-reformas reduziram os direitos dos trabalhadores e os colocaram em posição mais vulnerável, aumentando os riscos de pobreza nessa faixa etária. A promessa média de benefício nos 16 países estudados pela OCDE (2007) se reduziu 22% ao longo dos anos 90.

<sup>42</sup> Segundo OCDE (2007a), para trabalhadores de baixa renda os créditos fiscais funcionam melhor que as deduções fiscais.

<sup>43</sup> O relatório da OCDE “*Pensions at a Glance*” foi publicado pela primeira vez em 2005 com o objetivo de tornar-se uma publicação bienal.

renda prévia em sistemas de contribuição obrigatória, de administração pública ou privada (do tipo contribuição definida ou benefício definido).

As análises feitas aqui se baseiam nos relatórios “*Pensions at a Glance*” da OCDE (OCDE, 2005 e OCDE, 2007) e nos dados da OIT (Annycke, 2006). Ambas as instituições fazem análises bem semelhantes, e ainda que a OCDE utilize-se mais da abordagem microeconômica, detalhando critérios operacionais de cada programa, a OIT engloba um leque maior de países e detém uma posição mais crítica em relação à privatização dos sistemas de aposentadoria e pensão. A análise da OIT considera o principal sistema previdenciário de cada um dos 116 países estudados<sup>44</sup>, e não todos os sistemas obrigatórios como faz a OCDE<sup>45</sup>.

Pode-se concluir pelos dados de ambas as instituições que as tendências das reformas que introduziram componentes privados foram de desonerar empregadores diminuindo suas contribuições (com o objetivo de incentivar a geração de empregos), ao passo em que se ampliavam as contribuições dos empregados (esforço contributivo).

Essas tendências vêm reforçando o enfraquecimento da posição dos trabalhadores diante do atual cenário econômico, não só por apontarem para maior participação dos próprios beneficiários nas contribuições em detrimento da participação dos empregadores, mas também pela imposição de condições de elegibilidade mais restritivas para recebimento dos benefícios. Além disso, houve reduções nos valores reais dos benefícios e individualização dos riscos e dos altos custos administrativos dos sistemas previdenciários privatizados.

Segundo os dados dessas análises, podemos ver as principais tendências das reformas previdenciárias em relação aos seguintes aspectos:

### **I) AS CONTRIBUIÇÕES DOS EMPREGADOS**

Segundo estudo da OIT (Annycke, 2006), verifica-se que de 1989 a 2003, ainda que a contribuição máxima dos empregados aos regimes previdenciários tenha diminuído cerca de 9%, a média das contribuições teve seu valor aumentado em 32,5%.

---

<sup>44</sup> Os dados da OIT sobre seguridade social estão em seu *Social Security Database*.

<sup>45</sup> Ambas as instituições baseiam seus estudos em períodos contributivos completos, ou seja, o número mínimo de anos de contribuição (para homens) para o recebimento da aposentadoria integral.

**Tabela 1.2:** Contribuições Previdenciárias de Empregados (% da Renda do Trabalho)

	1989	1999	2002/2003
Média	4,15%	4,98%	5,50%
DP	4,19	4,07	4,07
Máxima	24%	20%	21,75%

Fonte: Annycke (2006)\*

\*Toda pesquisa de Annycke (2006) inclui os 116 países pesquisados pela OIT.

Segundo Annycke (2006), os aumentos nas contribuições dos empregados se deram em todas as regiões, mas os mais significativos foram verificados no Leste Europeu (aumento médio de 164%) e os menos significativos nos países Asiáticos (11%). O crescimento das contribuições no Leste Europeu se deveu à construção de um novo sistema de seguridade social pós-1989 na ex-União Soviética, que passou a incluir a contribuição de empregados. No antigo sistema soviético não existiam contribuições por parte dos trabalhadores e o financiamento dava-se a partir de contribuições de empregadores e do governo. Também os países que têm regimes previdenciários privados (obrigatórios) têm as contribuições de empregados em média mais elevadas que os programas administrados pela esfera pública. Estes programas foram em geral implementados onde o seguro social público foi reduzido ou extinto (como no caso do Chile).

Ao analisarmos as informações para os países reformados da América Latina, vemos que em média no ano de 2004, os trabalhadores realizam 65,2% da contribuição total, e os empregadores 24,5%, sendo que em 4 países não há contribuição patronal.

**Tabela 1.3:** Contribuição nos Países Reformados da América Latina em 2004

	Contribuição (% da renda) <sup>46</sup>	Empregado (% da contribuição)	Empregador (% da contribuição)
Argentina	7	100	0
Bolívia	12,21	100	0
Chile	12,27	100	0
Colômbia	13,5	25	75
Costa Rica	4,5	55,6	38,9
República Dominicana	7	28,8	71,2
El Salvador	13	46,2	53,8
México	11	23,5	56,4
Peru	11,19	100	0
Uruguai	15	100	0
Média	11,9	65,2	24,5

Fonte: Arena de Mesa e Mesa-Lago (2006)

## II) AS CONTRIBUIÇÕES DOS EMPREGADORES

Segundo a mesma pesquisa (Annycke, 2006) a média das contribuições dos empregadores nos 116 países teve um aumento de 26% entre 1989 e 1999, menor que o aumento na contribuição dos empregados (32,5%). De 1999 a 2002/2003 houve uma redução de 3,6% na média da contribuição dos empregadores. Verificou-se também um decréscimo de 26% no valor percentual da contribuição máxima.

**Tabela 1.4:** Contribuições Previdenciárias de Empregadores (% da Renda do Trabalho)

	1989	1999	2002/2003
Média	8,32%	10,89%	10,48%
DP	8,77	9,27	8,29
Máxima	50%	38%	37%

Fonte: Annycke (2006)

Segundo os dados do *Social Security Programs Throughout the World* (SSPTW) de 2006, apenas nos regimes de previdência privada obrigatória as contribuições médias dos empregados excedem as dos empregadores, o que aponta uma das desvantagens claras de tais sistemas para os

<sup>46</sup> Inclui o percentual descontado dos salários correspondente ao prêmio do seguro de invalidez e pensão por morte e a comissão dos administradores. No México e Costa Rica, os percentuais da contribuição de empregados e empregadores não somam 100%, pois há contribuição estatal.

trabalhadores. Em alguns países como Chile, Peru, Uruguai ou Bolívia, os empregadores foram isentados de qualquer contribuição nos regimes privados obrigatórios.

A não contribuição do empregador vai contra a convenção 102 da OIT, artigo 71, que diz: *“the total of the insurance contributions borne by the employees protected shall not exceed 50% of the total of the financial resources allocated to the protection of employees and their spouses and their children”* (OIT).

As contribuições médias de empregadores são mais altas na Europa do Leste e países ex-comunistas, e as mais baixas estão na América Latina e África. Em geral, os países que instituíram regimes previdenciários privados obrigatórios neste período, tiveram as contribuições dos empregados aumentadas, e as dos empregadores diminuídas.

**Tabela 1.5:** Contribuições Médias Pós-Reformas que Instituíram Regimes de Previdência Privada Obrigatórios

Países	Contribuição do Empregado Antes da Reforma (1989)	Contribuição do Empregado Após a Reforma (1999)	Contribuição do Empregador Antes da Reforma (1989)	Contribuição do Empregador Após a Reforma (1999)
Bolívia	5%	10%	3,5%	0%
Costa Rica	2,5%	1%*	4,75%	3,25%
México	1,5%	1,12%	4,2%	2%
Peru	3%	10%	6%	0%
Cazaquistão	1%	10%*	30%	0%
Hungria	10%	8%	43%	22%
Polónia	0%	9,76%	38%	9,76%
Média	3,29%	7,13%	18,49%	5,29%
DP	3,36	4,20	17,74	8,15

Fonte: Annycke/OIT (2006) \*Dados de 2003.

Antes das reformas nestes países, as contribuições médias dos empregados representavam 15,1% do total das contribuições. Após as reformas este valor aumentou para 57,41%.

### III) CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

A tendência geral foi de aumento na idade mínima para a aposentadoria tanto para homens quanto para mulheres, havendo em muitos países tendência a igualá-las. A discriminação positiva concedida às mulheres tem sido cada vez mais questionada dado que suas expectativas de vida são em geral maiores que as dos homens. Países como Portugal, Japão e Bolívia equalizaram as idades mínimas para ambos os sexos nos últimos anos, enquanto a maioria dos países europeus já possui idades mínimas iguais desde os anos 90 (OCDE, 2005).

A maior parte dos países da OCDE tem uma idade mínima padrão de 65 anos, mas países como Dinamarca, Alemanha, Islândia, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos já têm ou terão em breve esta fixada em 67 anos. Apenas a França, Hungria, República Tcheca e Eslováquia pretendem manter a idade mínima abaixo de 65 anos.

As discriminações positivas de gênero também se expressam muitas vezes nos anos de contribuição exigidos. Essas diferenças tendem a considerar que as mulheres têm maiores chances de interrupções na vida profissional devido a questões familiares (em geral maternidade e cuidado de dependentes). Esse diferencial para os anos de contribuição, no entanto, também tem sido diminuído.

### IV) BENEFÍCIOS

Os indicadores normalmente usados para avaliação dos benefícios medem o valor do benefício enquanto percentual dos rendimentos prévios médios (taxa de reposição). Diferentes regimes usam diferentes períodos da vida ativa para o cálculo do benefício, mas aqui foram considerados os percentuais máximos a que os benefícios podem chegar em relação aos rendimentos de todo o período contributivo, em planos de benefício definido. Assim, usando os dados de Annycke (2006) vemos que há um aumento da taxa de reposição dos benefícios até 1999 e uma posterior queda até 2002/2003.

Nos países da OCDE verificam-se taxas de reposição maiores que a média geral dos 116 países pesquisados pela OIT, mas ainda assim pode se notar uma deterioração das taxas de reposição média, mínima e máxima desses países entre os anos de 2003 e 2004. A queda na taxa de reposição média nesse período de um ano (2003 a 2004) foi de 10 pontos percentuais.

**Tabela 1.6:** Taxa de Reposição dos Benefícios (% dos Rendimentos Prévios)

	1989 (OIT)	1999 (OIT)	2002/03 (OIT)	2003 (OCDE)	2004 (OCDE)
Média	64,65%	66,40%	65,29%	68,7%	58,7%
Mínima	25%	20%	20%	36,6%	31%
Máxima	100%	100%	100%	109,8%	96%

Fonte: Annycke (2006) e OCDE

É importante notarmos, no entanto, que os planos com benefício definido têm se tornado menos frequentes enquanto aumenta o número daqueles que têm contribuição definida, como ocorreu na América Latina (Chile, Argentina, Uruguai, México, Peru, Bolívia, República Dominicana, Costa Rica e El Salvador) e nos países ex-comunistas (Hungria, Polónia, Cazaquistão, Letônia, Bulgária, Croácia e Estônia). As contribuições definidas (CD) de sistemas privados são capitalizadas e os benefícios futuros dependerão das taxas de juros (rentabilidade dos fundos), do volume de contribuições e das taxas administrativas.

Segundo OCDE (2007), o país com maior nível médio de benefícios em relação à renda anterior média (ou taxa de reposição) em 2004 foi a Grécia (96%) e o menor valor encontrado foi no Reino Unido (31%), sendo a média entre os países da OCDE, 58,7%. No ano de 2003, o menor valor havia sido o da Irlanda (36,6%) e o maior de Luxemburgo (109,8%). É interessante notar que todos os principais países de língua inglesa encontram-se abaixo da média da OCDE (Canadá, Austrália, Irlanda, Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos).

A renda líquida da população de 66 a 75 anos de idade nos países da OCDE é em média 87% da renda do restante da população (OCDE, 2005). Para os Estados Unidos, encontramos o maior valor (97%) ainda que as taxas de reposição da seguridade social sejam extremamente baixas, pois na verdade, grande parcela da renda da população nessa faixa etária vem dos planos privados de aposentadoria. No entanto, o valor médio da renda da população de 66 a 75 anos, oculta os níveis de pobreza<sup>47</sup> para esse grupo etário, que nos Estados Unidos chega próximo de 21%, quase o dobro da média da OCDE (11%), dado que é extremamente baixo o acesso de indivíduos de baixa renda aos sistemas privados de aposentadoria<sup>48</sup>. Segundo a OCDE (2007b), a

<sup>47</sup> Nível de pobreza aqui está definido como porcentagem da população com renda inferior à metade da renda média da população total.

<sup>48</sup> Estes dados referem-se a um período anterior ao corrente ano de 2009 em que a crise financeira global impacta a economia real aumentando os índices de pobreza e diminuindo a rentabilidade dos fundos de aposentadoria.

tendência que se havia criado no pós-guerra de redução da pobreza entre idosos foi revertida nos anos 90, e muitos países têm visto essa estatística ampliar-se novamente.

**Tabela 1.7:** Taxas de Reposição Bruta Pré e Pós-Reformas

	Pré-reforma	Pós-reforma (2004)
Áustria	90,0%	80,1%
França	64,7%	51,2%
Alemanha	48,7%	39,9%
Hungria	57,7%	76,9%
Itália	90,0%	67,9%
México	72,5%	35,8%
Portugal	90,1%	54,1%
Suécia	78,9%	62,1%

Fonte: OCDE (2007)

Há também uma tendência de se ampliar o período contributivo considerado para o cálculo do benefício, e de se assegurar o reajuste dos benefícios somente com base no nível de preços, mas não com base nos salários. Também, países como Alemanha, Portugal e Finlândia criaram fórmulas que reduzem os benefícios na medida em que aumenta a expectativa de vida.

#### **v) COBERTURA**

Uma das grandes razões apontadas pelos reformadores que privatizaram sistemas previdenciários foi a necessidade de ampliação da cobertura. Ainda que de fato em muitos países a cobertura dos sistemas anteriores fosse baixa, não houve tendência de ampliação significativa após as reformas. Segundo Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006), nos países reformados da América Latina a cobertura do sistema previdenciário em 2004 era menor do que a cobertura verificada no ano anterior à reforma para todos os países.

**Tabela 1.8:** Cobertura Previdenciária (% da PEA)

	Cobertura Anterior à Reforma	Cobertura em 2004	Percentual de Afiliados que de Fato Contribuíram no Mês Anterior à Pesquisa
Argentina	50	20,7	34,5
Uruguai	73	58,8	52,5
Colômbia	32	22,2	39
Costa Rica	53	46,6	68,1
Peru	31	12	39,9
El Salvador	26	20,1	41,9
México	37	28	38,8
Média <sup>49</sup>	38	26,3	40,7

Fonte: Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006)

Alguns países elevaram gradualmente a cobertura após a reforma, como foi o caso do Chile, destacado nos próximos capítulos. Mas a maior parte deles alcançou cobertura máxima igual ou inferior à máxima que haviam alcançado sem a reforma, ainda que o problema da cobertura tenha sido apresentado com tanto destaque pelos reformadores.

<sup>49</sup> Média ponderada pela população (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

## CAPÍTULO 2: A PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO CHILE

*“(...) in April 1975, as Chile faced the most severe crisis in its history, a team of classical liberal economists made a ‘friendly takeover’ of the economic policy of the military government that in 1973 had saved Chile from becoming a communist dictatorship. (...) At the invitation of the Chicago Boys, Friedman himself visited the country at exactly that inflection point. Among many others activities, he was asked to explain his economic views also to President Pinochet and of course he did it in the principled way that was”.*

José Piñera, março de 2007.

### 2.1 ANTECEDENTES E CONTEXTO

Na América Latina, estruturas incipientes de proteção previdenciária surgiram no período entre-guerras (de 1914 a 1939), em muitos casos emulando a experiência europeia. No Chile, o sistema previdenciário havia começado a se desenvolver nos anos 10 e 20 do século XX, seguindo o modelo alemão de “seguro social” desenhado por Bismarck no século XIX<sup>50</sup>. Numa primeira etapa, foram criadas diversas caixas previdenciárias semipúblicas atendendo aos trabalhadores de setores com maior poder de barganha. Dentro das principais caixas previdenciárias foram criados paralelamente aos regimes gerais, subregimes preferenciais destinados a grupos de trabalhadores privilegiados<sup>51</sup>.

O sistema chileno dispunha, ao final da década de 60, de 35 caixas de aposentadoria e 150 regimes previdenciários distintos com normas dispersas em mais de 600 corpos legais (Barbosa de

---

<sup>50</sup> Nos primeiros anos do século XX, estabelecem-se no Chile as primeiras normas laborais e previdenciárias ainda em caráter isolado. Por exemplo, em 1915, as leis 3020 e 3045 criam a caixa previdenciária das Forças Armadas (Lizana, 2004).

<sup>51</sup> Muitas caixas possuíam subregimes com funcionamento especial para determinados grupos de trabalhadores. As leis que permitiram tais diferenciações ficaram conhecidas como “*Leys con Nombre e Apellido*” e não se preocuparam em discriminar financiamento diferenciado para os subregimes, exacerbando assim a fragilidade econômica de muitas caixas (Novoa, 1997).

Oliveira, 2005). No total das caixas, 65% das receitas vinham de contribuições de filiados, 30% do Estado e o restante de investimentos, pois as caixas funcionavam basicamente em regime de repartição simples, mas realizavam algumas poucas inversões com os fundos previdenciários.

Todos os programas previdenciários operavam de forma independente e possuíam regras de funcionamento bastante distintas entre si. Por exemplo, para se aposentar no SSS (*Servicio de Seguro Social*), homens deveriam ter uma idade mínima de 65 anos, mas na EMPART (*Caja de Previsión de Empleados Particulares*) poderiam aposentar-se com 35 anos de serviço, na CANAEMPU (*Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas*) com 30 anos de serviço. Além disso, bancários podiam aposentar-se após 24 anos de serviço e parlamentares com apenas 15 anos de serviço (Asociación AFP, Fev. 2007).

Anteriormente à reforma de 1981, os governos dos presidentes Carlos Ibáñez (1952-1958), Jorge Alessandri (1958-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), mediante a formação de comissões de estudo, já haviam chegado às seguintes conclusões sobre as características do sistema previdenciário então vigente: i) altamente custoso para trabalhadores e empregadores; ii) administrado com ineficiência; iii) benefícios demasiadamente desvalorizados pela inflação; iv) inexistência de normas claras e padronizadas de funcionamento; v) requisitos discriminatórios e diferenciados para aposentadoria, determinação da invalidez, cálculo e reajuste do benefício; vi) necessidade de expansão da cobertura; vii) decrescente relação entre os ativos e passivos (Hormazábal, 2007).

Todos esses governos tentaram solucionar problemas de gestão e equidade através da aprovação de reformas que tornassem o sistema chileno universal e uniforme. Essas tentativas, no entanto, lograram modesto êxito devido à falta de consenso entre os diversos grupos de interesse ligados às diferentes caixas. Assim, somente no governo militar<sup>52</sup>, foi possível a aprovação de reformas que estabelecessem regimes previdenciários únicos. Logo antes da significativa reforma de 1981, foi implementada a unificação dos regimes existentes<sup>53</sup> e foram elevadas as idades mínimas para aposentadoria e os valores das contribuições (Lizana, 2004).

---

<sup>52</sup> A ditadura militar chilena iniciou-se em 1973 e só foi reinstaurado o regime democrático em 1990.

<sup>53</sup> Em 1979 existiam 32 instituições, dentre as quais eram três as principais: *Caja de Previsión de Empleados Particulares* (EMPART), *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas* (CANAEMPU) e o *Servicio de Seguro Social* (SSS), Hormazábal (2007).

Apesar da fragmentação, a cobertura do antigo sistema atingia grande parte da população, tendo a cobertura máxima ocorrido no ano de 1973, quando esta alcançou 79% da força de trabalho. Houve um grande crescimento na cobertura da seguridade social na década de 60 e início dos 70, tendo o número de afiliados ao sistema crescido 56,17% entre 1961 e 1973<sup>54</sup> (Barbosa de Oliveira, 2005). Mas em 1980, às vésperas da reforma previdenciária, a cobertura do sistema já estava reduzida a 64%. Esta redução pode ser explicada pela crise econômica do período que resultou em aumento do desemprego e crescimento do número de trabalhadores autônomos desobrigados de contribuir. Segundo pesquisa de Barbosa de Oliveira (2005), a taxa de desemprego no Chile se elevou de 3,3% em 1972 para 10,4% em 1980, tendo atingindo um nível máximo de 14,9%, em 1975.

Foi neste cenário econômico, que passou a haver em vários setores da política pública chilena uma onda de privatizações promovida pelo governo ditatorial de Augusto Pinochet (iniciado em 1973, após o golpe de Estado dado pelos militares, que derrubou o então presidente Salvador Allende), provocando uma interrupção no processo de universalização da política social que vinha ocorrendo nos anos anteriores.

A ditadura chilena promoveu uma das mais importantes reformas de estado das economias contemporâneas no sentido da liberalização, antes mesmo dos governos conservadores de Reagan (Estados Unidos) a partir de 1981, e Thatcher (Inglaterra) a partir de 1979. Na área econômica foi implementado o chamado “Tijolo” (*El Ladrillo*), plano econômico fortemente influenciado por economistas chilenos que frequentaram a Escola de Chicago, de visão econômica predominantemente liberal e grande influência sobre organismos multilaterais como o FMI. A influência dos *Chicago Boys* fez a ditadura chilena bastante distinta em termos econômicos das demais ditaduras latino-americanas, pois a tornou fortemente adepta dos princípios de livre mercado<sup>55</sup>. O economista Sergio de Castro (ex-aluno da Escola de Chicago) assumiu os ministérios da Economia (a partir de 1975) e Fazenda (a partir de 1977), revertendo várias das estatizações que haviam sido feitas no governo Allende<sup>56</sup> e impulsionando novas privatizações.

---

<sup>54</sup> No entanto, durante o mesmo período, o número de aposentados aumentou 209,02%, segundo Barbosa de Oliveira (2005), diminuindo a razão de dependência (relação entre o número de contribuintes e aposentados).

<sup>55</sup> A Universidade Católica do Chile e a Escola de Economia de Chicago mantiveram relações próximas durante muitos anos, realizando intercâmbios de alunos e docentes. Em 1975, Milton Friedman, foi a Santiago, visitou a Universidade Católica, conheceu o presidente Pinochet e deu uma palestra intitulada “*The Fragility of Freedom*” quando comentou sobre os “malefícios que o *Welfare State* pode trazer a uma sociedade livre” (Grandin, 2006).

<sup>56</sup> Inclusive desapropriações feitas legalmente com pagamento de indenizações.

Foram realizadas também outras reformas econômicas importantes como a abertura da economia para capitais externos, o fim de restrições à tomada de empréstimos externos pelos bancos chilenos, redução de tarifas de importação, abertura de capital dos bancos estatais e flexibilizações na legislação trabalhista. Quando se iniciou a crise econômica no começo dos anos 80, interrompeu-se parcialmente e até mesmo foram revertidas algumas das reformas liberais de Pinochet, mas passada a crise, em 1984 e 1985, retomaram-se as privatizações (Barbosa de Oliveira, 2005).

Nesse contexto mais geral de uma visão liberal da economia, a reforma previdenciária chilena de 1981 foi marcada por uma concepção da política social que identifica o Estado como ator subsidiário, ou seja, este deveria assumir apenas as responsabilidades que os particulares não possam cumprir, devendo ser incentivador da iniciativa privada. Apenas as atividades que por alguma razão não possam ser realizadas pelo mercado por seu caráter social ou estratégico, devem ser assumidas publicamente (Soares, 2000). Além de erradicar a pobreza extrema, a política social teria também nesta visão, o papel de corrigir as deficiências de funcionamento do modelo econômico ao compensar seus custos sociais.

A política social, portanto, tem como objetivo primordial nessa visão, criar igualdade de oportunidades (garantindo especialmente o acesso de todos os indivíduos à educação básica). Ou seja, deve-se investir em capital humano para dar aos mais carentes a opção de usar, no futuro, ferramentas próprias para conseguir níveis de bem-estar superiores aos atuais. Na prática, esta concepção se traduziu em um sistema educacional universal e políticas sociais altamente seletivas, voltadas para a população mais pobre, especialmente através de um número crescente de subsídios e transferências de renda focalizadas.

Para alcance desses objetivos, além das políticas focalizadas, as reformas propuseram inovações organizacionais que permitissem uma maior participação do setor privado nas políticas sociais. Para propagandar essa ideologia, campanhas alertavam sobre a ineficiência do Estado e expressavam-se contra o que os conservadores chamaram “paternalismo estatal” do governo Allende (Soares, 2000).

## 2.2 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO PINOCHET

No sistema previdenciário, o governo Pinochet implementou uma grande reforma no sentido da privatização com a publicação do Decreto Lei 3.500 em novembro de 1980, que entrou em vigor em maio de 1981. A privatização do sistema previdenciário chileno foi uma experiência pioneira em todo o mundo, na qual o Banco Mundial se inspiraria anos depois para elaboração de suas recomendações de reforma.

O novo sistema previdenciário entrou em vigor promovendo a migração de sistemas não-unificados, públicos ou semipúblicos e financiados majoritariamente por regime de repartição simples, para um sistema único, compulsório e de capitalização individual, gerenciado por administradores de fundos de pensão privados com fins lucrativos.

Com a reforma de 1981, procurou-se estabelecer uma separação rígida entre os benefícios financiados por contribuições e os benefícios assistenciais de caráter não contributivo (financiados por impostos). O novo sistema privado de seguridade passou a incluir aposentadoria por idade ou invalidez e pensões, enquanto uma rede de benefícios sociais sem exigência de contribuição prévia (aposentadorias assistenciais, subsídio familiar e assistência médica a indigentes) ficaram a cargo do Estado.

Segundo Uthoff (2001), a reforma chilena constituiu-se em uma tentativa de a) encerrar as aposentadorias por tempo de contribuição ou serviço; b) estabelecer benefícios baseados em toda a vida contributiva e não apenas nos últimos anos de contribuição; c) promover mecanismos de ajuste automático às mudanças demográficas e econômicas, que garantissem o equilíbrio atuarial do sistema; d) reduzir as possibilidades de pressões políticas sobre o uso dos fundos; e) reduzir a carga administrativa do antigo sistema.

No entanto, segundo Hormazábal (2007), o sistema previdenciário implementado em 1981 não teria surgido para superar as deficiências do antigo sistema de repartição, mas sim, por outros interesses, de ordem política. Segundo o autor, houve grande apoio dos setores empresariais à reforma, pois o projeto desta já previa a eliminação da contribuição patronal, e os grandes grupos empresariais emprenderiam com entusiasmo a tarefa de criar sociedades privadas administradoras de fundos de pensão. Na visão de Hormazábal (2007), os objetivos de sanar os problemas do antigo sistema não requereriam por si só uma reforma tão drástica, e suas deficiências poderiam ter sido solucionadas com um grande esforço de racionalização da administração. Esta solução

mais amena era sugerida por nomes importantes da época, como Juan Pablo Arellano, ex-ministro da Educação e à época pesquisador do CIEPLAN (*Corporación de Estudios para Latinoamérica*), ao atestar que “*la solución de las deficiencias del antiguo sistema no requiere la introducción de un régimen de pensiones privado de capitalización individual*” (Arellano, 1981:6).

A contraposição das idéias é admitida mesmo por José Piñera, Ministro do Trabalho do General Pinochet e grande articulador e promotor da reforma, ao afirmar que para um amplo setor da opinião pública, dentro e fora do governo, bastaria solucionar os problemas do antigo sistema e não haveria necessidade da reforma como foi realizada (Piñera, 1991).

Parece-nos bastante razoável a versão de Hormazábal (2007), pois da maneira como foi realizada, a reforma outorgou a grandes grupos empresariais força para controlar os maiores fundos do mercado financeiro e influir na política nacional. Além disso, não surpreende que a reforma tenha tido grande apoio do empresariado, pois eliminou a contribuição dos empregadores e todas as medidas redistributivas passaram a ser exógenas ao sistema privado (aposentadoria mínima e benefícios assistenciais). As aposentadorias e auxílios-doença passaram a ser financiados por contribuições exclusivas dos trabalhadores, e os empregadores somente deveriam contribuir para o auxílio nos casos de acidentes de trabalho. A estes montantes agregou-se o aporte fiscal para programas como: aposentadoria mínima garantida, benefício assistencial familiar (*asignación familiar*) e o seguro desemprego.

O novo sistema previdenciário tornou-se compulsório para trabalhadores com vínculo empregatício formal e funcionários públicos, ao passo que os afiliados ao antigo sistema puderam afiliar-se voluntariamente no momento da transição, enquanto os militares e a polícia civil mantiveram seus sistemas prévios inalterados.

O sistema previdenciário chileno passou então a ser constituído por três pilares (como no modelo que viria a ser posteriormente defendido pelo Banco Mundial), instituindo os seguintes princípios operacionais básicos (Hujo, 1999):

- i) O **primeiro pilar** do sistema previdenciário chileno criou uma garantia de aposentadoria para aqueles que não alcançassem um benefício mínimo<sup>57</sup> com os fundos acumulados, e que tivessem no mínimo 20 anos de contribuição ao sistema. Além disso, aposentadorias assistenciais focalizadas (com valores mais

---

<sup>57</sup> O benefício mínimo na época correspondia a cerca de 80% do salário mínimo (Hujo, 1999).

baixos) foram feitas para idosos em condições de extrema pobreza, não-recebedores de benefícios previdenciários do antigo ou novo sistema<sup>58</sup>.

- ii) **O segundo pilar** foi feito compulsório e constituiu o núcleo do sistema criado em 1981, tendo instituído contas individuais de capitalização administradas pelo setor privado. As aposentadorias neste pilar se financiam através de uma alíquota de 10% (mais comissões) sobre o salário bruto dos trabalhadores, depositada em contas individuais nas AFPs (*Administradoras de Fondos de Pensiones*)<sup>59</sup>. As AFPs cobram ainda comissão de administração (variável e fixa) e um prêmio de seguro para invalidez e desemprego (aproximadamente 3% do salário bruto). As contribuições dos trabalhadores são retidas pela empresa/instituição em que trabalham e são por estas depositadas em suas contas previdenciárias individuais nas AFPs (escolhidas livremente pelo trabalhador). Os recursos depositados nas AFPs são investidos por estas em uma ampla gama de instrumentos financeiros, cuja rentabilidade passa a fazer parte do montante com o qual se outorgam posteriormente os benefícios, com base em contribuições definidas.
- iii) **O terceiro pilar** é constituído por contribuições voluntárias aos fundos privados de companhia de seguros e AFPs. As contribuições e os rendimentos auferidos neste pilar possuem um tratamento tributário extremamente favorecido e esses fundos possuem maior liquidez, podendo ser sacados, respeitadas certas regras.

Este sistema de 3 pilares instituído em 1981, passou a ser administrado essencialmente pelas seguintes entidades coexistentes:

---

<sup>58</sup> O primeiro pilar do sistema previdenciário chileno foi reformado em julho de 2008 pelo governo Bachelet. Com a reforma, aqueles que recebiam aposentadorias assistenciais (*pensiones asistenciales*) passaram a receber a chamada aposentadoria básica solidária (*pensión básica solidaria*), com benefício de maior valor. Inicialmente o valor da pensão básica solidária foi estabelecido em 60 mil pesos, com promessa de incrementos. Para efeito de comparação, vale-se notar que o salário mínimo chileno atual (janeiro de 2009) é de 159 mil pesos. Outra mudança é que os novos benefícios são vitalícios e podem ser concedidos a mais de um membro do mesmo domicílio. Ademais, todos aqueles que recebem do sistema privado aposentadorias de valor inferior a 70 mil pesos, podem pleitear o aporte previdenciário (*aporte previsional solidario*) para complementação do benefício. Ambos os benefícios são voltados para a população acima de 65 anos de idade que se encontre entre os 40% mais pobres da população, e devem ser gradualmente ampliados até que incorporem os 60% mais pobres da população (La Nación, 22 de julho de 2008).

<sup>59</sup> A parte da remuneração do trabalho destinada ao pagamento das contribuições previdenciárias é isenta de imposto de renda.

- i) O **INP** (*Instituto de Normalización Previsional*), criado durante a reforma para unificar as instituições fiscais ou semifiscais anteriormente existentes, chamadas caixas de aposentadoria (*Cajas Previsionales*). O INP passou a administrar contribuições e benefícios dos trabalhadores que optaram por não ingressar no sistema privado no momento da transição, e também se encarregou de administrar as obrigações pendentes com os já então aposentados<sup>60</sup>.
- ii) Sociedades Anônimas que administram os fundos de aposentadoria ou **AFPs** (*Administradoras de Fondos de Pensiones*). As AFPs são instituições privadas, com fins lucrativos e dedicam-se exclusivamente a administração de fundos previdenciários e serviços correlatos prestados aos filiados. As AFPs, desde agosto de 2002, administram contribuições obrigatórias e voluntárias sob um sistema de Fundos Múltiplos (*Multifondos*), dividido em 5 grupos de acordo com o risco de seus investimentos<sup>61</sup>.
- iii) A **SAFP** (*Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones*), criada para a supervisão e regulação do sistema. O Estado se faz representar através desta instituição autônoma, com patrimônio próprio, mas que também se beneficia de recursos estatais. A SAFP se relaciona com o governo por intermédio da *Subsecretaria de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social* e regula as políticas de investimento, fiscaliza as AFPs e fornece informações ao público. A legislação governamental, cujo cumprimento deve ser verificado pela SAFP, é determinada na maior parte das vezes pelo Banco Central do Chile e visa regulamentar a atuação das AFPs.

A regulação feita pela SAFP é de dois tipos: tipo prudencial e tipo organizacional (Uthoff, 2001). A regulação prudencial visa ao impedimento de investimentos de altíssimo risco e obriga a

---

<sup>60</sup> O INP foi criado pelo decreto lei n. 3502 de 1980. Este órgão fundiu as *Cajas de Previsión* e o *Fondo de Financiamiento Previsional*, não incorporando, no entanto a *Caja de Previsión de la Defensa Nacional* e a *Dirección de Previsión de Carabineros de Chile*. As caixas incluídas foram: *Caja de Empleados Públicos y Periodistas*, *Caja de Empleados Particulares*, *Cajas de la Marina Mercante* (oficiais e tripulantes), *Cajas Municipales* (empregados e operários), *Caja de Empleados Municipales de Santiago*, *Caja de Empleados Municipales de Valparaiso*, *Caja de Obreros, Molineros y Planificadores*, *Caja Ferrocarriles*, *Caja de Consumidores de Gas de Santiago*, *Caja Hípica Nacional*, *Caja de la Empresa de Obras Sanitarias* e *Serviço de Seguro Social* (Uthoff, 2001).

<sup>61</sup> O estabelecimento de sistemas de Fundos Múltiplos tem sido uma tendência recente para os fundos privados. O Chile foi o primeiro país a implementá-lo em 2002, tendo sido seguido pelo México e Peru, segundo a FIAP (2007).

valorização média a acompanhar preços de mercado, reduzindo as possibilidades de perdas oriundas de má administração financeira. A regulação organizacional limita os vínculos de interesses entre as AFPs e demais instituições do sistema financeiro, assim como estabelece as responsabilidades dos proprietários das AFPs em caso de problemas de gestão.

**Quadro 2.1:** Modalidades de Regulação Realizada pela SAFP

Regulação Prudencial	Regulação Organizacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>- As AFPs só podem investir em instrumentos autorizados por lei.</li> <li>- Todos os instrumentos devem ser avaliados e aprovados pela <i>Comisión Nacional de Riesgo</i>.</li> <li>- Os fundos e sua rentabilidade são avaliados diariamente pela SAFP.</li> <li>- Há requisito de rentabilidade mínima para uma AFP, baseado na média do mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada AFP é uma sociedade aberta com patrimônio independente e separado dos fundos que administra.</li> <li>- As AFPs têm como negócio exclusivo a administração de fundos de aposentadoria.</li> <li>- As AFPs devem usar suas reservas mantidas em depósito no Banco Central para garantir a rentabilidade mínima.</li> </ul>

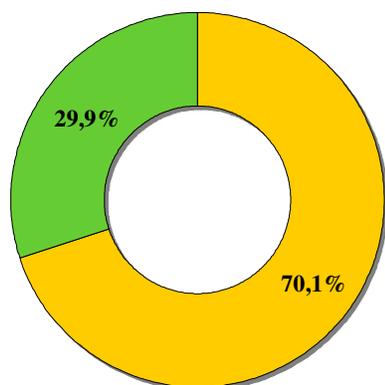
Fonte: Uthoff (2001)

As AFPs, após a reforma de 1981, iniciaram suas operações administrando apenas um tipo de fundo. Em 2000, houve uma primeira mudança de regras e as AFPs foram autorizadas a oferecer um segundo fundo, chamado “*Fondo 2*”, mais conservador, apenas autorizado a investir em instrumentos de renda fixa (Williamson, 2005).

Em agosto de 2002, uma nova mudança foi feita e as AFPs passaram a administrar fundos sob o sistema de Fundos Múltiplos (*Multifondos*), que dividiu as possibilidades de investimento em 5 grupos (A, B, C, D e E), de acordo com o risco envolvido em cada um deles. O fundo que havia passado a ser o Fundo 1 em 2000 passou então a ser chamado Fundo C, e o Fundo 2 passou a ser chamado Fundo E. Os principais objetivos divulgados pela SAFP para esta mudança foram ampliação do valor esperado das aposentadorias e expansão das opções de investimento, respeitando diferentes níveis de aversão ao risco. Desde então, todas as AFPs têm que oferecer, obrigatoriamente, os fundos de tipo B, C, D e E, sendo o oferecimento do fundo A opcional. O gráfico 2.1 abaixo mostra a composição dos fundos de acordo com os limites de investimento em renda fixa e renda variável.

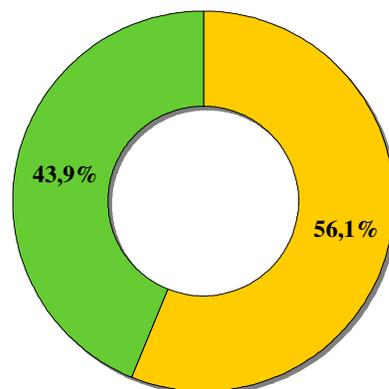
**Gráfico 2.1:** Composição dos Fundos Previdenciários Múltiplos Chilenos

**Fundo A**  
*(Alto Risco)*



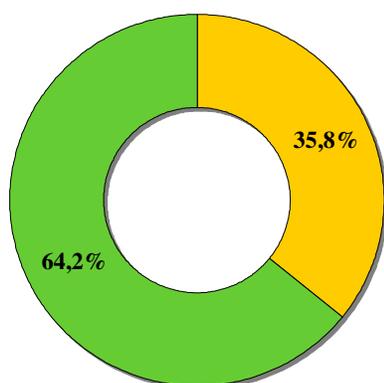
■ Renda Variável    ■ Renda Fixa

**Fundo B**  
*(Risco Moderado)*



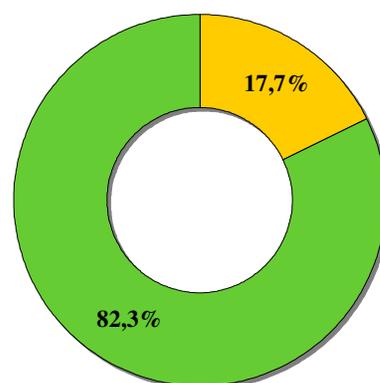
■ Renda Variável    ■ Renda Fixa

**Fundo C**  
*(Risco Intermediário)*

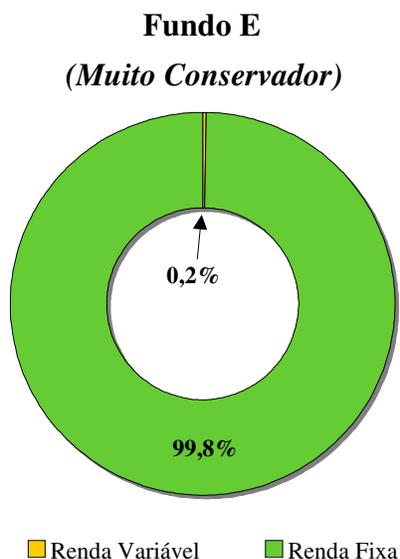


■ Renda Variável    ■ Renda Fixa

**Fundo D**  
*(Conservador)*



■ Renda Variável    ■ Renda Fixa



Fonte: SAFP

As AFPs devem seguir instruções sobre a composição das carteiras de cada um dos 5 tipos de fundos, e cada um deles tem exigências mensais distintas quanto à rentabilidade mínima. Assim, a cada mês, as AFPs devem obter rentabilidade real para cada fundo (anualizada para os últimos 36 meses<sup>62</sup>) igual ou superior à rentabilidade real média (anualizada para os últimos 36 meses) de todos os fundos do mesmo tipo, menos 4% (para os fundos A e B) ou menos 2% (para fundos C, D, E)<sup>63</sup>. A rentabilidade mínima cumpre o papel de facilitar a fiscalização ao proporcionar um parâmetro para as diferentes AFPs e, em princípio, para evitar que estas assumam condutas de alto risco. O Estado assegura a rentabilidade mínima no caso de falência das AFPs garantindo 100% da aposentadoria mínima e 75% do capital acumulado dos segurados, até um limite máximo.

Os contribuintes são livres para decidir em que fundo aplicarão suas contribuições obrigatórias até que atinjam certa idade (55 anos para homens e 50 anos para mulheres), após a qual não mais podem escolher o fundo A. Quando se aposentam e começam a receber os

<sup>62</sup> A anualização dos rendimentos com a finalidade de estabelecer o rendimento mínimo era feita para os últimos 12 meses, até 1999, quando as regras mudaram para 36 meses, favorecendo as AFPs (Williamson, 2005).

<sup>63</sup> Por exemplo, se em um mês 'x' qualquer, a rentabilidade real média dos fundos C nos últimos 36 meses tenha sido de 3 %, o fundo C de determinada AFP não pode ter rentabilidade inferior à 1%. Caso não alcance a rentabilidade mínima, a AFP deve fazer uso de sua reserva de flutuação (constituída com os excessos reais de rentabilidade obtidos pelo fundo no passado). Caso a AFP não possua esta reserva ou não possua saldo suficiente, deve recorrer ao seu encaixe junto ao Banco Central. O encaixe corresponde a 1% do valor total do fundo e é de propriedade da AFP. Se o encaixe for insuficiente, o Estado deve intervir e pode mesmo dissolver a AFP (SAFP, 2009).

benefícios, os pensionistas não podem mais optar pelos fundos A ou B para o investimento de sua reserva acumulada. Aposentados e contribuintes que não optem por fundos são alocados automaticamente segundo sua faixa etária, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 2.1:** Alocações Automáticas no Sistema de Fundos Múltiplos

		Homens	< 36 anos	36 a 55 anos	> 55 anos	Aposentados
		Mulheres	< 36 anos	36 a 50 anos	> 50 anos	Aposentadas
Opções de Investimento	Fundo A		✓	✓	X	X
	Fundo B		✓	✓	✓	X
	Fundo C		✓	✓	✓	✓
	Fundo D		✓	✓	✓	✓
	Fundo E		✓	✓	✓	✓

X	Não é disponível para a categoria de afiliado
✓	Opção disponível
✓	Atribuído automaticamente

Fonte: SAFP

Ainda que haja regulamentação estatal para o funcionamento das AFPs e para a rentabilidade mínima, o sistema é de benefícios não definidos, o que significa que o valor das aposentadorias futuras é incerto e dependente de fatores como: número de contribuições, retorno do capital investido, comissões dos administradores, expectativa de vida do pensionista, gênero do pensionista e expectativa de vida de seus dependentes.

Neste sistema, ao alcançar-se a idade de aposentadoria de 60/65 anos (para mulheres e homens, respectivamente) os trabalhadores têm direito a benefícios financiados pelo capital acumulado individualmente, e podem optar por três modos diferentes de saque<sup>64</sup>: i) uma renda mensal vitalícia contratada junto a uma seguradora, ii) retiradas mensais programadas junto às AFPs até o esgotamento do capital acumulado<sup>65</sup>, ou iii) uma combinação dos dois.

O financiamento das administradoras (AFPs) é obtido através das comissões cobradas sobre as contribuições e/ou comissões de valor fixo. De acordo com a Lei de Fundos de Pensões,

<sup>64</sup> Os fundos não podem ser sacados antes da idade mínima para aposentadoria, exceto nos caso de aposentadoria precoce. A aposentadoria precoce pode ocorrer desde que os fundos acumulados garantam um benefício superior ao mínimo.

<sup>65</sup> No caso de falecimento do beneficiário, as AFPs ou seguradoras pagam os benefícios aos seus dependentes. Se não houver dependentes o capital acumulado passa a fazer parte da herança do indivíduo falecido.

as AFPs podem fixar livremente suas comissões desde que estas sejam uniformes para todos os afiliados e para todos os fundos administrados por uma mesma AFP.

Aos olhos dos mais conservadores, o sistema tal como montado no Chile passou a ser fonte de inspiração para recomendações de reformas. O mito do sucesso inspirou inclusive as publicações do Banco Mundial, especialmente o documento “*Averting the Old-Age Crisis*” (1994), no qual a instituição propõe reformas que instaurem novos sistemas previdenciários baseados em três pilares (como o que foi estabelecido no Chile).

## **2.3 AS FALHAS DO MODELO**

O novo modelo previdenciário desenvolvido pelo Chile foi seguido por muitos países, porém 28 anos após sua formulação, ainda persistem deficiências relevantes. Muitas das vantagens propagandeadas, como o anúncio de José Piñera de que os novos benefícios teriam taxa de reposição de 70% (Piñera, 1991) foram questionadas desde os primeiros debates sobre a privatização. Analistas da época já advertiam sobre os subestimados custos fiscais envolvidos na transição e também sobre os efeitos em relação à concentração da renda (Arellano, 1980).

Vários problemas do modelo implementado estão presentes desde sua concepção, mas as críticas a ele consolidaram-se nos anos 90 e 2000, quando os dados demonstraram que os principais resultados esperados não haviam sido alcançados. Com base na pesquisa EPS (*Encuesta de Protección Social*) realizada pela *Subsecretaría de Previsión Social*, e seguindo o desenho analítico de Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006), podemos ver as falhas evidentes da reforma em relação a 3 aspectos: consequências macroeconômicas (custos fiscais, geração de poupança), consequências microeconômicas (contribuições, competitividade, custos administrativos, diversificação de carteiras, retornos de capitais, desenvolvimento do setor financeiro, conhecimento sobre o sistema e influência política das AFPs) e consequências sociais (cobertura, densidade das contribuições, benefícios, taxa de reposição, redistribuição e equidade).

### **2.3.1 CONSEQUÊNCIAS MACROECONÔMICAS**

O país implementou em 1981 um novo programa de aposentadorias solvente ao preço de um enorme aumento no déficit do sistema antigo, que acabou bancado por recursos fiscais. Ao

contrário do que se esperava, o papel do Estado no novo sistema acabou não sendo diminuído, mas sim ampliado. O ônus fiscal deveu-se a diversas responsabilidades assumidas pelo Estado durante e após a transição, dentre elas:

- i) O déficit operacional do sistema antigo que permaneceu com seus beneficiários e os poucos contribuintes que optaram pela não-migração; ou seja, manteve-se o compromisso com benefícios correntes e futuros e diminuiu-se enormemente o número de contribuintes;
- ii) Os incentivos fiscais para estimular a migração ao novo sistema<sup>66</sup>;
- iii) As despesas com os *Bonos de Reconocimiento*, quantias únicas pagas aos trabalhadores que se aposentavam no momento da transição, para que a dívida do sistema antigo com esses recém-aposentados fosse cancelada. Os bônus ainda são pagos no momento da aposentadoria àqueles que contribuíram para o sistema prévio, mas migraram e se aposentarão no sistema privado<sup>67</sup>;
- iv) O pagamento de aposentadorias mínimas garantidas aos contribuintes que não acumulam um fundo mínimo no sistema privado;
- v) O pagamento de benefícios assistenciais não contributivos para idosos vulneráveis não inseridos no sistema privado;
- vi) O déficit do sistema previdenciário público que foi mantido para os militares e os policiais civis;
- vii) O pagamento de demandas judiciais devido à reforma de 1981 e outras modificações na norma trabalhista, cujos resultados foram e ainda têm sido adversos ao Fisco.

Logo antes da reforma, duas medidas foram importantes para diminuir o impacto desta sobre o orçamento fiscal: o aumento das idades para a aposentadoria conforme as mudanças demográficas e a eliminação de aposentadorias por tempo de contribuição. O impacto também só não foi maior sobre o orçamento público, porque anteriormente à reforma houve uma crise em

---

<sup>66</sup> Além disso, os usuários viam as menores contribuições do sistema privado também como um incentivo à migração. A contribuição média no sistema antigo era de 22,4% dos salários, enquanto no sistema das AFPs, esta alcançava, com as comissões cerca, de 12,7% (Uthoff, 2001).

<sup>67</sup> O bônus de reconhecimento é calculado em função das contribuições e tempo de permanência no antigo sistema, e é capitalizado a uma taxa fixa de 4% ao ano (rendimento real).

relação ao reajuste dos benefícios. A perda maior ocorreu no terceiro trimestre de 1973, quando se suspenderam os reajustes e não se fez reposição da inflação no valor das aposentadorias ou salários, os dois grandes perdedores do primeiro programa de estabilização da junta militar (Uthoff, 2001).

**Tabela 2.2:** Evolução Relativa das Aposentadorias Pré- Reforma  
(como % do Benefício Médio)

Anos	Benefício Médio (Pesos de Dez. 1979)	Operários do Setor Privado	Empregados do Setor Privado	Operários do Setor Público	Empregados do Setor Público	Forças Armadas e Carabineros
1969	0	52	131	73	170	212
1970	5251	49	116	59	168	245
1974	3112	51	68	39	146	361
1975	2856	53	77	48	157	283
1976	2953	54	75	50	152	334
1977	3188	53	77	51	131	370
1978	3485	56	74	53	131	335

Fonte: Aurellano (1980)

Ainda com as perdas reais impostas aos beneficiários do antigo sistema assumido pelo Estado, o déficit fiscal total com o sistema previdenciário teve média anual de 5,7% do PIB desde a implementação do modelo até 2004, e representou em média 33% do gasto fiscal total no período. Um quarto do custo total, cerca de 1,4% do PIB, foi despendido com as forças armadas enquanto apenas 0,4% do PIB foi gasto com aposentadorias assistenciais aos idosos pobres e 0,02% com pensões mínimas aos filiados.

**Tabela 2.3:** Déficit Público com o Sistema Previdenciário Pós-Reforma (% PIB)

	1982	1990	1998	2004	Média Anual (1981 a 2004)
Déficit Operacional	6	3,3	3,2	2,5	3,3
Bônus de Reconhecimento	0,1	0,5	0,9	1,3	0,6
Aposentadorias Assistenciais	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Garantia de Aposentadorias Mínimas	0	0	0	0,1	0,02
Déficit Civil	6,4	4,1	4,4	4,2	4,3
Déficit Militar	n.c.	1,2	1,1	1,3	1,4
Déficit Total	6,4	5,4	5,5	5,5	5,7

Fonte: INP e Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006)

Ademais, o déficit público com o sistema previdenciário foi financiado por um superávit primário do governo central de 8,5% do PIB (média anual de 1981 a 2004), ou seja, deixou-se de

investir em outras áreas (sociais, administrativas, infra-estrutura etc.) para cobrir os gastos públicos demandados pelo modelo e subestimados pelos seus defensores. Para efeito de comparação, podemos ver que no ano de 2001, os gastos fiscais chilenos com o modelo previdenciário reformado foram maiores que os gastos de outros países da América Latina que também fizeram reformas com privatização.

**Tabela 2.4:** Déficit Fiscal com o Sistema Previdenciário em 2001(% PIB)

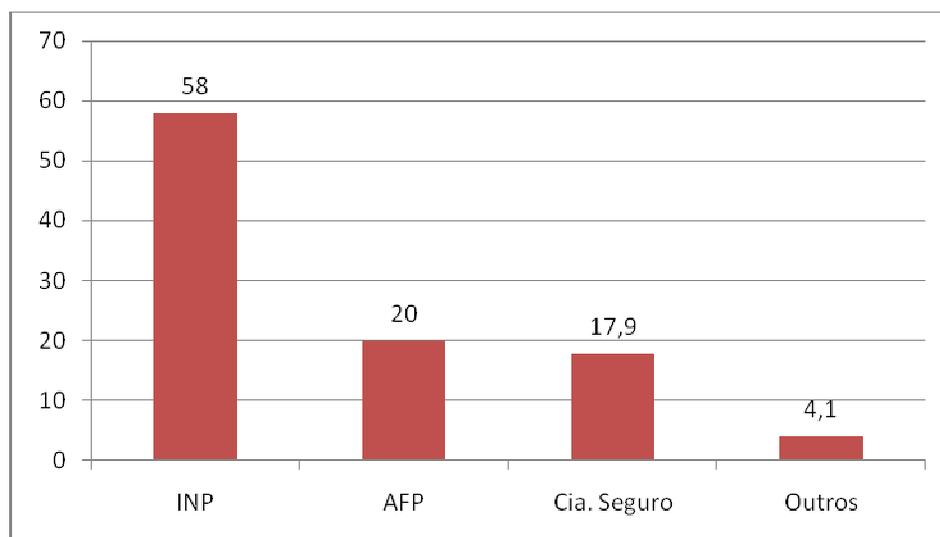
Argentina	2,5	El Salvador	1,4
Bolívia	3,5	México	0,5
<i>Chile</i>	6	Peru	0,7
Colômbia	1,6	Uruguai	4
Costa Rica	0	Média	2,5

Fonte: Gill *et al.* (2005)

A maior parte do déficit chileno ocorre com as despesas previdenciárias daqueles que permaneceram no sistema antigo e não migraram para o sistema privado. Essas despesas foram consideradas transitórias, pois o novo sistema foi feito obrigatório para os novos entrantes no mercado de trabalho. Mas ainda assim, uma transição completa ao sistema privado deve ser esperada apenas para quando todos os aposentados e contribuintes do então criado INP (*Instituto de Normalización Previsional*) cumpram seu ciclo de vida. A partir de então, o INP<sup>68</sup> deverá voltar-se apenas para os benefícios assistenciais do primeiro pilar.

Mas ainda hoje, 28 anos após a reforma, cerca de 792.000 aposentadorias (58% do total) são pagas pelo INP que possui aproximadamente 103.000 contribuintes, segundo dados da SAFP para janeiro de 2009 (pouco mais de 2% do total). Soares (2000) estimou que apenas em 2038 não mais haveriam contribuintes no INP, ao passo que as obrigações previdenciárias do mesmo deverão encerrar-se depois de 2050, quando se estima que os aposentados e pensionistas tenham falecido. Já as despesas com aposentadorias mínimas, benefícios assistenciais e os sistemas previdenciários dos militares e policiais civis não são despesas transitórias de acordo com o funcionamento do modelo, e esta parte do déficit tem se ampliado nos últimos anos.

<sup>68</sup> O INP foi substituído na reforma previdenciária do governo Bachelet pelo chamado IPS. No capítulo 3, as mudanças institucionais e a reforma são tratadas com mais detalhes.

**Gráfico 2.2:** Aposentados segundo a Instituição que Paga o Benefício (%)

Fonte: SAFF

No período mais recente, a baixa densidade das contribuições (percentual de contribuições efetivas ao longo do ciclo de vida do segurado), as perdas sofridas pelos fundos devido à crise internacional e a ampliação da cobertura do primeiro pilar introduzida pelo governo Bachelet, devem elevar ainda mais as despesas estatais com aposentadorias mínimas e benefícios assistenciais.

Outra promessa dos reformadores foi que o novo sistema ampliaria a poupança nacional, resultado de difícil avaliação pela ausência de dados para o período anterior à reforma. No entanto, pode-se afirmar que a reforma não diminuiu as despesas dos cofres públicos após mais de duas décadas de sua implementação. Até 2004, os custos fiscais médios anuais (5,7% do PIB) foram maiores que a acumulação anual média dos fundos (2,5% do PIB), resultando em um déficit líquido de 3,2% do PIB (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

Segundo projeções do próprio Banco Mundial (instituição defensora das privatizações previdenciárias) mencionadas em Gill *et al.* (2005), em 2050, cinco países (Chile, Argentina, El Salvador, México e Peru) ainda deverão ter custos fiscais maiores com os sistemas reformados do que tinham com os sistemas precedentes.

### 2.3.2 CONSEQUÊNCIAS MICROECONÔMICAS

#### I) COMISSÕES, CUSTOS OPERACIONAIS E CONCORRÊNCIA

Nos anos 90 e 2000, autores como Orszag e Stiglitz (1999), Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006), Hormazábal (2007), Riesco (2006) e Valdés-Prieto (2007) entre outros, identificaram o custo do sistema privado e as comissões cobradas pelas AFPs como um dos maiores problemas do sistema previdenciário chileno. Os economistas Orszag e Stiglitz, em estudo feito para o Banco Mundial, afirmaram para os sistemas privados em geral que:

*“los costos administrativos en un esquema de gestión centralizada, en un lapso de 40 años, reducirían la cuenta individual en un 2%. En cambio en un sistema descentralizado de cuentas individuales, con varias entidades financieras con opciones amplias de inversión, los costos administrativos reducirían las cuentas individuales en el mismo plazo de 40 años en un 20%”*(Orszag e Stiglitz, 1999:5).

No sistema chileno, as comissões cobradas pelas AFPs são estabelecidas livremente por estas e deduzidas mensalmente dos salários, podendo ser fixas e/ou variáveis<sup>69</sup> (baseadas nas contribuições). Além disso, são cobrados percentuais adicionais sobre benefícios pagos e sobre a transferência de fundos entre beneficiários (SAFP, 2009)<sup>70</sup>.

As comissões fixas têm efeitos claramente regressivos, pois são proporcionalmente maiores para os trabalhadores de baixa renda. Após estas terem sido muito criticadas interna e externamente nos anos 80, houve uma redução no valor das comissões fixas de um pico de 833 Pesos em 1988 para 158 Pesos em 1995, subindo novamente a 537 Pesos em 2004 (em Pesos constantes de 2003, segundo Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006). Mais recentemente, algumas AFPs eliminaram as contribuições fixas, mas em setembro de 2008 duas delas ainda cobravam 320 e 690 Pesos (Habitat e Planvital, respectivamente).

---

<sup>69</sup> As comissões inicialmente cobradas sobre o saldo das contas foram eliminadas em 1988 (Uthoff, 2001).

<sup>70</sup> Taxas adicionais podem incidir sobre as contribuições voluntárias.

**Tabela 2.5:** Comissões Cobradas pelas AFPs (Valores Médios)

	1981	1984	1988	1992	1996	2000	2004	2008
Comissão Fixa (Pesos dez. 2007)	n.c	137	833	306	192	562	464	365
Comissão Variável (% do salário de referência)	2,44	3,58	3,54	2,93	2,91	2,31	2,4	2,82
Comissão sobre Saldo (%)	0,76	0,86	-	-	-	-	-	-

Fonte: SAFP

Também podemos ver nos dados acima, que em 2008, as comissões cobradas pelas AFPs representaram em média 22% das contribuições efetivas totais. Segundo o CENDA (*Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo*), um em cada 3 pesos depositados nas AFPs chilenas entre 1981 e 2006, financiou comissões cobradas pelas mesmas, ou seja, aqueles que se aposentassem no INP poderiam fazê-lo com benefício cerca de 30% maior (*ceteris paribus*)<sup>71</sup>.

As propostas para baixar custos de administração incluem controle de preços como no caso das tarifas de utilidade pública<sup>72</sup>, ou estímulo à concorrência de preços mediante a negociação de descontos por permanência em uma determinada AFP. Autores como Riesco (2006) ou Hormazábal (2007), defendem ainda a criação de uma AFP estatal não-lucrativa, que competiria com as empresas privadas forçando custos mais baixos, favorecendo a transparência e entregando um melhor serviço aos filiados. Uma AFP estatal, como sugerem os autores, cumpriria melhor o papel social inerente ao sistema previdenciário, pois não teria o evidente fim lucrativo dos administradores privados.

Mastrángelo (1999), em estudo realizado para CEPAL, atesta que a demanda pelos serviços das AFPs não responde de maneira sensível às comissões (baixa elasticidade-preço da demanda), assim as administradoras não encontrariam grandes incentivos para diminuição das taxas cobradas. Mas é preciso notar que ainda assim, as AFPs sentem-se ameaçadas e exercem forte *lobby* contra a idéia de uma AFP estatal:

<sup>71</sup> O CENDA (2008) também criticou duramente o governo Bachelet por permitir que as AFPs aumentassem suas comissões duas vezes durante a crise econômica internacional.

<sup>72</sup> A experiência inglesa em relação os fundos do tipo *stakeholder* é encorajadora para regulamentação de custos administrativos dos fundos de pensão. O governo estabeleceu que os custos destes fundos deveriam fixar-se em 1%, e após grande polêmica entre as administradoras que alegaram a impossibilidade de operar com tal valor, este provou-se factível, sendo que algumas administradoras entraram no mercado e chegaram mesmo a cobrar menos que 1% a fim de elevar sua competitividade.

*“Crear una AFP del Estado provocaría enormes desincentivos a la incorporación de nuevas administradoras a esta industria y conduciría a una concentración de la oferta, ya que una institución estatal dispone de herramientas que ningún particular tiene lo que deteriora el funcionamiento del mercado. La intromisión del Estado en actividades económicas genera competencia desleal, porque se utilizan recursos fiscales que no tienen igual costo financiero a los que tiene acceso el sector privado”* (Asociación de AFP, Fev. 2007:2).

A Associação de AFPs também insiste que os fundos de uma AFP estatal não seriam investidos sob estritos parâmetros técnicos, mas sim com interesses políticos, promovendo risco potencial de dano ao patrimônio dos contribuintes (Asociación de AFP, Fev. 2007:3).

As AFPs culpam os custos operacionais envolvidos na administração dos fundos pelas altas comissões cobradas, mas a maior parte de suas estruturas de custos concentrou-se durante muito tempo em publicidade e força de vendas. Isto porque, além dos investimentos feitos pelas administradoras para atrair mais contribuintes, estas investem muito na atração de “melhores contribuintes”, pois a maior parte das comissões é proporcional ao salário de referência, assim as AFPs preferem atrair clientes com rendas mais altas.

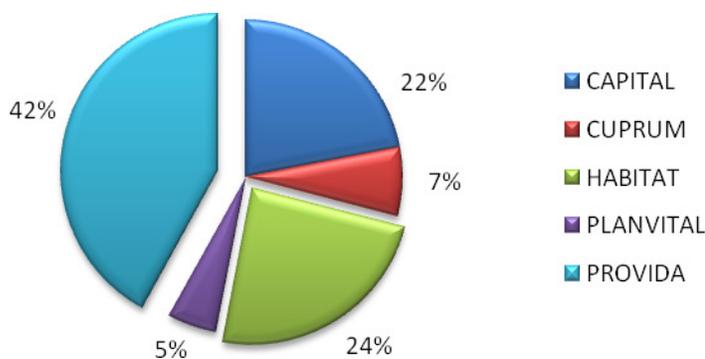
A partir da análise dos custos das AFPs em 1999, várias regulamentações estatais foram feitas para restringir as migrações de usuários entre as diferentes AFPs, com o objetivo de diminuir investimentos das mesmas em publicidade e força de vendas. Para efeito de comparação, é interessante notar que em 1981, logo antes da reforma, o sistema previdenciário antigo possuía 3.500 funcionários e era considerado uma das maiores burocracias chilenas. Já as AFPs, em 1990 tinham 8.000 funcionários dos quais 30% (2.400) eram força de vendas. Em 1997, os gastos com força de vendas consumiram 39,7% de seus gastos operacionais, percentagem que caiu para 25,7% em 2004 após as regulamentações estatais restringindo a migração de filiados entre as administradoras. Após as restrições, a rotatividade dos contribuintes caiu de um pico de 40% em 1994, para 6% em 2004 (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

Atualmente a custos menores, as AFPs ainda continuam tentando atrair trabalhadores autônomos cuja filiação é voluntária, especialmente os de mais altos rendimentos, e também tentam estimular contribuições voluntárias adicionais. Os menores custos para as administradoras com o corte de despesas com força de vendas, no entanto, não se refletiram em menores custos para os usuários. Segundo a AIOS (*Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones*), a margem de lucro das AFPs na estrutura de comissões no Chile elevou-se de 19,2% para 38% entre 1998 e 2004, AIOS (2005). Segundo o Banco Mundial, no começo dos

anos 2000, as AFPs chilenas obtiveram um retorno anual médio de 30% sobre o patrimônio (Banco Mundial, 2006).

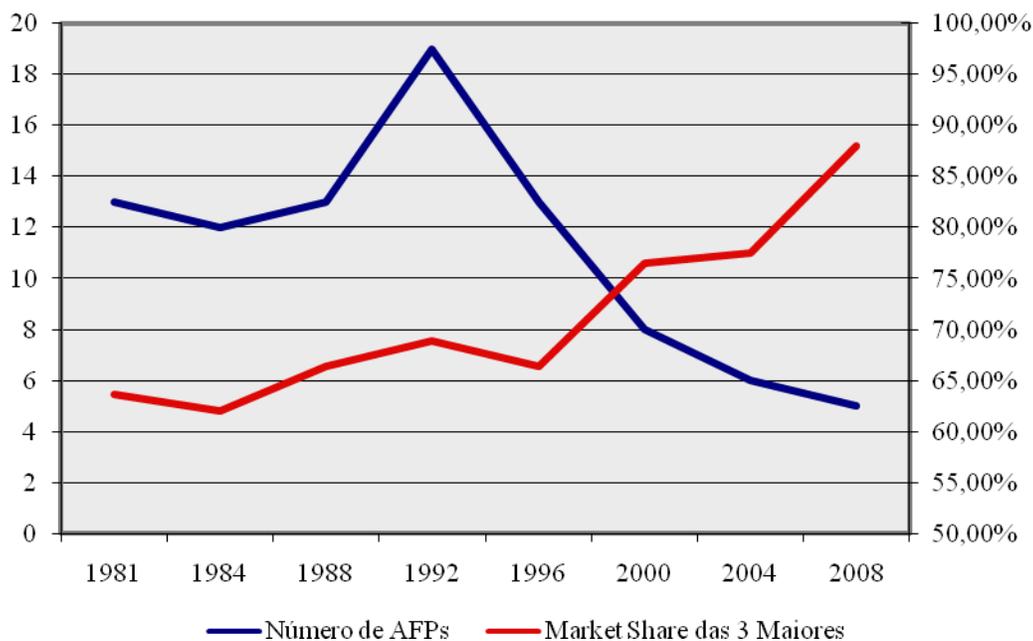
Muitos defensores do sistema de AFPs também assumiram que mecanismos de mercado (livre escolha dos usuários e competição entre as administradoras) trariam benefícios como maior número de AFPs, maior eficiência, menores custos e maximização dos retornos de capital (Piñera, 1991). Mas, quando o sistema entrou em operação havia 13 AFPs em funcionamento, número hoje já reduzido para 5, após um pico de 21 AFPs em 1994. A concentração no mercado é evidente, já que as duas atualmente maiores AFPs (Provida e Habitat) possuem juntas *market share* de 66% (segundo dados da SAFP em setembro de 2008). A concentração de mercado é parcialmente justificada pela economia de escala no setor, já que o aumento no número de contribuintes gera custos operacionais percentualmente decrescentes. Porém, o poder econômico das grandes AFPs e a concentração de mercado têm se mostrado essencialmente dependente dos grupos financeiros internacionais por trás das mesmas (como é o caso da Provida, agora sob controle do grupo BBVA). A concentração de mercado, além de diminuir as possibilidades de escolha do trabalhador acaba permitindo que as AFPs aumentem os valores cobrados em suas comissões e taxas, fazendo o sistema de uma forma geral mais caro aos seus contribuintes<sup>73</sup>.

**Gráfico 2.3:** Market Share das AFPs em Set. 2008



Fonte: SAFP

<sup>73</sup>O sistema sueco é visto por alguns estudiosos chilenos como um modelo no qual o país deveria inspirar-se. Na Suécia, mais de 600 administradoras de fundos de pensão (incluindo empresas públicas) competem forçando a diminuição de custos para os contribuintes (CENDA, 2008).

**Gráfico 2.4:** Número de AFPs no Mercado Chileno e *Market Share* das 3 Maiores

Segundo dados da SAFP, pode-se ver uma ampliação na concentração de mercado das AFPs desde a criação do sistema. O *market share* das 3 maiores aumentou de 63,6% para 88% nos dias atuais, com diminuição do número de administradores atuantes desde a década de 90. É esperado que as recentes mudanças na economia internacional com a atual crise do setor financeiro façam com que este setor concentre-se ainda mais.

## II) ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E DESENVOLVIMENTO DO MERCADO FINANCEIRO

Um dos argumentos usados pelos defensores da reforma de 1981 foi que os fundos privados contribuiriam enormemente para o desenvolvimento de um mercado de capitais no país que gerasse fundos para investimentos produtivos.

De fato, dado que até o momento existe um elevado número de contribuintes ao sistema e relativamente poucos aposentados, os fundos cresceram e adquiriram grande importância no mercado financeiro, constituindo-se em uma das mais importantes fontes de liquidez. Os fundos de pensão no Chile ajudaram a desenvolver a confiança (interna e externa) no mercado de capitais, estimularam o crescimento de seguradoras e tiveram papel fundamental no *swap* da dívida externa

por dívida interna. Com o passar dos anos, as AFPs também se tornaram as maiores investidoras do mercado financeiro e credoras das dívidas imobiliárias (Uthoff, 2001). A acumulação dos fundos previdenciários privados no Chile estava em torno de 105 bilhões de USD em 2008, o equivalente a 65% do PIB do país e o valor mais alto dentre os países com sistemas privados compulsórios na América Latina.

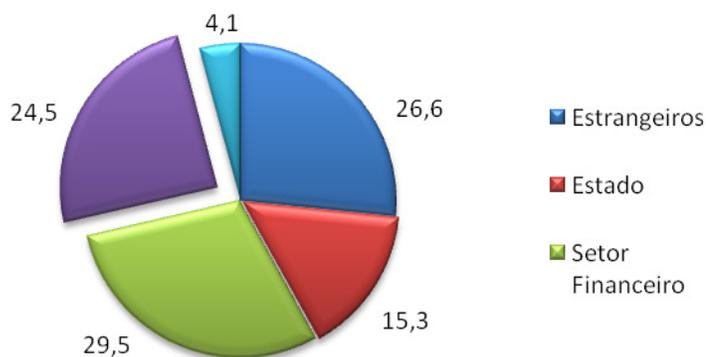
**Tabela 2.6:** Fundos Administrados pelas AFPs Chilenas (Bilhões de USD e % do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valores <sup>74</sup>	39.672	48.992	63.285	75.594	100.598	105.907
% PIB	60,6	62,6	63,9	63,2	68,5	65,1

Fonte: AIOS

Mas ainda que os fundos previdenciários tenham contribuído para impulsionar o mercado de capitais, seu efeito direto sobre o investimento produtivo é de difícil mensuração, uma vez que grande parte dos fundos é aplicada em ações e outros instrumentos financeiros, e sua valorização não necessariamente provém da criação material de riqueza nacional. Além disso, boa parte das inversões é feita em instrumentos estrangeiros, e segundo o próprio Banco Mundial, o Chile surpreende por ser um grande exportador de capitais (Banco Mundial, 2006). Em outubro de 2008, mais de ¼ dos investimentos das AFPs foram realizados no exterior.

**Gráfico 2.5:** Investimentos das AFPs por Setor em Out. de 2008



Fonte: Asociación de AFP

<sup>74</sup> Em 30 de junho de cada ano.

Em uma primeira etapa (que coincidiu com a crise da dívida) o portfólio das AFPs era majoritariamente composto por instrumentos indexados (títulos do Banco Central, letras hipotecárias e depósitos). Posteriormente, se autorizou a compra de ações e bônus de empresas privadas, e logo em seguida a participação de instrumentos estrangeiros, ampliando-se a rentabilidade dos investimentos, mas também sua volatilidade.

Nos primeiros anos de funcionamento do sistema havia pouca diversificação das carteiras de investimento das AFPs. Em 1983, 44% dos fundos estavam aplicados na dívida pública<sup>75</sup>, 51% em dívidas hipotecárias, 3% em depósitos e títulos bancários, 2% em títulos de empresas estatais e privadas, e não existiam investimentos em ações. Os investimentos em ações foram autorizados a partir de 1986, e em instrumentos estrangeiros a partir de 1993 (Williamson, 2005). Também nos anos 90, o Banco Central do Chile foi autorizado a criar novos instrumentos sem a aprovação do poder legislativo (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

### III) RETORNO DO CAPITAL

Historicamente, os retornos sobre o capital investido pelas AFPs se mostraram elevados, realidade recentemente alterada pela atual crise financeira internacional. Mas, ainda que historicamente tenham sido altos, os retornos de capital obtidos pelas AFPs não são iguais aos retornos dos quais se beneficiam os contribuintes, pois a rentabilidade líquida é menor após o pagamento de taxas e comissões às administradoras. Além disto, a rentabilidade líquida discrimina segurados de baixa renda, devido às comissões fixas. Entre 1981 e 2004, a taxa média de retorno real anual para segurados de baixa renda (por exemplo, aqueles que possuíam 315 USD em sua conta individual) foi 6,2% a.a., enquanto os segurados de rendas mais altas (aqueles que possuem 950 USD em suas contas individuais) obtiveram retornos de 8,2% a.a.<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> A concentração dos investimentos na dívida pública esteve relacionada aos altos custos de transição quando da implementação do sistema privado, e financiou os gastos fiscais com a própria estruturação do sistema (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

<sup>76</sup> Essas taxas já estão líquidas da comissão fixa, porém ainda incluem as comissões variáveis. Para rentabilidade real líquida seria preciso deduzir também as comissões variáveis cobradas pelas AFPs.

**Tabela 2.7:** Retornos Reais Médios das Contas Individuais

	315 USD	950 USD
1981	-5,2	3,2
1984	-0,1	1,9
1988	5,6	6
1992	0,9	1,1
1996	1	1,7
2000	3,5	5,3
2004	2,1	4
1981-2004	6,2	8,2

Fonte: Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006)

Ou seja, ainda que a rentabilidade histórica do sistema seja alta, ela é regressiva para os trabalhadores e não só reproduz, mas acentua as desigualdades do mercado de trabalho, fazendo com que os trabalhadores de maiores rendas alcancem rentabilidade previdenciária percentualmente maior.

#### IV) DESINFORMAÇÃO SOBRE O SISTEMA

Quando a reforma do sistema previdenciário chileno foi realizada, a divulgação sobre a rentabilidade dos fundos, os custos das AFPs e outras informações de interesse do contribuinte foram deixadas a cargo das próprias AFPs e da SAFP. No entanto, as pesquisas sobre a proteção social de 2002, 2004 e 2006 mostraram que a população possui baixíssimo grau de conhecimento sobre o sistema previdenciário vigente e seus aspectos básicos de funcionamento.

O percentual das contribuições e o número de fundos disponíveis no sistema de fundos múltiplos são as variáveis mais desconhecidas, enquanto a idade mínima para a aposentadoria mostrou ser a característica do sistema com a qual os entrevistados têm maior familiaridade.

Segundo os dados da EPS 2004 (*Encuesta de Protección Social*), do total da população, apenas 27% conhecia efetivamente o montante da comissão variável paga às AFPs, sendo que o grupo com maior conhecimento sobre essa variável é o dos empregados com alta densidade de contribuição (38,1%). Para o ano de 2006, a EPS encontra uma piora no conhecimento desta variável e apenas 24,3% dos empregados com alta densidade de contribuição demonstram conhecer efetivamente o montante. Sobre a comissão total (variável e fixa) quase a totalidade dos entrevistados (mais de 98%) mostrou desconhecimento (SPS, Jul. 2007).

Ou seja, além de serem os custos elevados, a diversidade de taxas e as várias formas de incidência das mesmas fazem com que os custos sejam bastante obscuros ao trabalhador comum. Muitas empresas oferecem serviços de consultoria para auxiliar na decisão de qual a AFP e qual o fundo mais adequado para determinado contribuinte, no entanto, os serviços de consultoria claramente somam-se como despesa adicional, incrementando os custos gerais do sistema.

Ademais, apenas 52% dos homens e 46% das mulheres aposentadas conhecem o saldo acumulado de seus fundos (SPS, Ago. 2008).

**Tabela 2.8:** Desconhecimento sobre o Sistema Previdenciário por Inserção no Mercado de Trabalho<sup>77 78</sup> (%) em 2004 e 2006

Desconhecem	Empregado com Baixa Densidade de Contribuição	Empregado com Alta Densidade de Contribuição	Empregador e Conta Própria	Não Afiliado	Inativo	Desempregado
Valor da Contribuição (2004)	70,2	61,9	77,3	85,1	-	-
Valor da Contribuição (2006)	86,50	75,7	85,8	93,1	93,6	88,4
Idade Mínima para Aposentadoria <sup>79</sup> (2004)	29,7	19,4	29,1	37,5	-	-
Idade Mínima para Aposentadoria (2006)	26,9	19,6	23,3	35,9	30,8	31,9
Em que se baseiam os benefícios (2004)	82,5	74,8	80,2	92,7	-	-
Em que se baseiam os benefícios (2006)	84,9	73,8	78,4	88,6	86,5	81,7
Número de fundos disponíveis (2004)	84,7	72,6	89,2	-	-	-
Número de fundos disponíveis (2006)	87,7	75,7	84,2	-	88,5	91

Fonte: Elaboração própria a partir da EPS (2006)

<sup>77</sup> A pesquisa EPS considera empregados de baixa densidade aqueles que contribuíram em menos que 50% de sua vida laboral, e empregados de alta densidade, aqueles que contribuíram em 50% ou mais (SPS, Mai. 2007).

<sup>78</sup> A pesquisa EPS considera como conta própria ou empregador, os trabalhadores que passaram mais de 50% de sua vida laboral nessas categorias (SPS, Jun. 2007).

<sup>79</sup> Considera-se não conhecimento sobre a idade mínima quando o entrevistado desconhece a idade mínima para homens e mulheres.

## V) O SISTEMA DE ARRECADAÇÃO DAS AFPS

Outro desafio pendente é a melhoria no sistema de arrecadação das contribuições previdenciárias. A lei estabelece que o empregador deve reter as contribuições dos trabalhadores assalariados e aboná-las nas contas individuais dos mesmos junto a uma AFP previamente escolhida.

Ocorre que em alguns casos o empregador faz a retenção, mas não o depósito correspondente na conta do trabalhador. Assim, algumas empresas mantêm enormes dívidas devido a contribuições de trabalhadores não repassadas e nestes casos, segundo a lei, a dívida aos fundos previdenciários deve ser paga com reajustes e juros penais (obrigações fiscalizadas pelo Ministério de Trabalho). Mas segundo as próprias autoridades chilenas, parte dessa dívida só poderia ser cobrada sob o risco de falência de muitas empresas (Barbosa de Oliveira, 2005).

Na tentativa de se evitar esta apropriação indébita das contribuições pelas empresas, foi aprovada em 1999 a Lei Bustos-Seguel, pela qual ficou proibida a demissão de funcionários com contribuições previdenciárias pendentes. Também foram feitas melhorias nos sistemas de controle e maior eficiência na tramitação das cobranças judiciais.

Ainda com os avanços na legislação, a magnitude do problema está muito associada ao ciclo econômico e não se resolveu apenas com a melhor fiscalização e mais duras penalidades, pois mesmo com avanços já implementados, em 2007 a *Subsecretaria de Protección Social* denunciou que as cifras das contribuições não repassadas pelos empregadores excediam 400 milhões de dólares (Hormazábal, 2007).

## VI) O PODER POLÍTICO DAS AFPS

Segundo Hormazábal (2007), as AFPs participam nas juntas de acionistas de grandes empresas, pois os fundos de pensão possuem relevante participação acionária nas mesmas. As AFPs participaram em 2006 em eleições do diretório de 29 sociedades anônimas, apoiando 33 candidatos, para um total de 51 cargos. Destes, foram eleitos 28 (85%), fazendo com que os candidatos das AFPs ocupassem 65% do total de cargos.

Ou seja, existe uma conexão política entre as AFPs e as empresas das quais estas compram ações/títulos utilizando-se da poupança dos trabalhadores. Tais conexões políticas podem levar a

decisões de investimento que favoreçam os grupos privados envolvidos e não necessariamente correspondam à decisão racional de investimento que beneficie o trabalhador.

É importante notar a dimensão dos recursos administrados por estes grupos: o Ministro da Fazenda do Chile administra um orçamento nacional de cerca de 38 bilhões de USD, sob controle do Congresso, da controladoria e dos meios de comunicação, ao passo que 5 dirigentes de AFPs administram mais 100 bilhões de USD, sob controle de diretórios apontados por eles mesmos.

### 2.3.3 CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS

#### 1) COBERTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PRIVADO

Todos os reformadores chilenos assumiram que a implementação de um sistema privado de contas individuais ampliaria a cobertura previdenciária, no entanto, a cobertura máxima anterior a 1981 nunca foi alcançada nos anos após a reforma, ainda que esta tenha crescido gradualmente após a implementação do novo sistema. Segundo os dados do INP (*Instituto de Normalización Previsional*) e de Mesa-Lago (2008), a cobertura previdenciária havia sido de 73% em 1973 (ano do golpe militar), alcançando um pico de 74,3% em 1975, e regredindo a 56,4% em 1980, imediatamente antes da reforma, quando consideramos a medida contribuintes/ocupados. No entanto, para efeito de comparação, devemos atentar para a medida contribuintes/PEA, pois esta é a medida disponível para os anos 2000.

**Tabela 2.9:** Cobertura do Sistema Anterior à Reforma

	Contribuintes/Ocupados	Contribuintes/PEA
1975	74,3	64,7
1976	68,9	60,1
1977	65,4	57,7
1978	59,8	51,2
1979	59,4	51,3
1980	56,4	50,5

Fonte: INP

Logo após a reforma, a cobertura previdenciária diminuiu (especialmente em 1982) como consequência da recessão, mas começou a ampliar-se novamente na segunda metade dos anos 80. A cobertura como percentual da PEA, se elevou de 29% em 1982 para 57% em 1997, alcançando

pico de 62,2% em 2008, segundo a *Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones* (AIOS), considerando os sistemas público e privado conjuntamente<sup>80</sup>. Este pico, no entanto, ainda é um pouco menor que o pico anterior à reforma (64,7%). Portanto, ainda que a afirmação de que a cobertura do sistema previdenciário declinou deva ser ponderada pelo fato que a cobertura atual é menor que a de 1975, porém maior que aquela imediatamente anterior à reforma (1980), também deve ser ponderada a afirmação de defensores do sistema privado que dizem ter a cobertura previdenciária apenas crescido desde então.

**Tabela 2.10:** Contribuintes sobre a PEA (em Junho de cada ano)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuintes	56,0	55,5	59,8	58,1	60,3	62,2
Contribuintes efetivos	49,1	48	51,9	50,7	52,8	54,3

Fonte: AIOS

Já a cobertura analisada com o número de contribuintes efetivos (aqueles que contribuíram no último mês) em 2008, foi de 54,3%. Ainda que relativamente alta para os padrões da América Latina, a cobertura previdenciária no Chile está bem abaixo do que se esperava, e surpreende a diferença entre o número de filiados e contribuintes efetivos ao sistema.

A cobertura entre os trabalhadores autônomos e empregadores é consideravelmente menor, pois esses não têm filiação obrigatória<sup>81</sup>. De acordo com Mesa-Lago (2008), em 2005, 15% da força de trabalho urbana era de trabalhadores autônomos, enquanto nas áreas rurais esse percentual chegava a 32%. Apenas uma pequena parte desses trabalhadores está filiada ao sistema previdenciário e de fato contribui, em geral, os profissionais independentes de salários médios e altos.

Além de baixa, a cobertura entre os trabalhadores autônomos tem se mostrado decrescente. De 1986 a 2004, esta diminuiu de 12,2% para 5,4% dentro deste grupo. Em termos absolutos, o

<sup>80</sup> No sistema privado, há diferenças consideráveis entre a cobertura calculada com o número de afiliados ao sistema e o número de contribuintes efetivos. Com o número de filiados, segundo a AIOS (2007) a cobertura alcança 113,6% ao final de 2007 (resultado estatisticamente impossível, explicado pelo número de filiados que deixam o sistema mas não são descadastrados).

<sup>81</sup> Há filiação obrigatória apenas para assalariados, incluindo trabalhadores agrícolas, domésticos e empregados de micro e pequenas empresas. Segundo Mesa-Lago (2008) os poucos países cujas regras previdenciárias incorporam obrigatoriamente trabalhadores autônomos têm maior cobertura efetiva (Brasil, Argentina, Costa Rica e Uruguai).

número de descobertos nesse segmento aumentou 80% (de 880 mil para 1,58 milhões de trabalhadores), segundo a SAFF.

Claramente dentro de cada grupo existem diferenças de cobertura previdenciária de acordo com a renda, educação, tipo de trabalho e gênero. Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006) estudaram a cobertura previdenciária por quintis da renda, e verificaram que no último quintil (de renda mais alta), a cobertura aumenta em pelo menos 10 pontos percentuais (o número de contribuintes sobre a PEA chega perto de 70%), enquanto no primeiro quintil, diminui cerca de 12%, ou seja, cerca de 48% da PEA. Além disto, a diferença de cobertura entre o primeiro e o último quintil, aumentou de 14,7 pontos percentuais para mais de 20 pontos percentuais durante os anos 90 (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

Entre os aposentados, a cobertura caiu de 67,1 para 64,4%, entre 1992 e 2005 no sistema como um todo (privado e antigo sistema), enquanto as aposentadorias assistenciais públicas aumentaram a cobertura de 8,3 para 14,7% (Arenas de Mesa e Mesa-Lago, 2006).

## **II) DENSIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES**

Os benefícios em um sistema privado são em grande parte determinados pelo valor e tempo das contribuições, mas também pela densidade destas (% da vida segurada em que de fato foram feitas contribuições). A densidade média das contribuições no Chile é em torno de 55% da vida segurada, valor que cresce com a idade e a renda do contribuinte.

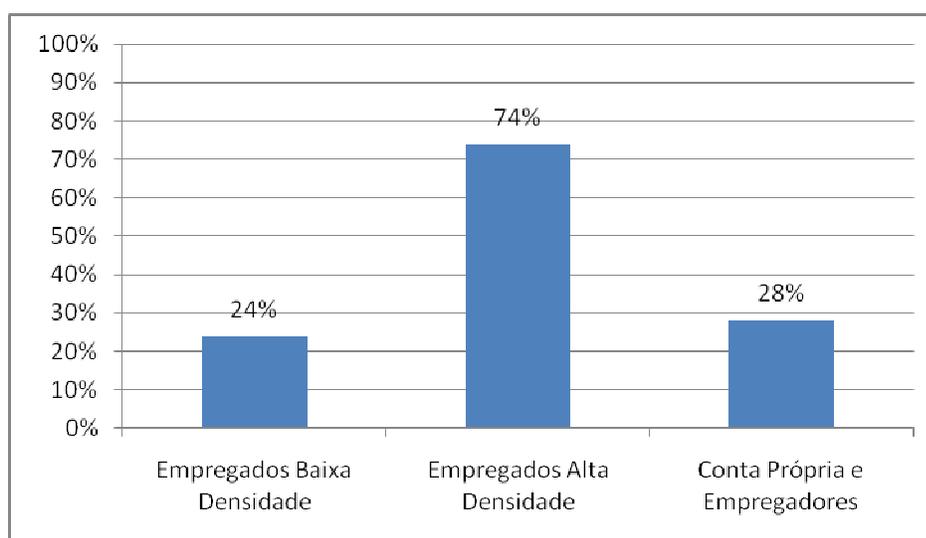
A densidade também é influenciada pela natureza da ocupação, e os autônomos possuem média menor, contribuindo cerca de 23% da vida segurada. É interessante notar que enquanto a densidade média total aumentou no período 2002 a 2004, a densidade média de contribuições para os autônomos diminuiu consideravelmente (de 38,2% para 22,6%). Dentro dessa categoria (autônomos), todas as subcategorias ocupacionais viram suas densidades diminuídas, mas especialmente trabalhadores por conta-própria de baixa qualificação. Ou seja, os autônomos viram sua inserção no sistema previdenciário deteriorar consideravelmente (segundo dados da EPS e SAFF).

**Tabela 2.11:** Densidade Contributiva por Categoria Ocupacional (%)

Categoria Ocupacional	Densidade 01/1980 a 11/ 2004	Densidade 01/ 2002 a 11/ 2004
Empregados	54	62,6
Autônomos (a+b+c+d)	38,2	22,6
a) Empregadores	51,5	44,7
b)Conta Própria (Profissional/Técnico)	34,3	17,9
c)Conta Própria (Baixa Qualificação)	37	18,1
d)Conta Própria Subsistência	29,4	14,5
Total	51	55

Fonte: EPS (2004) e SAFP

Ao dividirmos os empregados em dois grupos (alta densidade e baixa densidade)<sup>82</sup>, podemos ver que as densidades médias destes dois grupos são bastante discrepantes. Enquanto para os empregados de baixa densidade contributiva a densidade média é de 24%, o grupo de alta densidade possui uma média de 74%, segundo dados da EPS (2004) e da SAFP.

**Gráfico 2.6:** Densidade Contributiva Média por Grupo Ocupacional

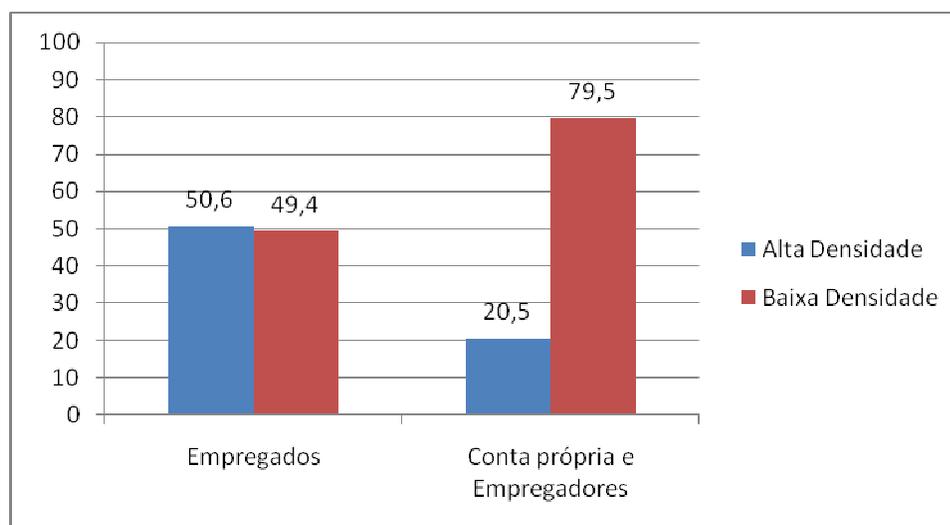
Fonte: EPS (2004) e SAFP

Já quando observamos a proporção de filiados com baixa ou alta densidade nos dois grupos (empregados ou empregadores e conta-própria), vemos que os conta-própria e empregadores

<sup>82</sup> Afiliados de alta densidade são aqueles que contribuem em 50% ou mais de seus anos como filiados ao sistema previdenciário, enquanto aqueles de baixa densidade são os que contribuem em menos de 50% dos anos.

constituem um grupo bastante heterogêneo, em que 79,5% têm baixa densidade e apenas 20,5% têm alta densidade.

**Gráfico 2.7:** Proporção de Afiliados Segundo Densidade de Contribuição



Fonte: EPS (2004) e SAFP

A baixa densidade das contribuições compromete os benefícios futuros, e até mesmo arrisca o não alcance de saldo suficiente para obtenção da aposentadoria mínima. Segundo Riesco (2006), cerca de 50% dos conta-própria contribuem menos de 4,2 vezes por ano, pois entram e saem de empregos assalariados de curta duração, trabalham como informais e/ou permanecem desempregados.

Além da densidade das contribuições podemos ver na EPS (*Encuesta de Protección Social*) como os filiados ao sistema pretendem financiar sua velhice. Ainda que a maioria dos filiados de ambos os grupos pretendam contar majoritariamente com suas aposentadorias, 17% dos autônomos antecipam a necessidade de contar com a ajuda estatal. Um percentual considerável dos autônomos em melhor situação (empregadores e profissionais/técnicos) conta com outras fontes de renda (poupança e outros) enquanto significativa parte dos conta própria de baixa qualificação e os trabalhadores de subsistência conta com ajuda estatal e/ou familiar.

**Tabela 2.12:** Como Trabalhadores Pretendem Financiar sua Velhice

Categoria Ocupacional	Aposentadoria	Ajuda Estatal	Ajuda Familiar	Outras rendas	Seguro	Poupança	Não pensou
Empregados	72,5	6	7,4	8,5	2,1	14,8	13,5
Autônomos (a+b+c+d)	36,5	17,6	10,9	13,6	1,9	16,5	21,5
a)Empregadores	55	4,3	9	29,4	3,6	24,2	12,5
b)Conta Própria (Profissional/Técnico)	54	3,8	3,2	19,4	3,8	30,4	10,6
c)Conta Própria (Baixa Qualificação)	36,5	15,8	11,7	12,3	1,8	15,5	22,1
d)Conta Própria (Subsistência)	20,7	33,7	11,9	5,2	0,5	10,6	28,3
Total	64	8,8	8,2	9,7	2,1	15,2	15,4

Fonte: EPS (2004)

### III) TAXA DE REPOSIÇÃO

A taxa de reposição de um sistema previdenciário representa o valor do benefício médio como proporção do salário médio durante uma vida contributiva. Assim, uma taxa de reposição de 60% significa que o valor médio dos benefícios representa 60% do salário médio sobre o qual se contribuiu. Dado que o sistema previdenciário chileno é de contribuições definidas e benefícios indefinidos, a taxa de reposição individual real só pode ser conhecida *ex-post*, no entanto, com base na trajetória histórica pode-se estimar a taxa de reposição média.

Muitos autores e pesquisas calculam a taxa de reposição média dos benefícios com base na rentabilidade histórica, assumindo densidades contributivas uniformes de 80% ou 90% da vida segurada. Mas, segundo Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006) quando o cálculo é feito com as densidades reais, a taxa de reposição dos benefícios decresce entre 16 e 27 pontos percentuais, dependendo do grupo etário. Isso porque no sistema das AFPs chilenas, o benefício ao aposentado se financia de investimentos feitos com os fundos acumulados cuja rentabilidade depende da densidade das contribuições.

Em 2006, a taxa de reposição média equivalia a 40% do salário médio (valor abaixo das normas estabelecidas pela OIT). Ao desagregar por tipo de benefício, a taxa de reposição mostrou-se ainda menor para aqueles que optaram pela modalidade “retiro programado”, na qual o benefício representou apenas 27% do salário médio (Hormazábal, 2007).

O benefício previdenciário médio para o biênio 2006/2007 foi de cerca de 145 mil Pesos, e a mediana 80 mil Pesos<sup>83</sup> (ou seja, 50% dos aposentados receberam um benefício menor do que este valor), considerando o sistema previdenciário como um todo. A mediana dos benefícios

<sup>83</sup> Este valor correspondia à época, a cerca de meio salário mínimo, ou pouco mais de 100 USD.

pagos apenas pelas AFPs foi de 76 mil Pesos, enquanto a mediana dos benefícios pagos pelo INP foi de 79 mil Pesos<sup>84</sup> (SPS, Ago. 2007).

Ao vermos a taxa de reposição por extrato de renda, fica claro como o sistema previdenciário reproduz e amplia as diferenças do mercado de trabalho. Ao considerar as diferenças por quintil da renda, Riesco (2006) explicita que a diferença entre a taxa de reposição do primeiro quintil e a taxa de reposição do quinto quintil da renda é de 11 pontos percentuais. O autor também mostra que a diferença entre o salário mínimo e o teto salarial para contribuição é de 8,6 vezes, mas a diferença entre o benefício de aposentados que contribuíram durante o mesmo tempo sobre esses dois valores é de 9,3 vezes.

Na tabela 2.14, são comparados três indicadores de desigualdade de renda: a razão entre o valor do benefício médio do percentil 90 e do percentil 10 (90% mais ricos e 10% mais pobres), a mesma razão para os percentis 75 e 25 (75% mais ricos e 25% mais pobres), e o coeficiente de Gini<sup>85</sup>. Os aposentados do sistema de capitalização individual que estão entre os 90% que recebem maiores benefícios, recebem 4 vezes o que recebem aqueles de menores benefícios. No INP, esta diferença é um pouco menor. Os valores dos outros índices para aposentados do INP, também mostram desigualdade menor.

**Tabela 2.13:** Desigualdade de Renda entre Aposentados das AFPs e do INP

	P90/P10	P75/P25	GINI
Aposentados AFPs	4	2,1	0,39
Aposentados INP	3,7	1,4	0,36

Fonte: SPS

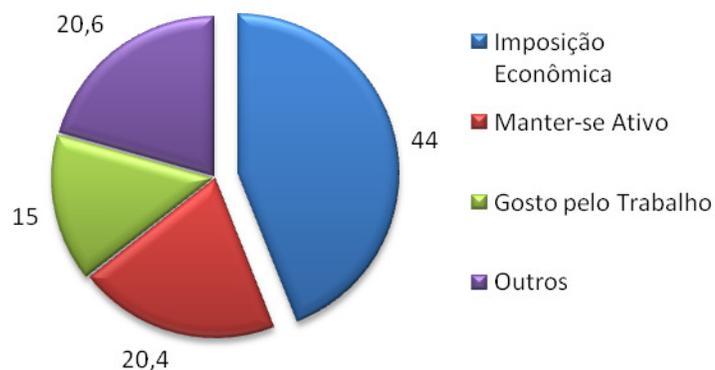
Também se pode ver pela EPS, que as baixas taxas de reposição fazem muitos aposentados continuarem a trabalhar. Segundo a EPS (2004), 44% dos aposentados continuam trabalhando nos primeiros 5 anos posteriores à aposentadoria. Dentre esses, 64,6% apresenta a necessidade econômica como principal razão, 20,4% indica desejo de manter-se ativo, e 15% dizem trabalhar por gosto em fazê-lo. Por outro lado, entre os que não seguem trabalhando, 49,7% não o fazem por

<sup>84</sup> Não foi reportada a mediana dos benefícios pagos pelas companhias de seguros que têm anuidades contratadas por aposentados do sistema de AFPs.

<sup>85</sup> O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que pode ter valores entre 0 e 1, onde 0 indica perfeita igualdade (todas as rendas são iguais), e 1 significa perfeita desigualdade (uma pessoa recebe toda a renda e o restante recebe 0). O coeficiente de Gini se calcula pela razão da área compreendida entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz, sobre toda a área abaixo da linha de perfeita igualdade.

motivos de saúde, 22,9% porque querem dedicar-se a outras atividades, e 14,4% dizem que gostariam de manter-se no mercado de trabalho, mas não encontram empregos.

**Gráfico 2.8:** Principal Razão para Aposentados Permanecerem no Mercado de Trabalho



Fonte: EPS (2004)

#### IV) INEQUIDADE DE GÊNERO

A participação no mercado de trabalho e a estabilidade no emprego são elementos cruciais para a capacidade de contribuição ao sistema previdenciário. Em particular, para as mulheres, um conjunto de fatores afeta sua capacidade de contribuição como a mais tardia inserção no mercado de trabalho, a participação mais instável e a menor idade mínima para aposentadoria. Adicionalmente, as mulheres desempenham em geral ocupações pior remuneradas e sofrem discriminação salarial.

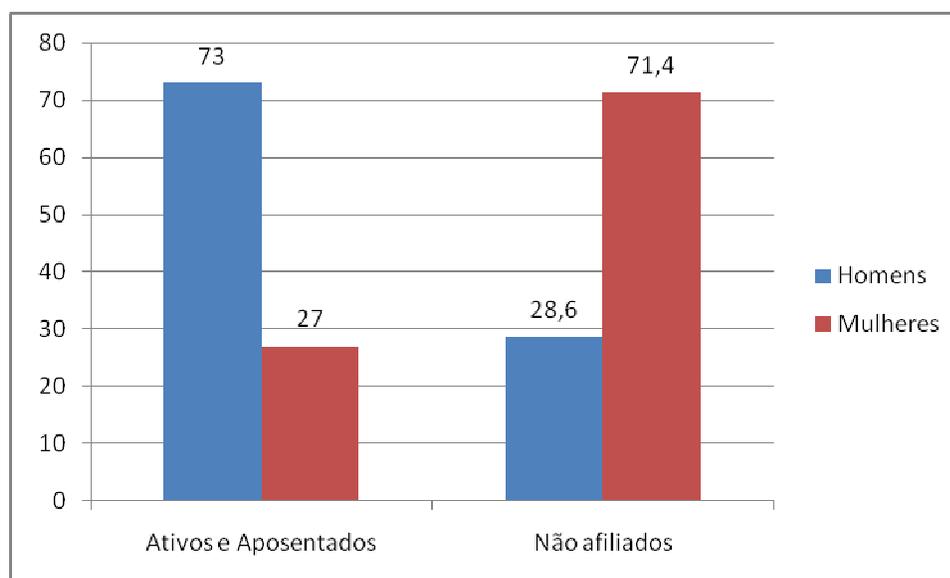
As mulheres geralmente recebem benefícios menores em todos os sistemas previdenciários do mundo, dados os elementos mencionados que as levam a ter menores densidades contributivas (menor taxa de participação, desigualdade salarial, afastamento do mercado de trabalho para cuidado de dependentes e maior participação em trabalhos informais de baixa qualificação não cobertos pelo sistema previdenciário)<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> No Chile, antes da reforma, algumas caixas creditavam um ano a mais de contribuição às mulheres para cada filho nascido vivo.

Além disso, os sistemas de contas individuais trazem uma discriminação adicional para as mulheres, pois os benefícios são calculados com base no valor das contribuições, na densidade das contribuições e nas tábuas de expectativa de vida diferenciadas por sexo. Assim, os fundos acumulados nas contas individuais das mulheres, não só tendem a ser menores pelas razões já apontadas, como têm que ser divididos por um tempo de aposentadoria maior (entre 5 e 10 anos a mais de expectativa de vida), gerando anuidades ainda menores.

Pode-se ver no gráfico 2.8, que o número de mulheres no grupo de não filiados ao sistema previdenciário é mais que o dobro do número de homens, segundo dados da EPS (2006).

**Gráfico 2.9:** Distribuição de Filiados por Gênero



Fonte: EPS (2006)

Segundo dados de Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006), a cobertura do sistema é ainda menor entre mulheres nos quintis mais baixos de renda, no entanto, nos estratos mais altos, a cobertura entre as mulheres é maior que a dos homens, o que ocorre também com a elevação do nível de escolaridade.

**Tabela 2.14:** Cobertura Percentual por Gênero em Diferentes Grupos<sup>87</sup> (2002)

Grupos	Mulheres	Homens
Primeiro quintil da renda	49,8	53,8
Quinto quintil da renda	84,4	77,1
Sem nenhuma educação escolar	23,6	49,8
Terceiro grau completo	90,3	84,4
Trabalhadores domésticos	59,7	82,3

Fonte: Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006)

Como consequência da cobertura e densidade, a taxa de reposição dos benefícios entre as mulheres também é menor. A tabela 2.16 mostra as taxas de reposição diferenciadas por gênero e pelo nível de contribuições realizadas (se as contribuições basearam-se no salário mínimo ou no teto salarial para contribuição). A primeira parte da tabela considera a densidade contributiva igual para homens e mulheres, e a segunda parte diferencia a densidade por gênero.

**Tabela 2.15:** Taxa de Reposição segundo Contribuição e Densidade (2004)

<i>Densidade Contributiva Uniforme</i>	Contribuição Mínima (%)	Contribuição Máxima (%)
Homem, 65 anos, sem dependentes	49	52
Homem, 65 anos, cônjuge dependente com 60 anos	41	43
Mulher, 65 anos, sem dependentes	33	34
Mulher, 60 anos, sem dependentes	22	24
<i>Densidade Contributiva Diferenciada por Gênero</i>		
Homem, 65 anos, sem dependentes	36	53
Homem, 65 anos, cônjuge dependente com 60 anos	29	44
Mulher, 65 anos, sem dependentes	31	46
Mulher, 60 anos, sem dependentes	21	31

Fonte: Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006)

Considerando o segundo caso, em 2006, mulheres que se aposentavam aos 65 anos contribuindo sobre o teto salarial, teriam uma taxa de reposição de 46%, e se a aposentadoria ocorresse aos 60 anos de idade, a taxa de reposição cairia para 31%. Também segundo Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006), 45% das mulheres que hoje têm entre 45 e 50 anos se aposentarão com benefícios previdenciários inferiores ao mínimo, ou seja, terão que necessariamente contar com ajuda estatal.

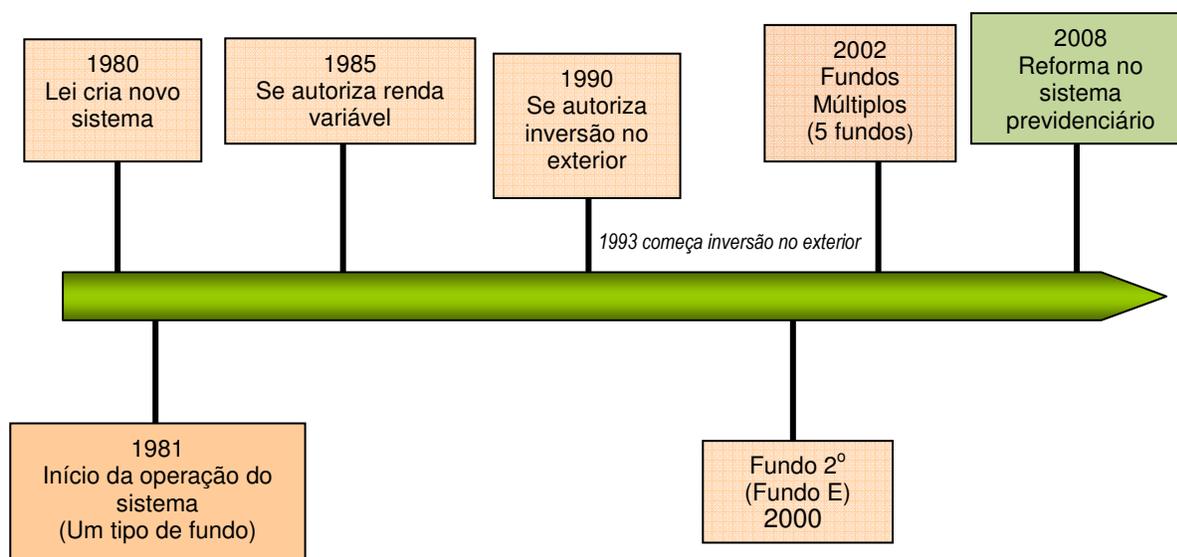
<sup>87</sup> Trata-se aqui do número de inscritos no sistema e não dos contribuintes efetivos.

## CAPÍTULO 3: MUDANÇAS RECENTES E PERSPECTIVAS

### 3.1 A CRIAÇÃO DA ‘COMISIÓN MARCEL’ E A REFORMA DO GOVERNO BACHELET

Desde a implementação do sistema previdenciário privatizado no Chile em 1981, o modelo idealizado passou por uma série de pequenas modificações que antecederam a significativa reforma de 2008. Em geral, as mudanças prévias apenas alteraram parâmetros de funcionamento e regulação do sistema e apenas em 2008 foi implementada uma reforma significativa.

**Quadro 3.1:** Evolução das Mudanças no Sistema Previdenciário Chileno



Fonte: SPS

A presidente Michelle Bachelet Jera do PS (*Partido Socialista de Chile*), que conduziu a grande reforma de 2008, assumiu o governo em 2006 após derrotar o candidato da direita Sebastián Piñera, do partido RN (*Renovación Nacional*). O tema da reforma previdenciária havia sido a principal discussão das eleições de 2005, pois desde o retorno do país à democracia, a *Concertación* (coligação de partidos de centro-esquerda) vinha realizando reformas nas políticas sociais, no entanto, o sistema previdenciário permanecia sem alterações significativas.

Os governos da *Concertación* intervieram em diferentes políticas criadas pelo governo Pinochet durante os 17 anos da ditadura chilena. Após a criação de um ambiente político estável para retorno à democracia feito no governo de Patricio Aylwin (1990-1994), o presidente Eduardo Frei (1994-2000) reformou o sistema educacional e investiu largamente em infra-estrutura, e seu sucessor Ricardo Lagos (2000-2006), reformou o sistema de saúde privado criado por Pinochet e criou um sistema de seguro-desemprego privatizado e organizado em contas individuais. Na campanha presidencial de 2006, a reforma previdenciária restava então como grande promessa ainda não cumprida pela *Concertación*. Esse foi o foco principal da campanha de Bachelet, que objetivava ampliar o pilar solidário do sistema previdenciário ainda que mantendo suas principais características de funcionamento.

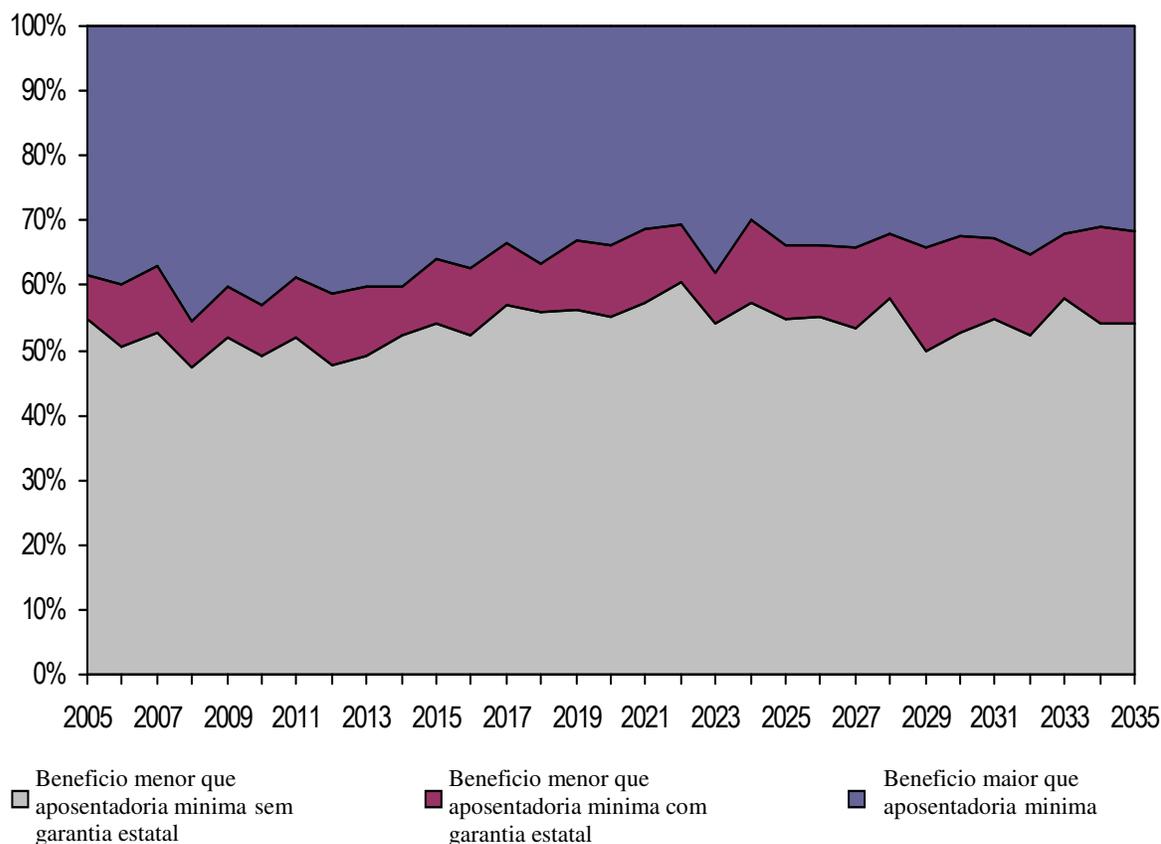
A reforma também se justificou por estudos oficiais, feitos por órgãos governamentais e publicados entre 2005 e 2006, sugerindo que quase a metade da população não alcançaria a aposentadoria mínima e não seria elegível aos benefícios estatais. Entre estes, o estudo da Superintendência de AFPs (SAFP) assinado por Bernstein *et al* (2005)<sup>88</sup> previu que nas décadas seguintes, persistindo as características de funcionamento do sistema e a taxa de crescimento econômico, mais de 50% dos idosos estariam fora do sistema previdenciário<sup>89</sup>.

São muitos os elementos que explicam as baixas aposentadorias previstas para os aposentados chilenos, e um dos principais é certamente a baixa densidade das contribuições, vinculada ao nível de emprego, salários e informalidade da economia. Além disso, o aumento da expectativa de vida (ou seja, do tempo que os aposentados devem viver com os fundos acumulados durante a vida ativa) é um problema que recentemente começou a gerar preocupação em alguns países da América Latina, dentre eles, o Chile. Especialmente para as mulheres, as mais altas expectativas de vida trazem um problema adicional, como já tratado no capítulo 2.

---

<sup>88</sup> Solange Bernstein é a atual (junho de 2009) superintendente da SAFP (*Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones*).

<sup>89</sup> Anteriormente à reforma, o benefício assistencial focalizado dirigia-se apenas aos miseráveis, e a aposentadoria mínima garantida exigia como critério de elegibilidade no mínimo 20 anos de contribuição.

**Gráfico 3.1:** Previsão de Evolução das Aposentadorias sem Reformas no Sistema

Fonte: Bernstein *et al* (2005)

Além do estudo de Bernstein *et al* (2005), as *Encuestas de Protección Social* realizadas em 2002 e 2004, outros estudos realizados pela SAFP, estudos do Banco Mundial e do *Servicio Nacional do Adulto Mayor*, fizeram parte da documentação usada pelo governo para justificar a necessidade de reforma no sistema previdenciário. Nas palavras da presidente Michelle Bachelet:

*“Hay supuestos sobre lo que se construyó, que no se cumplieron. El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias conocidas”* (Presidência da República, 2006:4).

Respalhada especialmente pelo estudo da SAFF supracitado<sup>90</sup> e pelas expectativas em relação às reformas promovidas pela *Concertación*, a presidente eleita Michelle Bachelet criou em 17 de março de 2006 uma comissão (*Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*) para estudar e propor reformas ao sistema. Esta comissão composta por 15 especialistas foi liderada pelo economista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Mario Marcel<sup>91</sup> (por isso também conhecida como *Comisión Marcel*). Foram nomeados membros da comissão<sup>92</sup>:

- Harald Beyer (professor da *Universidad de Chile* e coordenador do CEP (*Centro de Estudios Públicos*));
- David Bravo (professor da *Universidad de Chile* que dirigiu a *Encuesta de Protección Social*);
- Alex Christensen (ex-gerente de inversões da AFP Cuprum e gerente de estudos do Citicorp, atual professor da *Universidad Católica*);
- Regina Clark (ex-fiscal do INP, atual integrante do grupo de especialistas em América Latina da OIT e consultora da Fundação Friedrich Ebert);
- Álvaro Clarke (ex-subsecretário da Fazenda e ex-superintendente de Valores e Seguros);
- Rosanna Costa (diretora do programa econômico do instituto *Libertad y Desarrollo* e membro do conselho de alta direção pública);
- Martín Costabal (ex-diretor de orçamento, ex-ministro da Fazenda, ex-executivo de AFPs e atual administrador de empresas);
- Margarita María Errázuriz (ex-pesquisadora da CEPAL e FAO, atual presidente da *Comunidad Mujer* e diretora da *Prohumana*);
- Alejandro Ferreiro (ex-secretário executivo da Comissão Nacional de Ética Pública, ex-superintendente do ISAPRE (*Instituciones de Salud Previdencial*), e atual professor da *Universidad Adolfo Ibáñez*);
- Augusto Iglesias (ex-diretor de estudos da AFP Habitat e atual consultor privado);

---

<sup>90</sup>Os dados do estudo da SAFF sobre comissões, *market share* das AFPs e densidade das contribuições foram expostos no capítulo 2.

<sup>91</sup> Mario Marcel também é professor da *Universidad de Chile* e pesquisador do CIEPLAN.

<sup>92</sup> Foi comentada pela imprensa a ausência de dois especialistas que segundo especulado, certamente fariam parte do conselho: Salvador Valdés-Prieto (pesquisador do CEP) e Guillermo Larraín (ex-superintendente de AFP), como pode ser visto no jornal *La Tercera* de 18 de março de 2006. Os dois especialistas, no entanto, realizaram apresentações ao Conselho num segundo momento.

- Alejandra Mizala (diretora do Centro de Economia Aplicada e do curso de Políticas Públicas na *Universidad de Chile*);
- Andrea Repetto (professora da *Universidad de Chile*);
- Jaime Ruiz-Tagle (ex-diretor do Programa de Economia do Trabalho (PET) e da unidade de estudos do *Ministerio de Planificación*);
- Andras Uthoff (ex-pesquisador da OIT e atual coordenador de estudos de políticas sociais da CEPAL).

O conselho foi criado para cumprir uma função de assessoria, não condicionando as ações do governo, pois o Executivo teria um papel posterior de incorporar ou não as propostas como prioridades legislativas. As primeiras sessões de trabalho deste conselho reservaram-se à revisão dos termos de referência propostos pela presidente Bachelet, organização da estrutura de trabalho e definição de instrumentos e metodologia. Além disso, foram convocadas reuniões com departamentos oficiais que mostraram seus estudos sobre o sistema previdenciário chileno (SAFP, *Dirección de Presupuestos*, *Servicio Nacional de la Mujer* e *Servicio Nacional del Adulto Mayor*)<sup>93</sup>.

Para cumprir com o propósito de elaborar um projeto de reforma, o conselho definiu uma primeira etapa de trabalho quando foram feitas consultas à sociedade e seus representantes, entre os dias 3 de abril e 3 de maio de 2006. Este processo teve como objetivo escutar, analisar e considerar visões de 79 diferentes organizações sociais, empresariais, organismos internacionais, centros de estudos e especialistas<sup>94</sup>. O governo Bachelet enfatizou durante toda a discussão da reforma a importância de serem ouvidos diferentes atores sociais em um cenário democrático, reforçando a natureza distinta da reforma imposta em 1981. Nas palavras de Osvaldo Andrade Lara, então ministro do Trabalho e Previdência Social:

*“(...) esta reforma se realizará en el marco de una convivencia democrática, escuchando a los actores y zanjando las diferencias a través del diálogo. Por ello, tengo la convicción que este proceso es una gran oportunidad para la industria, pues las bases institucionales del sistema estarán en el futuro asentadas sobre una amplia legitimidad social”* (Andrade Lara, 2006).

---

<sup>93</sup> Os dados destas instituições apresentados ao Conselho foram expostos ou coincidem com os dados usados no capítulo 2, pois foram utilizadas as mesmas fontes (SPS, *Encuesta de Protección Social* e SAFP).

<sup>94</sup> Durante este período o Conselho realizou 49 audiências. Adicionalmente, foi criada uma página *web* interativa, em que o público poderia deixar opiniões sobre o sistema atual e sugestões de reforma (CAPRP, 2006b).

Tal iniciativa de ampla discussão do sistema previdenciário acabou também promovendo a maior compilação de informações sobre o mesmo desde sua criação:

*“(...) en la actualidad existe más información concerniente al sistema previsional que en ningún otro momento de los pasados 25 años. Ello se debe tanto a los esfuerzos de los organismos reguladores y de la propia industria de AFP por generar mayor transparencia sobre el sistema, el caudal de estudios desarrollados desde el mundo académico y, especialmente, a las Encuestas de Protección Social de 2002 e 2004 (...). La disponibilidad de esta información también contribuye a facilitar el trabajo del Consejo, permitiendo que las propuestas que éste elabore se encuentren bien asentadas en la realidad” (CAPRP, 2006b:17).*

Cada um dos atores participantes do debate entregou ao conselho um documento de manifestações sobre o estado atual do sistema e propostas para melhorá-lo<sup>95</sup>. Todos os documentos deveriam tratar um ou mais dos seguintes temas: i) condições de vida dos beneficiários; ii) contribuições; iii) magnitude, origem e soluções para discriminação contra determinados grupos; iv) custos do sistema; v) concorrência e eficiência das AFPs; vi) funcionamento do pilar solidário; v) sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, segundo parecer da Presidência da República (2006). O quadro 3.2 abaixo destaca os atores que participaram do debate e seu número por categoria.

**Quadro 3.2:** Atores Envolvidos no Debate sobre a Reforma Previdenciária

Organizações de Trabalhadores	27 instituições (centrais sindicais, confederações, associações e sindicatos)
Associações de Mulheres	3 instituições (associação, centro de estudos e comitê sindical)
Associações de Aposentados	3 instituições (associações e ONG)
Associações de Instituições Participantes do Segundo Pilar	10 instituições (associações de AFPs, bancos, seguradoras, grêmios, associações internacionais)
Organizações Empresariais	9 instituições (associações, confederações e federações)
Organismos Internacionais	6 instituições (BID, Banco Mundial, CEPAL, PNUD, OIT e OISS)
Centros de Estudo	11 instituições (fundações, centros independentes, universidades)
Ex-Ministros do Trabalho	2: Rene Cortaza e Ricardo Solari
Ex-Superintendentes de AFPs	2: Guillermo Larraín e Julio Bustamante
Analistas Independentes	2: Eduardo Sanhuesa Espinoza e Patricio Arrau
Instituições Financeiras	4 instituições (Banco Central e 3 <i>holdings</i> do setor financeiro)

Fonte: CAPRP (*Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*)

<sup>95</sup> Mais detalhes sobre as propostas de cada um dos atores ouvidos serão discutido no próximo ítem deste capítulo e podem também ser vistos no quadro anexo ao capítulo 3.

Além disso, foi organizado um seminário internacional, última parte do processo de consultas, com o objetivo de conhecer as experiências de outros países na estruturação de sistemas previdenciários e a opinião de estudiosos sobre os mesmos, cujo quadro-resumo pode ser visto abaixo.

**Quadro 3.3:** Seminário Internacional (Parte do Processo de Discussão da Reforma)<sup>96</sup>

Tema	Palestrante	Apresentação
Custos e Solidariedade	Nicholas Barr <i>London School of Economics</i>	<i>Cobertura y solidaridad: Teoría, experiencia de algunos países y opciones.</i>
	Truman G. Packard Banco Mundial	<i>Opciones para mejorar la cobertura de riesgos sociales y la solidaridad en el sistema de pensiones.</i>
	Estelle James Banco Mundial e USAID	<i>Género y cobertura en las reformas pensionarias.</i>
	Fabio Bertranou OIT	<i>Cobertura y Solidaridad en los Sistemas de Pensiones: Experiencia y Desafíos</i>
Custos e Concorrência	Mike Orszag <i>Watson Wyatt Partners &amp; IZA</i>	<i>Costos y Eficiencia en las Pensiones Privadas.</i>
	Mario Gabriel Budebo. Presidente da CONSAR e Presidente da AIOS	<i>El Sistema de Ahorro para el Retiro en México en el Ámbito de la Competencia.</i>
	Gregorio Impávido Banco Mundial	<i>Competencia y Comisiones en el Segundo Pilar de Hungría.</i>
Investimentos e Regulação	Zvi Bodie <i>Boston University School of Management</i>	<i>Innovación Financiera y Reforma Pensionaria.</i>
	Juan Yermo OCDE	<i>Regulación de las inversiones de los fondos de pensiones en la OCDE.</i>
Perspectivas de Evolução dos Sistemas Previdenciários no Mundo	Carmelo Mesa-Lago <i>Pittsburgh University</i>	<i>Problemas Claves que Enfrentan los Sistemas de Pensiones en América Latina y Políticas Futuras para Resolverlos.</i>
	Michael Cichon Diretor do Departamento de Seguridad Social, OIT	<i>Abordar el déficit social global en las reformas de pensiones.</i>
	Olivia Mitchell <i>Wharton University of Pennsylvania e Pension Research Council</i>	<i>El Sistema de Protección a la Vejez en los Estados Unidos: Sistema Multi-pilar e Imperfecto.</i>
	Dimitri Vittas Banco Mundial	<i>Algunas Ideas sobre la Evolución Futura de los Sistemas de Pensiones.</i>
Encerramento	Oswaldo Andrade Lara Ministro do Trabalho e Previdência Social, Chile	Discurso de encerramento

Fonte: AIOS

<sup>96</sup> Este seminário, organizado pela SAFP e pelo CIEPLAN, foi realizado no dia 15 de maio em Santiago com patrocínio do BID, do Banco Mundial, da Fundação Konrad Adenauer e da OIT. A participação de especialistas e organizações internacionais revela a atenção que o sistema previdenciário chileno ainda desperta no cenário internacional.

A segunda fase de trabalhos da *Comisión Marcel* envolveu deliberações internas para elaboração de um documento que sumarizasse os diagnósticos sobre o sistema previdenciário chileno e as propostas de reforma<sup>97</sup>. A proposta elaborada pela *Comisión Marcel* foi submetida ao Conselho de Ministros composto pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social (presidente do Conselho de Ministros), Ministro da Fazenda, Ministra Secretária Geral da Presidência, Ministra do Serviço Nacional da Mulher e o Diretor de Orçamentos do Governo Federal. Após a revisão das propostas pelo Conselho de Ministros, foi submetida uma proposta final à Presidência da República.

Com a justificativa dos curtos prazos mencionada abaixo, os debates internos do CAPRP e do Conselho de Ministros não foram divulgados, apenas o informe final, entregue à Presidência em 30 de junho de 2006.

*“Esto pone de especial relieve lo limitado de los plazos disponibles, muy inferiores a los que han enmarcado el trabajo de comisiones similares en otros países del mundo. Por esta razón, el trabajo del Consejo en la segunda etapa deberá realizarse del modo más concentrado posible, reservando la difusión pública de sus conclusiones, recomendaciones y fundamentos para el informe final”* (CAPRP, 2006c).

### **3.2 AS PROPOSTAS DE REFORMA EM DEBATE**

Durante as discussões junto à *Comisión Marcel* em que foram ouvidos especialistas, centros de estudos e organizações com interesses no sistema previdenciário, evidenciaram-se diferentes perspectivas e propostas de reformas para o sistema previdenciário, como pode ser visto no quadro-resumo anexo a este capítulo (pg. 95).

Como se pode ver, algumas instituições propuseram mudanças na natureza de funcionamento do sistema previdenciário ao sugerirem alterar o segundo pilar, ainda que já tivesse sido explicitado pelo Conselho e pela Presidência que o modelo implementado em 1981 seria mantido. Dentre estas instituições estavam: o Comitê Sindical de Mulheres, CENDA (*Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo*) e a central sindical CAT (*Central Autónoma de Trabajadores*). Segundo o Comitê Sindical de Mulheres, o governo deveria garantir uma

---

<sup>97</sup> Além das audiências, para otimizar os recursos disponíveis dentro dos prazos, formou-se um grupo de trabalho composto por três membros do conselho e profissionais do departamento de estudos da SAFP para revisar estudos já existentes sobre o sistema previdenciário chileno (CAPRP, 2006c). A maior parte destes estudos foi utilizada na elaboração do capítulo 2, com exceção dos estudos realizados pela empresa MORI, contratada pela SAFP, aos quais não se teve acesso.

aposentadoria universal (com benefício estabelecido em cerca de 70% da renda nacional média), financiada por impostos sobre o consumo (venda de produtos e serviços) e não contribuições sobre os salários. O sistema privado de capitalização deveria ser então voluntário e complementar, ponto de intersecção com a proposta do CENDA. Para o CENDA, no entanto, o segundo pilar deveria ser estatal e operar em sistema de repartição simples, enquanto o primeiro pilar assistencial, voltaria-se para os idosos de baixa renda. A central sindical CAT, propôs um segundo pilar ainda de capitalização mas alternativo às AFPs, com fundo gerenciado pelo Estado, inclusão de contribuição patronal e investimento segundo prioridades nacionais.

Outras propostas ouvidas, recomendaram a criação de uma AFP estatal que competisse com as administradoras privadas do segundo pilar, como a do PET (*Programa Economía del Trabajo*) e a do analista independente Eduardo Sanhueza Espinoza.

As organizações de trabalhadores em geral, e algumas instituições de estudos (CENDA, Fundação Chile 21 e PET) manifestaram-se favoráveis à idéia de reintrodução da contribuição previdenciária patronal, proposta claramente não mencionada pelas organizações de interesse oposto (organizações empresariais) ou pelas instituições financeiras com interesses nos fundos previdenciários. Já o CIEDESS (*Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social*) apresentou proposta diferente para aumento das contribuições e suas densidades, sugerindo que criem-se mecanismos para que idosos tenham mais acesso ao crédito e liquidez (inclusive através de hipotecas revertidas) para que possam complementar lacunas contributivas<sup>98</sup>.

Muitas propostas mencionaram a necessidade de ampliação do primeiro pilar e estabelecimento de critérios menos rígidos para elegibilidade ao benefício mínimo garantido pelo Estado (até a reforma exigia-se 20 anos de contribuição). Dentre as organizações que não manifestaram-se nesse sentido estiveram OISS (Organização Iberoamericana de Seguridad Social), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), *Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G.*, ACAFI (*Asociación Chilena de Administradores de Fondos de Inversión*), BBVA, as empresas de consultoria Econsult e Principal, e os ex-superintendentes da SAFP Guillermo Larraín Rios e Julio Bustamante.

---

<sup>98</sup> Maiores detalhes sobre a proposta do CIEDESS assim como das demais porpostas apresentadas podem ser vistos no Anexo 2 deste capítulo.

Grande parte das propostas, especialmente as de instituições financeiras com interesses diretos no segundo pilar, sugeriram menores restrições aos investimentos das AFPs (*Libertad y Desarrollo*, Fundação Jaime Guzmán E., Banco Mundial, *Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G.*, ACAFI (*Asociación Chilena de Administradores de Fondos de Inversión*), FIAP, *Asociación de AFP*, Ricardo Solari (ex-Ministro do Trabalho), Econsult e Guillermo Larraín Rios (ex-superintendente da SAFF). Somente a CUPEMCHI (*Central Unitária de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile*) sugeriu maiores restrições aos investimentos das AFPs, especialmente às inversões no exterior.

Outra sugestão frequente foi a permissão de expansão da atuação no segundo pilar e autorizações para que AFPs subcontratarem firmas que realizem suas atividades operacionais. Os proponentes dessas mudanças (CEPAL, Banco Mundial, OISS, *Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G.*, Ricardo Solari, Econsult, Principal, Guillermo Larraín Rios e Julio Bustamante (ex-superintendentes da SAFF)), argumentaram que estas medidas poderiam diminuir os custos das AFPs e aumentar a concorrência incentivando a entrada de novas firmas no mercado<sup>99</sup>.

As agências internacionais participantes, apesar de vários estudos precedentes em que o diagnóstico sobre o sistema previdenciário chileno havia sido mais crítico (como Uthoff (2001) pela CEPAL ou Orszag e Stiglitz (1999) pelo Banco Mundial), apresentaram propostas limitadas à reconfiguração de regras sem alterações muito significativas. O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) sugeriu apenas mudanças institucionais e a reconfiguração das atuais agências de regulação e supervisão do sistema, enquanto a OIT (Organização Internacional do Trabalho) fez sugestões mais genéricas e superficiais sobre os objetivos que a reforma deveria perseguir, sem detalhamento de nenhuma das propostas. Já a CEPAL (Comissão de Estudos para América Latina e Caribe) apresentou sugestões pontuais para todos os aspectos requisitados, detalhando mudanças de regras na operacionalidade do segundo pilar e critérios de elegibilidade para os benefícios do primeiro, sem no entanto, sugerir mudanças consideradas mais polêmicas como a contribuição patronal ou a criação de uma AFP estatal. O Banco Mundial, por sua vez, enfatizou a necessidade

---

<sup>99</sup> A Comisión Marcel concordou inteiramente com estas sugestões que foram incorporadas no informe final. Como justificado por Mario Marcel: “(...) ¿por qué hoy día hay seis AFP nada más? Hoy día hay seis AFP porque el negocio previsional está integrado verticalmente. Esto significa que una misma AFP tiene que recaudar las cotizaciones, registrarlas, llevar los datos de la cuenta del afiliado, tener sucursales para atender las consultas, etcétera, y además invertir los fondos de los afiliados y luego ir imputando la rentabilidad de esos fondos a las cuentas individuales. Y finalmente cuando la persona se jubila calcularle el saldo de su fondo y si tiene retiro programado, calcularle su pensión y seguirla pagando. Eso es la integración vertical” (Marcel, 2007).

de melhor focalização do primeiro pilar e medidas para ampliar a rentabilidade do segundo. Já a OISS (Organização Ibero-americana de Seguridade Social) apresentou proposta mais completa, detalhando medidas para aumentar as contribuições e densidade no segundo pilar (muitas propostas coincidentes com as mudanças implementadas pela reforma final), mas, para o primeiro pilar, sugeriu apenas aumento no valor dos benefícios sem mudanças nos critérios de elegibilidade.

Após as consultas feitas à sociedade e todas às organizações e especialistas mencionados no quadro 3.3 e anexo 1 (pg. 95), a *Comisión Marcel* elaborou seu informe final (CAPRP, 2006c) com diagnóstico e propostas para reforma do sistema previdenciário, em muitos aspectos mais moderados que o próprio discurso da presidente Bachelet ao justificar a criação do Conselho<sup>100</sup>, mesmo que o documento tenha concordado com o estudo da SAFP, assinado por Bernstein *et al* (2005):

*“De seguir las cosas como están, se estima que dentro de 20 años solo alrededor de la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima; menos de 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el estado, actualmente \$87.853 mensuales. (...) el resto deberá conformarse con pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, actualmente de \$44.186, una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión”* (CAPRP, 2006:7).

Ainda que tenham sido apontadas previsões e necessidades de aperfeiçoamentos, o modelo foi considerado pelo informe final do Conselho como bem-sucedido de maneira geral. Mesmo que o informe tenha assumido o diagnóstico acima, negou uma situação de crise, destacou aspectos positivos em relação aos fundos acumulados e seu papel de estímulo ao mercado financeiro. Além disso, o informe enfatizou a mudança na composição dos domicílios e a questão demográfica como grandes justificativas para a reforma, usando as projeções de envelhecimento populacional do CELADE<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Como pode ser visto no trecho do discurso citado na página 71.

<sup>101</sup> Logo nas primeiras páginas do informe final do Conselho, são retomadas previsões demográficas do CELADE que estima que em 2020 cerca de 17,3% da população chilena será de idosos e em 2050 esse percentual chegará a 28,2% (CAPRP, 2006c).

*“El régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 no está en crisis. Este funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas (...). El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado (...). El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas. Sin embargo, un sistema de pensiones, no requiere estar inmerso en una crisis para que sea necesario reformarlo. Basta con que esté expuesto a mayores exigencias de la sociedad” (CAPRP, 2006c:5).*

Foi dito no informe final que frente à nova realidade da sociedade, o primeiro pilar tem sido insuficiente para incorporar aqueles que necessitam de aposentadorias solidárias, no entanto, o funcionamento do pilar privado e sua responsabilidade não são questionados (ainda que reformas para seu aperfeiçoamento tenham sido sugeridas)<sup>102</sup>, pois como deixou claro Mario Marcel: *“No se trata de un recuo em relação aos sistema privado, que será mantido e até fortalecido”* (ESP, 15 de out. 2006)<sup>103</sup>.

Várias recomendações de reformas mencionadas pelas organizações ouvidas pela *Comisión Marcel* não foram incorporada no projeto de reforma. Dentre as propostas mais polêmicas não incorporadas esteve a criação de uma AFP estatal. O Conselho estabeleceu no informe final que uma AFP estatal desencadearia riscos de conflitos de interesse e manipulações de interesse político. Mas, mesmo não tendo sido esta medida proposta pela *Comisión Marcel*, as AFPs organizaram grande *lobby* durante a tramitação da reforma no Congresso, para garantir que esta medida não seria incorporada na reforma<sup>104</sup>. Também não foram incluídas no pacote reformas sugeridas pelo CENDA e as centrais sindicais, como o retorno da contribuição dos empregadores desonerando parcialmente os trabalhadores<sup>105</sup>, atuação do setor público no segundo pilar, a obrigatoriedade de se investir os fundos produtivamente no país ou o estabelecimento do sistema

<sup>102</sup> Em CAPRP (2006c:5), *“La responsabilidad por corregir las limitaciones del sistema no es de las AFPs (...)”*.

<sup>103</sup> Mario Marcel esteve no Brasil expondo o projeto de reforma chileno para um grupo de especialistas brasileiros na sede do Instituto Fernando Henrique Cardoso, e falou ao jornal Estado de São Paulo em 15 de outubro de 2006 (*“Chile agora que aposentadoria para todos”*, ESP, 15 de out. de 2006, Economia, pg. B5).

<sup>104</sup> Ver *Asociación de AFP* (fev. de 2007) e *La Nación* (9 de set. de 2007).

<sup>105</sup> Vários países que fizeram reformas privatizando suas previdências mantiveram a contribuição patronal. Na América Latina a eliminaram Chile, Peru e Bolívia.

privado como voluntário, oferecendo a opção de retorno ao sistema público para aqueles que assim desejassem.

O quadro 3.4 abaixo resume a proposta final de reforma elaborada pela *Comisión Marcel* e a reforma como foi aprovada pelo Congresso Nacional.

**Quadro 3.4:** Resumo da Reforma Aprovada Comparada à Proposta da *Comisión Marcel*

Ítem	Reforma Aprovada	Descrição da Medida Aprovada	Reforma proposta pela <i>Comisión Marcel</i> (CAPRP)
Aumento da cobertura pela extensão do primeiro pilar	Criação de um novo pilar solidário	- Provisão de benefício básico solidário para indivíduos sem aposentadoria no grupo dos 40% mais pobres da população (grupo se ampliará gradualmente alcançando os 60% mais pobres da população) - Provisão de um aporte complementar para indivíduos que não alcancem um benefício mínimo no sistema privado	Proposta equivalente com o nome de PBU ( <i>Pensión Básica Universal</i> ), iniciando-se já com os 60% mais pobres da população
Aumento da cobertura e densidade no segundo pilar (contributivo)	Contribuições de autônomos passam a ser obrigatórias	- Após um período de transição de 3 anos, autônomos deverão contribuir com base na renda anual declarada	Proposta equivalente com período de transição de 5 anos
	Contribuição sobre o Seguro-desemprego	-Não foi proposto	Beneficiários do seguro-desemprego deveriam realizar contribuições previdenciárias
	Subsídios às contribuições de jovens de baixa renda	- As primeiras 24 contribuições de trabalhadores jovens de baixa renda (entre 18 a 35 anos de idade) serão subsidiadas pelo Estado, que também fará um aporte complementar diretamente ao beneficiário	Proposta não estava restrita aos jovens e incluía todos os trabalhadores de baixa-renda
	Aporte adicional para mulheres	- Homens e mulheres pagarão as mesmas taxas pelo seguro de invalidez e sobrevivência, mas homens têm riscos mais elevados, então a diferença será depositada nas contas das mulheres	Proposta equivalente
	Aporte patronal	Seguro contra acidentes e doenças do trabalho passa a ser pago pelo empregador	Não foi proposto
	Trabalhadores domésticos	- Salário mínimo dessa categoria será igualado ao mínimo nacional gradualmente	Igualar o piso de contribuição previdenciária

	Instrumentos adicionais para verificar o cumprimento das contribuições	- Interrompimento de contribuição não informado será imediatamente classificado como “declarado mas não pago” - Empregadores terão 3 dias adicionais para fazer as contribuições se prestarem contas eletronicamente	Não foi proposto
Aumento da cobertura pela expansão do terceiro pilar	Determinações legais para os “planos de contribuições coletivas”	- Benefícios fiscais para empresas que estabeleçam planos coletivos e contribuam equiparando a contribuição do trabalhador, por um tempo mínimo estabelecido em contrato	Proposta equivalente sem detalhamento dos benefícios fiscais
	Incentivos fiscais para classe média e baixa	- Prevê isenções fiscais para contribuições voluntárias no momento do depósito ou do saque - O Estado oferece um bônus para indivíduos de baixa renda que façam contribuições voluntárias individualmente ou através dos planos coletivos	Não foi proposto
	Benefícios a terceiros	- Autorização de aporte para terceiros	Proposta equivalente
Incentivo à equidade de gênero no sistema previdenciário	Bônus por filho nascido vivo ou adotado	- O Estado oferecerá um “bônus” depositado nas contas individuais para ser sacado no momento da aposentadoria	Proposta equivalente restrita às mulheres no grupo dos 60% mais pobres da população
	Auxílio no cuidado de dependentes	- Não foi proposto	Creches tornam-se um direito das mulheres no mercado de trabalho
	Divisão de fundos nos casos de divórcio ou anulação do casamento	- Juízes podem decretar a divisão de fundos previdenciários nos casos de separações, dando compensações de até 50% para o cônjuge que não acumulou ou acumulou menores fundos	Proposta equivalente
	Tratamento simétrico para homens e mulheres	- As mulheres agora podem deixar pensões aos cônjuges no caso de morte - Seguro de invalidez e sobrevivência são contratados separadamente para homens e mulheres	Proposta equivalente
- Não foi proposto		Igualar idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres	
Políticas para o idoso	Para os beneficiários prestes a se aposentar	- Não foi proposto	Criar a possibilidade de aquisição de módulos de renda vitalícia, quando se está a 10 anos ou menos da idade legal para se aposentar

			Facilitar a aposentadoria precoce
	Apoio ao trabalho do idoso	- Não foi proposto	Flexibilização da jornada de trabalho, oferecimento de capacitação e intermediação, e campanhas de valorização do trabalho do idoso
Aumentar a competição na indústria de AFPs	Licitação para incorporação de novos afiliados	- A SAFF, a cada 2 anos, fará uma licitação entre as AFPs e aquela que oferecer menores comissões cadastrará os novos entrantes no mercado de trabalho durante 2 anos. Os custos deverão aplicar-se para todos os membros da AFP	Proposta equivalente com licitação a cada 18 meses e manutenção das comissões propostas pelo período de 1 ano
	Incentivos para terceirização de serviços das AFPs	- As AFPs podem terceirizar legalmente e as desvantagens tributárias de fazê-lo são eliminadas	Proposta equivalente
	Separação do seguro de invalidez e sobrevivência	- As AFPs devem conjuntamente realizar licitação e terceirizar o seguro	Proposta equivalente
	Simplificação da estrutura de comissões	- A comparação de custos é facilitada pois as comissões são unificadas (percentual fixo do salário de referência) e as comissões fixas são proibidas	Comissões fixas só deverão ser descontadas dos salários e não dos saldos
	Novos atores	- Seguradoras podem criar AFPs subsidiárias, desde que essas dediquem-se exclusivamente a esse fim	Desverticalizar a estrutura de funcionamento das AFPs permitindo que mais empresas atuem nesse mercado
Regras de investimento dos fundos previdenciários	Limites mais flexíveis aos investimentos	- Limites estruturais são definidos em lei e outros limites por regulação secundária - AFPs assumem maiores responsabilidades e devem criar comitês para conflitos de interesses ligados a investimentos - Eventualmente os limites poderão ser substituídos por medidas e controle de risco	Proposta equivalente
	Limites mais altos para investimentos no exterior	- O limite máximo para investimento no exterior pode chegar a até 80% do total do fundo (estabelecido pelo BC entre 30 e 80%)	Deveria ser regulado limite de exposição ao risco e não de inversão em determinado instrumento
	Limites mais flexíveis para a rentabilidade	- Não foi proposto	Flexibilizar os limites de rentabilidade mínima de cada fundo das AFPs

Aumento da participação, informação e conhecimento	Criação de um comitê de usuários nas AFPs	- Representantes de trabalhadores, aposentados e da administradora deverão fazer avaliações e propor melhoramentos	Proposta equivalente
	Criação de um fundo para educação previdenciária	- Financiado pelo Estado e doações privadas - Fundos serão usados em campanhas educacionais selecionadas	Fundo deveria ser obrigatoriamente financiado pelo Estado e pelas AFPs
	Criação da figura do conselheiro previdenciário	- Indivíduos que oferecem aconselhamento independente e são pagos com recursos do fundo	Proposta equivalente
Reformas nas Instituições	Criação de novas institucionalidades	- Comitê Previdenciário de Aconselhamento é criado para assistir os Ministérios da Fazenda e Trabalho sobre assuntos previdenciários	Proposta equivalente
		- A SAFP passa a ser SP (Superintendencia de Pensiones) e torna-se responsável pela supervisão dos 3 pilares. O INP passa a chamar-se IPS e administra os novos benefícios do primeiro pilar	Proposta equivalente

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão de CAPRP (2006c) e dados da SP (antiga SAFP)

A reforma aprovada pelo governo foi em sua essência pouco diferente da proposta sugerida pela *Comisión Marcel*, pois após a entrega do informe final elaborado pela comissão, o próprio governo amenizou o diagnóstico crítico a respeito do sistema previdenciário. Segundo Augusto Iglesias, acessor principal da presidente Bachelet para a reforma previdenciária:

*“La conclusión a la que llegó el consejo fue que el sistema no está en crisis, que necesita perfeccionamiento, pero que no es necesario cambiar la línea que ha seguido la seguridad en Chile desde la reforma que estableció el sistema de AFPs en 1980. Desde ese punto de vista, ha cambiado el diagnóstico que había hace 6 ó 9 meses atrás (...)”* (Iglesias, 12 de set. de 2006).

Dentre as poucas divergências entre a proposta da Comissão e a reforma aprovada pelo governo, podemos ver que não foram incorporadas as políticas de apoio ao trabalho do idoso e a facilitação da aposentadoria precoce (como sugeridos pela Comissão). Além disso, os subsídios previdenciários aos trabalhadores de baixa renda sugeridos pela Comissão foram restritos aos trabalhadores jovens de baixa, mas, por outro lado, o bônus por filho nascido vivo não foi restrito a um grupo de mulheres (60% mais pobres) mas foi incorporado na reforma final como um direito de todas as mulheres.

Além disso, não foi proposto pela Comissão, mas incluído na reforma final, o estabelecimento de mecanismos para verificar que empresas de fato depositam as contribuições, e também incentivos fiscais às contribuições voluntárias de trabalhadores de baixa e média renda. Ademais, a flexibilização dos limites de investimentos das AFPs foi menor que o proposto pela Comissão, e não foram feitas as flexibilizações nos limites de rentabilidade mínima. A Comissão também havia sugerido igualar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres, medida que nem mesmo foi para discussão no legislativo após ter sido rechaçada pela Presidente Bachelet<sup>106</sup>.

O informe final da Comisión Marcel foi entregue ao Executivo em 6 de julho de 2006, e no segundo semestre desse ano um projeto de lei foi enviado ao Congresso, onde esteve em tramitação parlamentar até janeiro de 2008. Foram acordados pelo Legislativo os seguintes objetivos gerais da proposta (Hormazábal, 2008):

- i) Estruturação e consolidação de um novo pilar solidário;
- ii) Redução das desvantagens que o sistema impõe aos trabalhadores de menor renda e às mulheres;
- iii) Diminuição dos custos administrativos das AFPs, aumentando sua eficiência sem comprometimento dos níveis de risco;
- iv) Incorporação de trabalhadores autônomos e diminuição das lacunas contributivas de mulheres e jovens;
- v) Garantia da sustentabilidade financeira das reformas.

Após longo período de tramitação, a reforma foi sancionada pelo legislativo e divulgada como “Lei de Reforma Previdenciária” em 16 de janeiro de 2008, entrando em vigor a partir de 1 de julho de 2008<sup>107</sup>, após promulgação oficial durante o mês de março. A reforma foi programada para acontecer de forma progressiva até 2011, como mostra o quadro abaixo, assim nem todas as medidas foram colocadas em prática até o momento (junho de 2009).

---

<sup>106</sup> Conforme o jornal *La Segunda* (Santiago, 6 de julho de 2006), logo após entrega do informe final do Conselho ao poder Executivo, a presidente se adiantou comentando que tal medida sugerida não tinha seu apoio.

<sup>107</sup> Conforme o jornal *El Clarín*, Buenos Aires, 16 de janeiro de 2008.

**Quadro 3.5:** Evolução Programada da Reforma Previdenciária

Fonte: SPS

Em julho de 2008, foi introduzida a primeira mudança no sistema previdenciário com a criação de um novo primeiro pilar, chamado *Sistema de Pensiones Solidárias*, agindo através do então criado IPS (*Instituto de Previsión Social*) que substituiu o INP (*Instituto de Normalización Previsional*). O IPS também passou a contar com uma rede de escritórios pelo país, denominados *Centros de Atención Previsional Integral* (CAPRI).

Anteriormente à reforma, a atuação do primeiro pilar para combater a pobreza entre idosos dava-se através de duas formas: garantia de aposentadorias mínimas para indivíduos que não alcançassem benefício básico no sistema privado e houvessem contribuído por ao menos 20 anos, e benefícios assistenciais focalizados para indivíduos sem direitos previdenciários. Ademais, os benefícios assistenciais do antigo sistema estavam limitados a um número restrito de idosos em condições de pobreza (pois não eram um direito, mas havia uma quota de benefícios disponíveis). Assim, um grande número de idosos que não eram miseráveis o suficiente para a assistência, mas ao mesmo tempo não alcançavam 20 anos de contribuição ao sistema privado, ficavam completamente descobertos.

Com o novo sistema implementado, todos os idosos no grupo dos 40% mais pobres da população passaram a ter direito a um benefício básico (*Pensión Básica Solidária*), independentemente de sua história contributiva (percentual que deve ser elevado gradualmente aos 60% mais pobres da população). Este benefício foi implementado ao valor de 60.000 Pesos

mensais, e deverá ser elevado a 75.000 Pesos mensais em 1 de julho de 2009<sup>108</sup>. Os valores iniciais deste benefício estão pouco acima do benefício assistencial anterior, no entanto, os critérios de elegibilidade deixaram de ser restritivos.

Para os trabalhadores inscritos no sistema previdenciário privado que não alcancem aposentadorias mínimas (acima de 70.000 Pesos até junho de 2009, ou 123 USD), e estejam dentre os 40% mais pobres da população, o IPS realizará um aporte previdenciário (*Aporte Previsional Solidário*)<sup>109</sup>. O teto para elegibilidade ao aporte previdenciário e o percentual mais pobre focalizado também devem ser elevados progressivamente até 2012. A partir de então, o teto da aposentadoria para solicitação do benefício deverá ser de 255.000 Pesos, e o contribuinte deverá estar entre os 60% mais pobres da população, segundo a *Subsecretaria de Protección Social*.

Além da reforma no primeiro pilar, a maior e mais importante delas, outras medidas foram e ainda serão tomadas na tentativa de se melhorar o modelo implementado em 1981. Em outubro de 2008, inciou-se o subsídio à contratação do trabalhador jovem. Para o contratante de trabalhadores entre 18 e 35 anos, com remuneração de até 1,5 salários mínimos, o governo passou a oferecer um bônus equivalente a 50% da contribuição previdenciária destes jovens, válido durante as 24 primeiras contribuições. O subsídio pretende estimular a contratação formal de trabalhadores jovens e sua consequente contribuição previdenciária. Segundo a reforma aprovada, a partir de julho de 2011, deverão ser realizados também aportes governamentais às contas previdenciárias desses trabalhadores. A partir de então, quantias equivalentes a 50% da contribuição mensal serão pagas aos jovens pelo governo através de depósito em suas contas individuais. Com o aporte estatal, a contribuição previdenciária de jovens que ganham até 1,5 salários mínimos equivalerá não a 10%, mas a 15% de seus rendimentos.

Também a partir de outubro de 2008, iniciou-se a filiação voluntária independente (*Afiliación Voluntaria Independiente*), com a abertura de contas para pessoas que não exercem atividades remuneradas (como estudantes ou donas de casa). Para essas contas não há isenção fiscal e as contribuições podem ser feitas pelo próprio titular ou por terceiros.

---

<sup>108</sup> Em 08/06/2009, 60.000 Pesos chilenos equivalem a cerca de 105 USD. Na mesma data, 75.000 Pesos chilenos equivalem a cerca de 132 USD e o valor do salário mínimo chileno (159.000 Pesos) cerca de 280 USD. Vale notar que os trabalhadores domésticos têm um mínimo diferenciado, que equivalia a 75% do mínimo oficial e passou a valer 83% a partir de março de 2009. O mínimo para trabalhadores domésticos deverá ser equivalente a 92% do mínimo nacional a partir de março de 2010, segundo a *Subsecretaria de Protección Social*

<sup>109</sup> A classificação das famílias entre os percentuais mais pobres da população é feita através de um sistema de pontos que compõe a *Ficha de Protección Social*. Esta ficha é elaborada em entrevistas feitas por agentes sociais das municipalidades.

Em março de 2008, deu-se início ao *Ahorro Previsional Voluntário Colectivo* através do qual as contribuições voluntárias dos trabalhadores podem ser complementadas por seus empregadores através de depósitos adicionais. Esse mecanismo é institucionalizado quando o empregador fecha acordo com uma instituição financeira (AFP, seguradoras, bancos, etc.) e os trabalhadores se filiam voluntariamente ao plano. A criação de tais contas é voluntária aos empregadores, mas uma vez vigente o contrato (com termos de oferta definidos pelo empregador), os depósitos adicionais acordados tornam-se compulsórios e ambas as partes participantes (empregados e empregadores) beneficiam-se de isenções fiscais.

Também se institucionalizou o *Ahorro Previsional Voluntário* feito de forma individual, em que o trabalhador autoriza seu empregador a ampliar sua contribuição mensal (deduzida do salário) em um valor fixo ou percentual. Ademais, o Estado oferece no momento da aposentadoria, abono adicional àqueles que fizeram tais contribuições voluntárias.

Espera-se ainda a implementação a partir de julho de 2009, de um bônus estatal pago às mulheres por cada filho nascido vivo. Este bônus visa amenizar as lacunas nas contribuições de mulheres ao sistema previdenciário quando estas afastam-se do mercado de trabalho para assumir responsabilidades familiares (além disso, as AFPs exigem maior número de contribuições das mulheres para a aposentadoria, com base na evidência de que estas têm mais altas expectativas de vida). O bônus às mulheres equivalerá a 10% de 18 salários mínimos ao valor vigente no mês de nascimento do filho(a), o que atualmente significaria cerca de 259.000 Pesos (455 USD). Estes bônus serão creditados em depósitos que terão rentabilidade real mensal equivalente às dos fundos E (descontadas comissões das AFPs), e funcionando como as contribuições previdenciárias involuntárias não podem ser sacados até que a mulher complete 65 anos de idade.

Além disso, nos casos de divórcio ou anulação de casamento, os saldos acumulados nas contas individuais de cada cônjuge deverão ser divididos conforme estabelecido por um juiz.

Outras medidas importantes têm implementação programada para datas futuras, dentre elas, a licitação de carteiras de trabalhadores. Segundo esta medida, novos entrantes no mercado de trabalho formarão uma carteira de clientes que abrirão contas com a AFP que oferecer menores custos administrativos. Um processo de licitação entre as AFPs a cada 2 anos, determinará qual delas receberá os novos entrantes no mercado de trabalho nos 2 anos consecutivos, e estes custos deverão valer também para os contribuintes já filiados à AFP.

Ademais, o pagamento do *Seguro de Invalidez e Supervivencia* (que garante aposentadoria por invalidez e pensão ao cônjuge no caso de falecimento) deverá ser feito, a partir de julho de 2009, pelo empregador e não mais pelo trabalhador. Este seguro também deverá ser independente das AFPs e contratado coletivamente junto às seguradoras. É prevista ainda, a eliminação das contribuições fixas às AFPs e a possibilidade de aposentados solicitarem o benefício de *Asignación Familiar*, caso tenham outros membros familiares vivendo de suas aposentadorias.

Outra mudança importante estabelecida pela reforma, foi a obrigatoriedade da contribuição previdenciária de trabalhadores autônomos, que deve ser implementada após um período de transição (destinado a evitar o crescimento do setor informal), a partir de 2012. Até então estes trabalhadores serão apenas aconselhados sobre as conveniências futuras da participação no sistema previdenciário. Os trabalhadores autônomos contribuirão com 10% de 40% da renda anual declarada (proporção que aumentará gradualmente até 2014, chegando a 10% de 100% da renda anual declarada). Aqueles que não cumprirem com suas obrigações previdenciárias, não terão restituições do imposto de renda, e não terão direito aos benefícios previdenciários solidários<sup>110</sup>.

É inegável que a reforma aprovada, ainda em fase de implementação, traz mudanças importantes e beneficiará muitos chilenos que do contrário estariam excluídos do sistema previdenciário. No entanto, os debates iniciais e a própria posição do governo ao assumir a necessidade de reforma, geraram grandes expectativas de alterações profundas no modelo previdenciário que não foram realizadas. Assim, não surpreende que muitos críticos do sistema previdenciário criado por Pinochet, tenham se mostrado insatisfeitos com a ausência de mudanças que contrariem os interesses das AFPs, como Hormazábal (2008) da *Universidad de Chile*, ou Riesco (2008), pesquisador do CENDA. A manutenção dos princípios básicos de funcionamento do sistema previdenciário foi reconhecida mesmo por José Piñera, grande articulador do regime de 1981:

*"el sistema es aceptado por todos los partidos políticos chilenos y lo único que hizo la presidenta Bachelet con el apoyo unánime de todo el Congreso, es elevar la pensión asistencial, pero no ha tocado los pilares del sistema de capitalización por que la presidenta comprende que esto es crucial para los trabajadores"* (Piñera, 2008).

---

<sup>110</sup> O principal problema desta medida como apontado por Mesa-Lago (2008), é que apenas uma porcentagem pequena dos trabalhadores autônomos declara imposto de renda, pois a maior parte deles atua no setor informal.

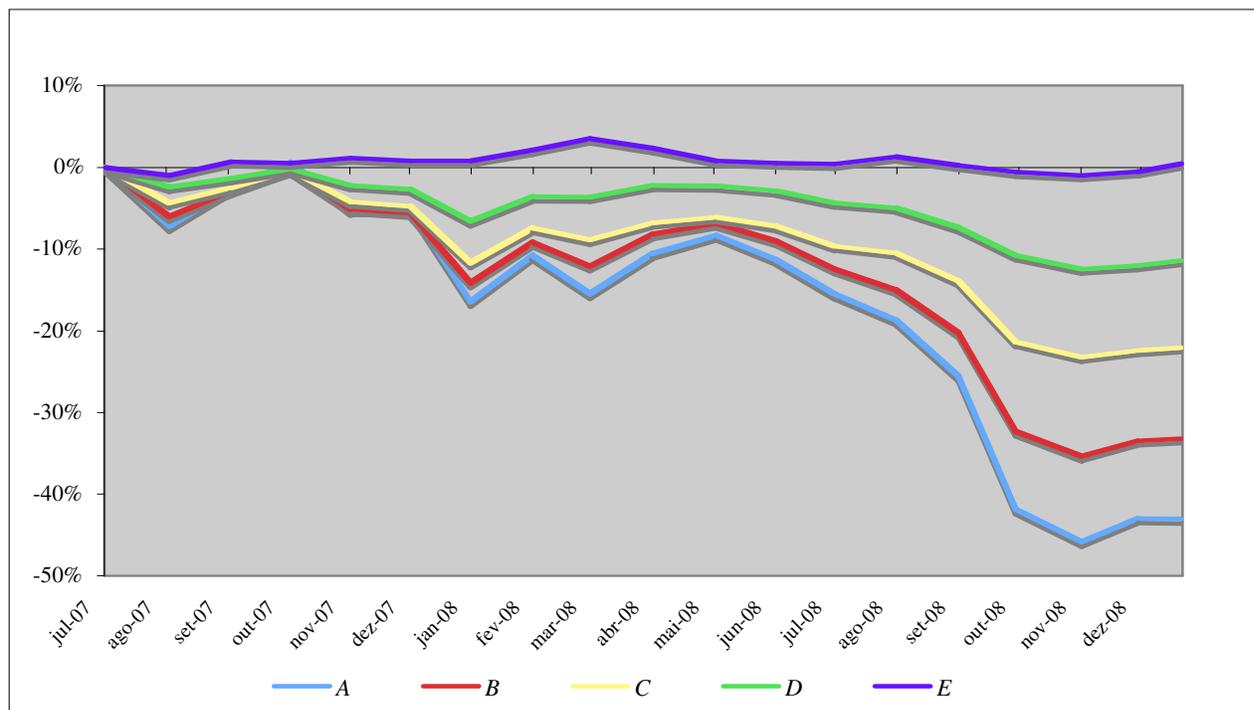
### 3.3 OS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS E A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

A reforma previdenciária do governo Bachelet começou a ser discutida em 2006, e foi aprovada no começo de 2008, sendo implementada gradualmente a partir de julho deste mesmo ano. A reforma, portanto, antecedeu o agravamento da crise financeira internacional em setembro de 2008, e não tratou as perdas sofridas pelos fundos ou a necessidade de proteger os contribuintes prestes a se aposentar.

Desde 2007, as expressivas perdas dos fundos previdenciários têm agravado os problemas do sistema de AFPs e as esperanças de que os Fundos Múltiplos trariam aposentadorias maiores parecem hoje mais distantes do que nunca.

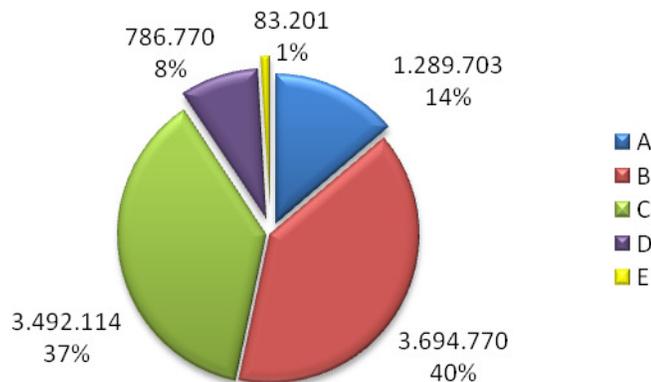
Com a rentabilidade dos fundos diretamente atrelada ao desempenho do mercado financeiro, o montante acumulado pelas AFPs além de refletir os níveis de emprego formal e salários reais, reflete as perdas provocadas pela crise internacional. O acompanhamento da rentabilidade dos fundos feito pelo CENDA (*Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo*) mostra que os fundos de maior risco, A e B, tiveram perdas superiores a 30% de seu valor (superiores a 40%, no caso dos fundos A) de julho de 2007 a dezembro de 2008. Para os fundos C, as perdas excederam 20%, e nos fundos D, estiveram ao redor de 10%. O fundo E, o mais conservador deles, teve rentabilidade praticamente nula durante o período.

As perdas totais dos 5 fundos em conjunto somavam mais de 27 bilhões de dólares em 23 de Janeiro de 2009, segundo dados do CENDA e da SAFF.

**Gráfico 3.2:** Rentabilidade Trimestral dos Fundos de Pensão de Jul. 2007 a Dez. 2008

Fonte: CENDA

Para maior compreensão do significado destes números, devemos atentar para o percentual de contribuintes investindo em cada um dos fundos (através das várias AFPs). Os fundos B e C onde as perdas alcançaram 30% e 20% respectivamente, concentram a maior parte dos contribuintes, somando pouco mais de 7 milhões de trabalhadores. Já o fundo E cuja rentabilidade permaneceu perto de zero, representa apenas 1% dos contribuintes.

**Gráfico 3.3:** Percentual e Número de Contribuintes por Fundo em 20/09/2008

Fonte: SAFP

Ademais, como pode ser visto na tabela abaixo, os resultados financeiros das AFPs tiveram variações positivas entre os anos de 2006 e 2007, entretanto, entre 2007 e 2008, todas as variações nos resultados foram negativas, com queda de mais de 70%.

**Tabela 3.1:** Resultados Financeiros das AFPs em 2006, 2007 e 2008  
(em Milhões de Pesos de Set. 2007)

	Set 2006	Set 2007	Varição	Set 2008	Varição
BANSANDER	14.053.574	19.756.821	41%	-	-
CAPITAL <sup>111</sup>	-	-	-	648.601	-
CUPRUM	17.710.792	27.461.463	55%	7.097.383	-74,16%
HABITAT	23.737.652	34.204.377	44%	8.504.044	-75,14%
PLANVITAL	-1.594.870	1.637.962	103%	-2.491.697	-252,12%
PROVIDA	30.157.791	38.938.971	29%	-816.302	-102,1%
SANTA MARIA	7.525.715	11.783.268	57%	-	-
SISTEMA	91.590.654	133.604.797	46%	12.881.423	-90,36%

Fonte: SAFP

Nesta situação, é esperado que somente trabalhadores que fizeram contribuições voluntárias vultosas se aposentarão em melhores condições do que teriam no INP, ainda que as perdas dos investimentos voluntários também tenham sido significativas. Como pode ser visto na tabela abaixo, o número de contas voluntárias com saldo positivo diminuiu 2% em um ano, enquanto o número de contas com saldo igual a zero aumentou 3%. O capital total destas contas em 30 de Novembro entre os anos de 2007 e 2008 diminuiu 34%, com decréscimo dos depósitos líquidos medidos no mês de novembro (os saques não aumentaram, mas os depósitos diminuíram significativamente). As perdas financeiras nas contas voluntárias também foram bastante significativas, dado que a maior parte destes investimentos concentra-se no fundo A.

<sup>111</sup> O grupo ING comprou as AFPs Santa Maria e Bansander, criando a Capital em 2007.

**Tabela 3.2:** Contribuições Voluntárias às AFPs (2007 e 2008)

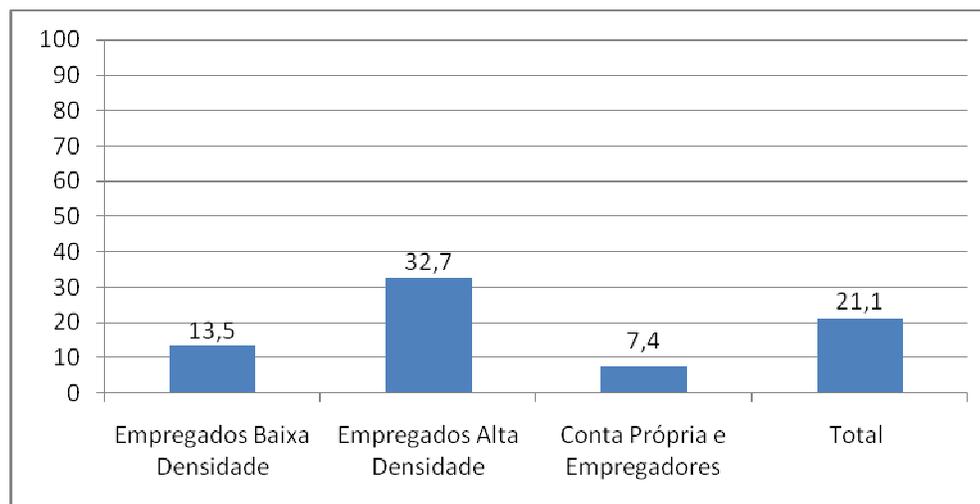
Fundos	Saldo=0 (Número de Contas)	Saldo >0 (Número de Contas)	Total investido	Depósitos Mensais Líquidos
30 de Novembro, 2008				
A	77.390	162.639	133.951.421	-199.225
B	119.204	144.972	63.313.713	-702.679
C	385.889	392.691	131.569.195	-1.572.946
D	133.832	112.319	49.192.373	-1.165.931
E	13.086	40.302	84.610.350	-3.124.294
Total	729.401	852.923	462.637.052	-6.765.075
30 de Novembro, 2007				
A	63.969	196.630	332.722.400	-579.118
B	145.531	167.253	123.254.566	270.091
C	357.097	391.610	188.392.327	977.885
D	136.667	104.552	48.198.632	-6.528
E	5.470	10.987	17.150.041	-87.603
Total	708.734	871.032	709.717.966	574.727
Variação Anual 2007-2008				
	2,92	-2,08	-34,81	-63,11

Fonte: SAFF

Existem vários incentivos às contribuições voluntárias como isenções fiscais e maior liquidez que os fundos acumulados no segundo pilar, pois neste caso podem ser sacados, respeitadas certas regras. Com a reforma de 2008, aumentaram ainda mais as vantagens destes depósitos, inclusive oferecendo-se subsídios estatais para contribuintes das classes baixa e média que realizarem depósitos voluntários.

A contribuição voluntária varia normalmente segundo a faixa etária, sendo maior para o grupo de homens entre 35 e 44 anos, e mulheres entre 35 e 54 anos de idade. Em todas as faixas etárias, o percentual de mulheres que participam de algum plano previdenciário voluntário é superior ao percentual de homens (exceto no grupo dos já aposentados, de 65 anos ou mais). Segundo a EPS (2004), 22% das mulheres e 18% dos homens entrevistados fizeram contribuição voluntária em algum momento da vida laboral, não significando que o fazem com frequência.

**Gráfico 3.4:** Porcentagem da População que Já Realizou Contribuição Previdenciária Voluntária



Fonte: EPS (2004)

A poupança voluntária, como se sabe, é um investimento ao qual somente têm acesso as pessoas com maiores rendas, portanto, não só varia com a idade, mas também com os salários. Segundo a EPS (2006), 37% das pessoas com renda mensal superior a 1.000.000 Pesos (cerca de 1.769 USD) já realizaram contribuição voluntária, enquanto apenas 13% das pessoas com renda mensal inferior a 80.000 Pesos (cerca de 142 USD) o fizeram. Ademais, mais de 70% de todos os fundos voluntários acumulados pertencem aos contribuintes com renda mensal superior a 1.000.000 de Pesos (SPS, Jul. 2008).

Mas, como vimos, mesmo os contribuintes de mais altas rendas que em geral possuem contas voluntárias, têm diminuído os depósitos que realizam nestas desde o começo da crise. Espera-se, no entanto, que este setor apesar das perdas tenha ainda recursos poupados e patrimônio acumulado para compensar a diminuição que terão em seus benefícios previdenciários caso se aposentem nos próximos anos. Já para as classes médias e baixas, é esperado que devido às perdas provocadas pela crise financeira, o número daqueles que dependem do primeiro pilar aumente significativamente em 2009 (pois os saldos não devem ser suficientes para garantir aposentadorias mínimas). Mais uma vez, apesar do sistema ter sido privatizado é o Estado que financia o custo de suas falhas.

De acordo com as recomendações feitas pelo CENDA (2009) ao governo de Bachelet, medidas públicas deveriam ser tomadas para lidar com a crise, tais como: obrigatoriedade de que todos os fundos invistam em títulos mais seguros até o fim da crise, cálculo preciso das perdas

---

reais sofridas até o momento e possibilidade de migração ao INP/IPS para aqueles que sofreram perdas significativas e estão próximos do momento de se aposentar. Adicionalmente, segundo o CENDA, é essencial que se verifique e divulgue a liquidez dos fundos e a solvência real das AFPs (CENDA, 2009).

Ainda não se conhece a real dimensão dos efeitos da crise sobre o sistema previdenciário chileno, pois mesmo com números que refletem as perdas dos fundos é ainda desconhecido o número de idosos que dependerão do primeiro pilar, recentemente ampliado. Provavelmente, como efeito da crise, os gastos fiscais com as aposentadorias solidárias criadas pela reforma do governo Bachelet excederão os montantes previstos.

**ANEXO 1: Propostas de Reforma das Instituições e Analistas Ouvidos pela *Comisión Asesora Presidencial para Reforma Previsional***

<b>Participantes<sup>112</sup></b>	<b>Propostas</b>
<b>Associações de Mulheres</b>	
<b>Comitê Sindical de Mulheres</b>	Aposentadoria universal (primeiramente mínima, e depois alcançando 70% da renda média) administrada pelo Estado e financiada por contribuições embutidas nas vendas de produtos e serviços
<b>CEM (Centro de Estudios de la Mujer)</b>	Estabelecimento da liberdade de opção entre o sistema público ou privado para aposentadoria complementar
	Rebaixar a idade mínima de aposentadoria das mulheres para 55 anos
	Rebaixar critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios estatais previdenciários do primeiro pilar
	Considerar o tempo de cuidado de dependentes como tempo de contribuição para as mulheres
	Estabelecer uma instituição pública que recolha as contribuições e distribua os benefícios do segundo pilar
	Igualar as tábuas de expectativa de vida para que não sejam diferenciadas por sexo
	Eliminar a contribuição fixa
	Incluir contribuição previdenciária no seguro desemprego
<b>Centros de Estudos<sup>113</sup></b>	
<b>CENDA (Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo)</b>	Institucionalizar o primeiro pilar de aposentadoria básica (aumentando gradualmente) para todos os idosos que não possuam benefícios maiores nos 2 outros pilares, ou rendas e propriedades.
	Criar um segundo pilar que funcione em regime de repartição simples com benefícios definidos, administrado pela esfera pública
	Institucionalizar o sistema de capitalização individual como voluntário

<sup>112</sup> Além dos participantes mencionados neste quadro, foram ouvidas pelo Conselho organizações empresariais como: *Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G*; *Cámara Chilena de la Construcción*; *CNC (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)*; *CPC (Confederación de la Producción y el Comercio)*; *Confederación del Comercio Detallista*; *Confederación Minera de Chile*; *Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*; *ASOEX (Exportadores de Chile A.G.)*; *SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril)* e *SNA (Sociedad Nacional de Agricultura)*.

<sup>113</sup> Além das instituições mencionadas no quadro, Eduardo Walker e Jorge Tarziján (PUC Chile) fizeram apresentações com propostas de reformas técnicas na atuação das AFPs, visando diminuição de custos e aumento da rentabilidade dos fundos. Também fez uma apresentação Salvador Valdés-Prieto, professor da PUC Chile e pesquisador do CED (*Centro de Estudios para el Desarrollo*).

<b>CENDA</b> ( <i>Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo</i> )	Estabelecer o Estado como administrador dos dois primeiros pilares e supervisor do terceiro, através do INP, que deveria então chamar-se <i>Instituto Nacional de Previsión</i> (mantendo a sigla), modernizado e ampliado
	Eliminar a contribuição máxima no segundo pilar e estabelecer um percentual fixo sobre todo e qualquer salário, com valor ao redor de 12,5%
	Incrementos futuros na contribuição ao segundo pilar deverão ser feitos gradualmente e arcados pelo empregador
	Reestruturar o cálculo dos benefícios do INP (deve considerar número e montante total contribuído)
	Transferir ao INP as funções de arrecadação das contribuições, pagamento de benefícios e contratação dos seguros atualmente feitos pelas AFPs
	Determinar teto para comissões cobradas pelas AFPs
<b>CIEDESS</b> ( <i>Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social</i> )	Determinar que a maior parte dos fundos seja investida no Chile, na América Latina e em empresas socialmente responsáveis
	Estabelecer um sistema de hipotecas revertidas: dar liquidez com base em propriedade imobiliária aos aposentados para que estes possam complementar o fundo que possuem para a compra de rendas vitalícias
	Estabelecer para trabalhadores autônomos benefícios sociais condicionados à participação no sistema previdenciário
	Contar os meses recebidos de seguro desemprego como tempo de contribuição para trabalhadores despedidos por causas alheias a sua vontade (também para filiados ao INP)
	Estabelecer linhas de crédito para que trabalhadores complementem as contribuições faltantes e tenham direito ao benefício estatal
	Estabelecer linhas de crédito para que idosos desempregados possam atingir fundo mínimo que dê direito à aposentadoria precoce
	Criar instituição financeira que ofereça tais linhas de crédito
	Diferir temporalmente contribuição de trabalhadores temporários e permitir que essas sejam menores que a contribuição mínima em até 30%
	Estabelecer contribuição voluntária coletiva (empregador e trabalhador) com incentivo fiscal às empresas
	Enviar tabelas quadrimestrais às mulheres comparando os benefícios que poderão alcançar aposentando-se aos 60 ou 65 anos de idade

<b><i>Fundación Chile 21</i></b> <sup>114</sup>	Estabelecer incentivos à contribuição de autônomos de baixa renda
	Dar aos autônomos a opção de contribuir anualmente com base na declaração do imposto de renda
	Obrigar empresas a pagarem contribuições caso empresas subcontradas incorram em dívidas previdenciárias
	Escalonar o benefício mínimo garantido de acordo com as contribuições realizadas
	Reconhecer 1 ano de contribuições às mulheres para cada filho nascido vivo
	Introduzir contribuição de empregadores
	Incentivar permanência das mulheres no mercado de trabalho após os 60 anos para que alcancem benefícios melhores
	Não diferenciar expectativa de vida segundo gênero no cálculo de benefícios
	Eliminar a comissão fixa
	Permitir que trabalhadores negociem comissões coletivamente (através dos sindicatos ou outras organizações)
	Licitatar carteiras de filiados, começando por aqueles que têm menores fundos acumulados
<b><i>Fundación Futuro</i></b> <sup>115</sup>	Estabelecer cálculo de benefícios estatais (garantia de aposentadoria mínima) diferenciado segundo anos de contribuição (mínimo 10 e máximo 25 anos de contribuição para benefício completo)
	Garantir aposentadoria assistencial universal a ser determinada segundo condições de renda e tamanho das famílias
	Estabelecer a divisão de saldos previdenciários em casos de divórcios ou anulação matrimonial
	Permitir aportes de terceiros às contas previdenciárias
	Garantir certo grau de liquidez à parte dos fundos previdenciários em situações contingenciais
	Facilitar a subcontratação, por parte das AFPs, de empresas que administrem contas individuais e permitir a entrada de bancos na indústria
	Permitir que grupos específicos façam licitações abertas às AFPs, buscando menores custos
	Flexibilizar limites de investimento das AFPs

<sup>114</sup> Chile 21 é uma fundação público-privada de pesquisas, criada nos anos 90 e considerada bastante progressista. A fundação realiza frequentes estudos para partidos da *Concertación* e recebe fundos do governo Bachelet.

<sup>115</sup> A *Fundación Futuro* foi fundada em 1993 pelo político de centro-direita Sebastián Piñera, atual presidente da fundação. Sebastián Piñera (irmão de José Piñera, arquiteto da privatização previdenciária em 1981) é ex-senador, ex-ministro do Trabalho e concorreu à presidência da república em 2005, sendo derrotado pela presidente Michelle Bachelet.

	Autorizar descontos em comissões por tempo de permanência em uma mesma AFP
	Aumentar a transparência das informações
<b>Fundación Jaime Guzmán E.</b> <sup>116</sup>	Garantir aporte estatal de 5 UF a cada chileno no momento de seu nascimento, abrindo conta previdenciária
	Reduzir contribuição mínima de trabalhadores autônomos
	Permitir que outras empresas entrem na indústria e que as AFPs terceirizem funções operacionais
	Flexibilizar limites de inversão das AFPs
<b>PET (Programa Economía del Trabajo)</b> <sup>117</sup>	Introduzir AFP estatal (através do INP) e AFPs administradas em forma de cooperativas de trabalhadores
	Introduzir gradualmente contribuições patronais
<b>Libertad y Desarrollo</b> <sup>118</sup>	Estabelecer garantia de aposentadoria mínima graduada, com base nos anos de contribuição
	Estabelecer benefício mínimo garantido como 70% do salário mínimo e cerca de 50% superior ao benefício assistencial
	Focalizar mais o benefício assistencial revisando critérios de elegibilidade
	Facilitar superação de lacunas contributivas com aporte do empregador ou direcionamento da indenização por tempo de serviço ao fundo previdenciário
	Estabelecer subsídio estatal à contribuição de trabalhadores de baixa renda
	Estabelecer um sistema de aporte voluntário coletivo
	Estabelecer para novos entrantes no mercado de trabalho idade de aposentadoria móvel, a ser ajustada segundo a expectativa de vida da população
	Estabelecer um Fundo de Contribuição Previdenciária para os gastos do primeiro pilar, garantindo disciplina fiscal
	Estabelecer subsídio às contribuições voluntárias de mulheres
	Ampliar as bandas de exigência de retorno mínimo, aumentando competitividade entre as AFPs
	Flexibilizar limites de inversão das AFPs
	Permitir cobranças de comissões sobre o saldo administrado
	Permitir terceirização nas funções das AFPs
	Estabelecer desconto na comissão por tempo de permanência

<sup>116</sup> Esta fundação foi criada em 1991 em memória do ex-senador Jaime Guzmán Errázuriz, membro e um dos fundadores do partido de direita *Unión Demócrata Independiente*, famoso opositor do governo Allende e um dos conselheiros de Pinochet. Jaime Guzmán foi assassinado em 1991 por um grupo paramilitar de extrema esquerda autodenominado *Frente Patriótico Manuel Rodríguez*.

<sup>117</sup> Organização não governamental destinada à pesquisa sobre temas relacionados ao trabalho e formação de sindicalistas.

<sup>118</sup> Centro de pesquisa privado e independente, criado em 1990.

<b>Organizações Multilaterais<sup>119</sup></b>	
<b>OIT (Organização Internacional do Trabalho)</b>	Introduzir progressivamente contribuição dos autônomos como obrigatória, começando com aqueles de mais altas rendas
	Extender e tornar o benefício assistencial para idosos um direito, condicionado a critérios de elegibilidade (focalização), financiado através de um fundo solidário
	Centralizar o recolhimento das contribuições em uma instituição
	Estabelecer instâncias de participação dos usuários nas instituições do sistema previdenciário
<b>CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe)</b>	Alterar o critério de acesso à aposentadoria mínima garantida (benefício deveria variar com o número de contribuições feitas e deveria-se creditar mais contribuições para mulheres com filhos)
	Tornar o benefício assistencial um direito condicionado a critérios de elegibilidade (focalização)
	Oferecer prêmios pela densidade contributiva aos trabalhadores de baixa renda (inclusive subsídios para compra de casa própria)
	Desviar parte das contribuições para contas especiais de financiamento à habitação (se não utilizadas voltam a ser ativos previdenciários)
	Facilitar contribuições trimestrais ou anuais de autônomos
	Usar tabelas unificadas de expectativa de vida, não discriminando por sexo e realizar aportes às contas das mulheres para compensar maior longevidade (Estado ou fundo solidário)
	Fazer com que os ativos previdenciários sejam divisíveis em caso de divórcio ou anulação matrimonial
	Estabelecer idade mínima para aposentadoria em função da longevidade, empregabilidade do idoso e acumulação de fundos
	Separar na indústria de AFPs atividades operacionais e administração de investimentos
<b>Banco Mundial</b>	Tornar o benefício assistencial um direito condicionado a critérios de elegibilidade (focalização)
	Caso a primeira proposta fosse implementada, a aposentadoria mínima garantida deveria ser extinta, pois seria um benefício redundante.
	Desagregar e reestruturar as funções/serviços das AFPs para abrir entrada de mais empresas neste mercado

<sup>119</sup>Além dessas instituições, também participou o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). No entanto, a apresentação do PNUD enfocou a percepção dos chilenos sobre o sistema previdenciário e não apresentou propostas de reformas.

	Mudar os limites de investimentos dos fundos para limites de exposição ao risco, aumentando a liberdade de escolher determinados instrumentos
	Incluir autônomos através do IR
<b>BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)</b>	Remodelar o desenho institucional do sistema, repensando funções dos órgãos públicos, e criando agência reguladora única tanto para o sistema antigo quanto para o sistema privado. Essa agência realizaria funções operacionais originalmente designadas às AFPs
<b>OISS (Organização Iberoamericana de Seguridad Social)</b>	Instituir a contribuição de autônomos como obrigatória e vinculá-la ao acesso a outros direitos sociais
	Fomentar uma cultura previdenciária
	Distinguir o trabalho por temporada dos demais trabalhos precários e estabelecer tratamento diferenciado para este
	Estabelecer contribuição única para o setor informal
	Externalizar funções operacionais das AFPs para diminuir custos
	Reduzir comissão fixa cobrada de trabalhadores de baixa renda
	Forçar redução dos gastos das AFPs em publicidade
	Considerar lacunas contributivas das mulheres decorrentes de cuidados de dependentes (pais idosos ou filhos)
	Não diferenciar expectativas de vida por gênero no cálculo da aposentadoria
	Estabelecer incentivo à contribuição previdenciária e contratação de trabalhadores jovens
	Incentivar contribuições voluntárias de trabalhadores por temporadas ou tempo parcial durante período de inatividade
	Elevar benefícios mínimos e assistenciais
	Instituir agência reguladora única para o sistema antigo e para o sistema privado
<b>Organizações de Trabalhadores</b>	
<b>CUT (Central Unitária de Trabajadores de Chile)</b>	Cobertura universal: o segundo pilar deveria incluir todas as categorias de trabalhadores
	Estabelecer a contribuição obrigatória do empregador em 1/3 da contribuição do trabalhador
	Criar um conselho nacional de usuários do sistema previdenciário
	Exigir que as AFPs denunciem contribuições não realizadas para evitar fraudes dos empregadores
	Igualar a aposentaria mínima garantida ao salário mínimo
	Rebaixar exigência de número mínimo de contribuições para acesso a aposentadoria mínima garantida de 20 para 10 anos
	Criar um fundo solidário para financiar benefícios do primeiro pilar, administrado por uma instituição pública

<b>CAT</b> <b>(Central Autónoma de Trabajadores)</b>	Criar um sistema público não lucrativo que administre um “ <i>fondo nacional de pensiones</i> ” (FONAPE), e permitir que os contribuintes o escolham como alternativa às AFPs. O FONAPE deveria ter contribuição estatal e empresarial (com base nos lucros). Esse fundo deve ser investido segundo prioridades nacionais (saúde, habitação, educação, etc.)
	Rebaixar exigência de número mínimo de contribuições para acesso a aposentadoria mínima garantida de 20 para 10 anos
	Eliminar as comissões fixas cobradas pelas AFPs
	Introduzir a obrigatoriedade da contribuição previdenciária aos trabalhadores autônomos
	Eliminar os sistemas diferenciados das forças armadas e carabineiros
<b>UNT</b> <b>(Unión Nacional de Trabajadores)</b>	Rebaixar exigência de número mínimo de contribuições para acesso a aposentadoria mínima garantida de 20 para 10 anos, gradualmente durante os próximos 5 anos
	Criar uma comissão de usuários do sistema previdenciária na qual as 3 centrais sindicais estejam representadas
	Suspender quaisquer subsídios e reter a devolução do IR a empresas que não estejam em dia com contribuições previdenciárias (usar estes recursos para cobrir dívidas)
	Criar mecanismos de afiliação coletiva através de sindicatos ou outros grupos para obtenção de descontos nas comissões
	Instituir a contribuição empresarial ao pilar solidário
	Aporte aos benefícios previdenciários de mulheres com filhos
	Rebaixar o custo do seguro de invalidez e sobrevivência ao máximo de 1,5%
	Eliminar as comissões fixas cobradas pelas AFPs
<b><i>Agrupación de Empleados Públicos por Reparación del Daño Previsional</i></b> <sup>120</sup>	Simplificar a estrutura de remuneração do setor público fundindo seus múltiplos componentes, e considerar o rendimento total como base para a contribuição previdenciária
	Rebaixar exigência de número mínimo de contribuições para acesso a aposentadoria mínima garantida de 20 para 10 anos
	Instituir contribuição dos empregadores a um fundo solidário que financie melhores benefícios no primeiro pilar, com base no número de trabalhadores que empregam
	Criar um conselho de controle e acessoria à SAFP formado por representantes dos trabalhadores
	Destinar lucros advindos dos investimentos feitos com a contribuição para seguro de invalidez e sobrevivência às contas dos trabalhadores e não às AFPs/cias. de seguros

<sup>120</sup> O dano previdenciário dos funcionários públicos refere-se à perda na taxa de reposição que sofreram aqueles que migraram ao sistema de AFP. Dado que as contribuições não foram realizadas sobre a remuneração total dos servidores públicos, estes sobrevivem hoje com aposentadorias que não chegam a 35% de seus salários médios (Agrupación de Empleados Públicos por Reparación del Daño Previsional, 2006).

	Solucionar o dano previdenciário do funcionalismo público
	Incorporar representantes dos trabalhadores como membros efetivos do conselho para reforma (CAPRP)
<b>Instituições do Segundo Pilar<sup>121</sup></b>	
<b>Asociación de Bancos e Instituciones Financeiras de Chile A.G.</b>	Permitir que bancos entrem no mercado previdenciário, desempenhando funções de AFPs
	Mudar os limites de investimentos dos fundos para limites de exposição ao risco, aumentando a liberdade de escolher determinados instrumentos
	Ampliar limites de investimento em instrumentos estrangeiros
<b>ACAFI (Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión)</b>	Ampliar limites de investimento e fazer com que esses sejam determinados por um técnico e não pela lei
	Ampliar categoria de ativos nos quais os fundos podem investir
	Permitir que uma AFP possua 100% de um fundo
	Permitir co-investimentos feitos pelas AFPs em parceria com outros investidores
	Assimilar o tratamento tributário dos fundos ao de investimentos bursáteis e repassar benefícios aos contribuintes
	Eliminar o IVA ( <i>impuesto sobre el valor agregado</i> ) das operações das AFPs
<b>FIAP (Federação Internacional de Administradores de Fondos de Pensão)</b>	Tornar o seguro de invalidez e sobrevivência obrigatório aos trabalhadores autônomos e oferecer plena dedução tributária a suas contribuições previdenciárias voluntárias
	Permitir que os autônomos contribuam sobre uma base inferior ao salário mínimo, mas que contem como 1 mês contribuído a soma equivalente a contribuição sobre o mínimo <sup>122</sup>
	Se a proposta acima gerar custos adicionais às AFPs, estas devem compensá-los reduzindo a frequência de envio de informações a estes filiados
	Oferecer subsídios aos filiados que atinjam certos requisitos de idade e densidade para que completem suas contribuições
	Alterar o critério de acesso à aposentadoria mínima garantida (benefício deveria variar com o número/montante das contribuições)
	Eliminar critério de rentabilidade mínima para as AFPs
	Flexibilizar limites de investimentos e deixá-los ser definido por um técnico e não estabelecidos em lei

<sup>121</sup> Também participaram da consulta feita pelo Conselho às organizações participantes do segundo pilar: *Asociación de Aseguradores, Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias y Asesores Previsionales, Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G., Federación de Asociaciones Industriales Comunes RM, e PreviRed y Cajas de Compensación Los Andes y La Araucana.*

<sup>122</sup> Por exemplo, se um trabalhador contribui sobre meio salário mínimo, cada 2 meses contribuídos contarão como um mês de contribuição.

<b><i>Asociación de AFP</i></b>	Alterar o critério de acesso à aposentadoria mínima garantida (benefício deveria variar com o número/montante das contribuições)
	Focalizar e reduzir listas de espera para o benefício assistencial
	Extender benefícios tributários aos trabalhadores autônomos para estimular sua contribuição
	Subsidiar contribuições de autônomos de baixa renda
	Estabelecer incentivos não-tributários à contribuição de trabalhadores de rendas médias e baixas
	Criar uma cultura previdenciária, incorporando lições no sistema de educação formal
	Flexibilizar os limites aos investimentos das AFPs
	Revisar elementos que desfavorecem a inserção de mulheres no sistema previdenciário (tábuas de expectativa de vida, idade mínima para aposentadoria e seguros)
<b><i>Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G.</i></b>	Permitir sistemas de contribuição voluntária coletiva com certo grau de liquidez, com aportes dos empregadores (com benefícios tributários às empresas)
	Eliminar o IVA pago pelas AFPs
	Elevar o teto das contribuições previdenciárias
	Oferecer incentivos tributários aqueles que quiserem preencher lacunas contributivas antes de se aposentar
	Incorporar autônomos que tenham interesse, tornando suas contribuições obrigatórias
<b>Associações de Aposentados<sup>123</sup></b>	
<b>UNAP (<i>Unión Nacional de Pensionados de Chile</i>)<sup>124</sup></b>	Suprimir o desconto de 7% nas aposentadorias e pensões destinado à FONASA e ISAPRES <sup>125</sup>
	Tornar as pensões iguais a 100% do benefício do aposentado
	Reajustar os benefícios dos atuais aposentados do antigo sistema e criar um mecanismo de reajuste automático que mantenha o poder aquisitivo das mesmas
	Suspender impostos sobre residências próprias dos aposentados ou suas viúvas
	Pagar em vida o montante acumulado pelo seguro de vida pago durante a vida ativa prévia dos atuais aposentados
	Criar um segundo pilar que funcione em regime de repartição simples e administre contribuições tripartites

<sup>123</sup> Na mesma data, realizou uma apresentação a ONG Cordes, instituição de apoio a deficientes físicos e mentais (dentre os quais, muitos recebem benefícios previdenciários).

<sup>124</sup> Esta associação inclui somente aposentados do antigo sistema previdenciário e não das AFPs.

<sup>125</sup> FONASA é o *Fondo Nacional de Salud* e ISAPRES são as *Instituciones de Salud Previsional*.

	Estabelecer o regime de capitalização individual, parte do terceiro pilar, e fazer com que trabalhadores tenham maior representação junto às AFPs
	Permitir que o trabalhador escolha livremente participar do segundo e/ou terceiro pilar
	Estabelecer o Estado como administrador dos dois primeiros pilares, através do INP, que deveria então chamar-se <i>Instituto Nacional de Previsión</i> (mantendo a sigla)
	Criar um conselho para administração do INP em que trabalhadores e aposentados estejam representados
<b>CUPEMCHI (Central Unitária de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile)</b>	Estabelecer a aposentadoria mínima garantida pelo Estado como equivalente ao salário mínimo, e tornar todos os benefícios previdenciário múltiplos deste
	Vetar o investimento dos fundos em instrumentos estrangeiros
<b>Ex-Ministro do Trabalho<sup>126</sup></b>	
<b>Ricardo Solari (2000-2005)</b>	Manter a aposentadoria mínima garantida com os requisitos de elegibilidade atuais
	Tornar o benefício assistencial escalonado, variando segundo o número de contribuições realizadas
	Introduzir no segundo pilar a contribuição anual de autônomos
	Oferecer incentivos para aqueles que postergarem suas aposentadorias, pois assim poderão ter melhores benefícios
	Bonificar mulheres com dependentes e trabalhadores de baixa renda financiando casa própria que realizem contribuições previdenciárias frequentes
	Eliminar limites legais de investimento das AFPs (exceto limite de inversão em instrumentos estrangeiros)
	Segmentar as diversas funções das AFPs para diminuir barreiras à entrada
	Criar um comitê de usuários para o segundo pilar que responsabilize-se por garantir a transparência e melhor divulgação de informações

<sup>126</sup> Também fez uma apresentação o ex-ministro do Trabalho René Cortázar (1990-1994), no entanto esta foi mais voltada para um diagnóstico do sistema, apenas apontando linhas muito gerais de reforma.

<b>Instituições Financeiras<sup>127</sup></b>	
<b>BBVA Chile (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.)</b>	Tratar contribuições de autônomos permanentes de forma diferenciada, diminuindo base mínima de contribuição em 30%
	Estado deveria subsidiar a contribuição feita a partir do seguro desemprego
	Flexibilizar normas trabalhistas para permitir que trabalhadores com múltiplos empregadores contribuam por fração da jornada
<b>Econsult<sup>128</sup></b>	Flexibilizar limites de investimentos impostos às AFPs e eliminar restrições de inversões em instrumentos estrangeiros
	Aumentar o limite de renda variável em 10 pontos base para cada um dos 5 fundos
	Estabelecer novo sistema de regulação de risco
	Desagregar as funções das AFPs e abrir possibilidades de atuação nesta indústria a outras empresas
<b>Principal Financial Group<sup>129</sup></b>	Incentivar medidas voluntárias de aumento das contribuições
	Criar planos coletivos voluntários que incluam contribuição dos empregadores e tenham certa liquidez (saques podem ser permitidos para educação ou casa própria)
	Ampliar incentivos tributários à contribuição de autônomos
	Permitir que AFPs terceirizem o pagamento de benefícios a agentes financeiros certificados
	Facilitar a terceirização de serviços de administração de contas e clientes, e permitir que outras empresas auxiliem AFPs na administração dos fundos
<b>Analistas Independentes</b>	
<b>Patricio Arrau (Gerens S.A.)<sup>130</sup></b>	Subsidiar comissão fixa para trabalhadores cujo salário seja inferior a \$300 mil Pesos mensais
	Permitir que AFPs ofereçam planos voluntários adicionais com estruturas livres de comissão
	Proteger o assalariado cuja renda mensal é inferior a \$300 mil Pesos assegurando que o custo dos planos voluntários não seja menor que dos planos obrigatórios para essa faixa de renda
	Permitir que filiados transfiram excedentes de suas contas do segundo pilar (após garantia de taxa de reposição mínima de 50%) para planos voluntários, chamados “ <i>Pilar Dos Libre</i> ”

<sup>127</sup> Fizeram parte do ciclo de debates com instituições financeiras representantes do Banco Central do Chile, no entanto, não foram apresentadas propostas, apenas diagnósticos.

<sup>128</sup> Grande empresa chilena de consultoria e administração de fundos de investimento. Presta serviços de consultoria a várias AFPs.

<sup>129</sup> A Principal, dentre outras atividades financeiras, administra fundos previdenciários individuais voluntários (e após a reforma também coletivos).

<sup>130</sup> Gerens S.A. é uma empresa chilena de consultoria financeira.

<b>Eduardo Sanhueza Espinoza (aposentado do sistema de AFPs)</b>	Transferir lucros advindos de investimentos feitos com contribuições para os seguros de invalidez e sobrevivência às contas dos trabalhadores
	Estabelecer que a comissão das AFPs seja cobrada sobre a contribuição ou sobre a rentabilidade obtida, mas não sobre o salário
	Estabelecer critérios de acesso à aposentadoria mínima garantida, para aqueles que não alcançam 20 anos, com base na escolaridade alcançada pelos dependentes ou outros fatores a serem determinados pelas autoridades
	Estabelecer benefícios definidos no sistema de AFPs (essas poderiam vender benefícios futuros)
	Criar uma AFP estatal que só invista em instrumentos de renda fixa
	Permitir a desfiliação de AFPs e retorno ao INP para aqueles que assim desejarem
<b>Ex-Superintendentes de AFPs</b>	
<b>Guilherme Larraín Rios</b>	Aposentadoria mínima garantida deveria ser escalonada (segundo anos de contribuição)
	Aposentadoria mínima garantida escalonada deveria considerar o número de filhos no caso das mulheres
	Criar mecanismos que estimulem as contribuições diferenciadas por faixa etária
	Estabelecer direito à pensão para viúvos
	Permitir que as AFPs subcontratem serviços
	Promover campanhas de educação previdenciária aos usuários
	Promover licitação entre AFPs para estabelecer menor preço de comissões, e também licitar para o restante da indústria financeira os seguros de invalidez e sobrevivência
	Instituir descontos nas comissões por tempo de permanência do usuário na mesma AFP
	Eliminar a comissão fixa cobrada pelas AFPs
	Graduar temporalmente requisitos de encaixes e bandas de rentabilidade para empresas entrantes no mercado de AFPs
	Simplificar estrutura de limites de inversão das AFPs e supervisioná-las com base na exposição ao risco
Ampliar responsabilização dos diretórios das AFPs pelo desempenho dos fundos	
<b>Julio Bustamante</b>	Separar as funções operacionais e administrativas das AFPs, criando ACIs (Administradoras de Contas Individuais), complementando a ação das primeiras e diminuindo barreiras de entrada no mercado

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão da ideologia neoliberal a partir dos anos 70 refletiu um momento de ruptura no que foi considerado o Estado de Bem-Estar Social consolidado nos países desenvolvidos durante o pós-guerra. Desde então, cada vez mais nos discursos conservadores, o Estado deixava de ser um provedor da seguridade social para concentrar-se em medidas de alívio à pobreza ou em funções reguladoras. Ao mesmo tempo, se passou a enfatizar a responsabilidade individual pela seguridade social, e nos regimes previdenciários, a necessidade da existência de uma relação contribuição-benefício rígida ficou cada vez mais comumente defendida.

As reformas previdenciárias significaram perdas e ganhos para diversos setores da sociedade, no entanto, é preciso atentar ao fato que as alternativas de financiamento e prestação de serviços implementadas não tiveram somente efeitos econômicos, mas também efeitos sobre a justiça social e formas implícitas de solidariedade.

A tendência de privatização das previdências reforçou o enfraquecimento da posição dos trabalhadores diante da cena econômica, não só por ter resultado em maior participação dos próprios beneficiários nas contribuições em detrimento da participação dos empregadores, mas também pela individualização dos riscos, condições de elegibilidade mais restritivas, reduções nos valores reais dos benefícios e altos custos administrativos (além do objetivo de lucro dos administradores privados, a fragmentação na administração da política social impede ganhos de escala, em geral encarecendo sua operacionalidade).

Em vários países centrais, mas especialmente na América Latina e Leste Europeu, o modismo das reformas previdenciárias ditou a instituição de regimes de capitalização, onde os trabalhadores poupam durante a vida ativa a fim de adquirir um estoque de ativos que possa ser utilizado no futuro. No entanto, o valor desse direito acumulado depende de uma variedade de circunstâncias como as condições do mercado de ativos financeiros, as taxas de juros ou as taxas de inflação. Os contribuintes que saíram do sistema previdenciário público passaram a assumir todo o risco do qual deveriam proteger-se, pois nos sistemas privados de contribuições definidas e benefícios indefinidos, diminuições nos benefícios esperados só podem ser creditadas aos mercados, ente abstrato composto por muitas variáveis especulativas. Já nos regimes de repartição

simples, benefícios definidos impõem riscos relativamente baixos, embora exista a possibilidade de o governo não honrar seus compromissos.

Ademais, os regimes de capitalização tendem a, no melhor dos casos, reproduzir a distribuição de renda da força de trabalho, enquanto o regime de repartição tem ampla cobertura e distribuição bem menos concentrada. Além disso, a população mais pobre é, em geral, incapaz de poupar em regimes de capitalização, não raramente restando ter sua maioria remediada pelo Estado.

A suposta vantagem dos regimes de capitalização propagandeada por seus defensores, de que neste sistema o poupador tem maior liberdade de escolha e pode sentir-se “dono” dos recursos monetários dos quais abre mão no presente, mostrou-se na realidade bastante relativa. A liberdade de escolha pode resultar em más escolhas, altos custos e perdas de fundos por razões muito além do controle dos poupadores. Não há garantia de retorno futuro maior no regime de capitalização. Também não há garantias de que o desenvolvimento da infra-estrutura financeira associada à acumulação de fundos resulte em melhorias na alocação de poupança, tornando-as um fluxo de recursos para investimentos produtivos. A realidade dos países que implementaram previdências privadas capitalizadas mostrou que a relação entre desenvolvimento do mercado financeiro, estruturas de governança e desempenho da economia real é bastante controversa.

No Chile, foco desta dissertação, foi realizada em 1981, ainda sob a égide da ditadura do general Augusto Pinochet, a mais radical reforma previdenciária do mundo. Como visto, o “modelo chileno” adquiriu ainda maior importância internacional após ter sido reconhecido pelo governo democrático de Patricio Aylwin em 1990, e mencionado como grande paradigma em publicação do Banco Mundial de 1994.

Com a pretensão de aumentar a cobertura previdenciária, elevar o valor dos benefícios, e a poupança interna, ampliar o mercado de capitais e, sobretudo, resolver o problema do déficit público, fechou-se o sistema de repartição chileno a novos contribuintes e foi criado um sistema de capitalização a partir de contas individuais geridas pelo setor privado.

O novo modelo chileno eliminou a contribuição de empregadores e introduziu contribuição mandatória ao trabalhador assalariado de cerca de 10% da renda mensal. O sistema reformado não incluiu a polícia civil ou as forças armadas e manteve-se opcional aos trabalhadores autônomos. Ainda que fosse esperada grande redução do déficit previdenciário, pois os gastos públicos com a transição e manutenção do antigo regime para aqueles que optaram permanecer neste deveriam

desaparecer no futuro, ao longo dos anos 90 e 2000 várias falhas graves do novo sistema começaram a ser apontadas.

Quando em 1981 se estabeleceu o sistema privado, fora prometida a resolução de três problemas fundamentais: o baixo valor das aposentadorias, a baixa cobertura e os problemas de financiamento. A evidência disponível é de que nenhuma das promessas dos reformadores de 1981 tenha sido cumprida pelo setor privado, e mesmo antes das recentes reformas, o Estado já desempenhava um papel superior ao originalmente planejado, gastando mais de 5% do PIB com o sistema previdenciário, papel este que deverá ser ampliado com a reforma iniciada em 2008.

Ademais, a baixa densidade contributiva, especialmente entre mulheres e autônomos deixava muitos trabalhadores sob risco de marginalização do sistema previdenciário, pois para elegibilidade à aposentadoria mínima garantida pelo primeiro pilar estatal exigia-se no mínimo 20 anos de contribuição. Como discutido no capítulo dois desta dissertação, o sistema previdenciário chileno demonstrou diversas outras falhas como altos custos administrativos, desinformação dos afiliados, pouca competitividade entre as AFPs e necessidade de apoio do Estado àqueles que não conseguem aposentadorias decentes no sistema privado, ao passo que este tem demonstrado-se negócio bastante lucrativo para as AFPs.

A publicação de vários estudos, inclusive documentos oficiais da SAFP denunciando as falhas do sistema previdenciário e anunciando previsões catastróficas para a cobertura dos idosos caso este fosse mantido, respaldaram o governo de Michelle Bachelet no cumprimento de antiga promessa da *Concertación*: uma grande reforma do sistema previdenciário. Segundo estudos oficiais, o Chile corria o risco de ter uma geração de idosos empobrecidos em que um em cada dois chilenos não teria direitos previdenciários (mesmo à aposentadoria mínima garantida pelo estado) no ano de 2030.

Após assumir o gabinete presidencial em 2006, a presidente criou uma comissão de 15 especialistas (*Comisión Marcel*) para elaborar uma proposta de reforma. A comissão ouviu 79 organizações sociais, empresariais, especialistas e centros de estudos que submeteram propostas que variam enormemente quanto à profundidade das mudanças sugeridas. Entre as propostas mais profundas de mudança estiveram as do CENDA (*Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo*) e as das centrais sindicais. Já as organizações empresariais ou do ramo financeiro, respeitando a lógica dos seus interesses, submeteram propostas mais moderadas, sugerindo apenas flexibilização das regras de inversão das AFPs para impulsionar a lucratividade dos fundos. Surpreenderam as

propostas amenas de alguns documentos de organismos internacionais que em outros momentos haviam apresentado críticas mais duras ao sistema previdenciário chileno, como a CEPAL ou a OIT.

Após intensa fase de debates, a reforma aprovada pelo poder legislativo, de forma geral similar à proposta feita pela *Comisión Marcel*, entrou em vigor em 2008, com medidas que deverão ser implementadas de forma gradual até 2014. Apesar de manter a essência do modelo adotado nos anos 80<sup>131</sup>, as mudanças são relevantes, especialmente no que refere-se ao papel do primeiro pilar, pois ampliou-se enormemente o espaço para concessão de benefícios públicos.

Com a reforma, os trabalhadores que não contribuíram para os fundos privados ou para o sistema antigo, e fazem parte dos 60% mais pobres da população, irão receber um benefício previdenciário básico mensal (cerca de 135 dólares). O programa beneficia também quem tinha um saldo considerado insuficiente em sua conta de previdência privada, nesses casos, o governo irá suplementar o valor para garantir um benefício mínimo.

A reforma também introduz elementos que buscam aumentar a competitividade entre as AFPs, flexibiliza regras de investimento e possibilita a subcontratação de serviços, como a parte administrativa ou de arrecadação das contribuições. Também foi criada a licitação de carteiras de novos entrantes no mercado de trabalho (a partir de 2010), para forçar as AFPs a diminuir seus custos administrativos.

Além disso, outras medidas importantes como subsídio previdenciário aos trabalhadores jovens de baixa renda e aporte às contas previdenciárias de todas as mulheres com filhos, ampliam o papel estatal no resgate daqueles cuja previsão era de fracasso no sistema previdenciário privado. Segundo projeções do próprio governo, feitas no momento de aprovação da reforma em 2008, diante do novo cenário, o gasto público com o sistema deverá mais que triplicar até 2012, chegando à casa de 1,4 bilhões de dólares anuais.

Os cálculos feitos em 2008, no entanto, não previam o agravamento da crise financeira internacional que provocou graves perdas nos fundos previdenciários chilenos. Os fundos

---

<sup>131</sup> Como explicitado em documento do próprio conselho: “*Para que las expectativas de cambio no se vean frustradas es necesario abordar con realismo la misión encomendada al Consejo. Al respecto cabe recordar que el propio Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet señala que la reforma previsional no pretenderá reemplazar al sistema de capitalización individual, sino reformarlo (...) el Consejo no aspira a reinventar el sistema de pensiones, sino a construir sobre lo que ya existe incorporando las lecciones acumuladas (...)*” (CAPRP, 2006c).

previdenciários de menor aversão ao risco (fundos A e B) sofreram perdas entre 30 e 40%, enquanto o fundo mais conservador (fundo E) manteve rentabilidade nula. No entanto, apenas 1% dos investidores aplica no fundo E, enquanto a maioria deles concentra-se nos fundos B e C, cujas perdas variam entre 20 e 30% do valor acumulado.

Tendo confiado suas aposentadorias no mercado, muitos chilenos a poucos anos de se aposentar dificilmente recuperarão esses valores, e certamente mais idosos precisarão contar com o pilar solidário. Os gastos estatais com a reforma, estimados em 1,4 bilhões de dólares no começo de 2008, não foram recalculados oficialmente a fim de incorporar novas perspectivas após o agravamento da crise financeira, mas é certamente esperada ampliação deste montante.

Não surpreende que ainda que a reforma do governo Bachelet tenha ampliado significativamente o componente solidário do sistema, os princípios de funcionamento da previdência privada e individualizada tenham sido mantidos. A proposta do governo Bachelet nunca foi de substituir o sistema de capitalização individual, mas sim aperfeiçoá-lo, e com exceção da licitação de carteiras de filiados todas as outras medidas foram aprovadas pela *Asociación Gremial de AFP*. Além disso, com a reforma, as AFPs passaram a se beneficiar da isenção do pagamento do IVA (*Impuesto al Valor Agregado*) na realização de subcontratações, o que lhes poupará mais de 6 milhões de dólares por ano<sup>132</sup>, sem promessa de repasse dos menores custos aos contribuintes. As AFPs continuam assim sendo negócios lucrativos que administram montantes equivalentes a cerca de 60% do PIB.

Ainda que a nova reforma chilena tenha sido elaborada de modo a gerar um modelo que possa garantir mais equidade e ampla cobertura para a população, se considerarmos que o primeiro pilar pode chegar a incorporar 60% dos aposentados, sem nenhum aporte patronal ou prejuízo para as AFPs, fica evidente que o Estado se encarrega dos mais pobres e o mercado privado dos mais ricos. Ou seja, o Estado aprofundou seu papel de resgatar a população prejudicada pelo modelo privado ou não inserida no mesmo, enquanto a fatura do ajuste da privatização que beneficiou enormemente as empresas e o setor financeiro, agora será paga por toda a sociedade chilena.

---

<sup>132</sup> Segundo cálculos de Hormazábal (2008).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1. TEXTOS E LIVROS

Alber, J. "Is there a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America and Japan". In: *European Sociological Review*, n. 4. Oxford: Oxford University Press, 1988.

Andrade Lara, O. Discurso de Encerramento do Seminário "Sistemas de Pensiones: La Experiencia Internacional". Santiago, 15 de maio de 2006 (disponível em [www.aiosfp.org](http://www.aiosfp.org)).

Annycke, P. "Trends in Old-Age Pension Programs between 1989 and 2003". In: *ILO Social Security Database: Outcomes*. Genebra, OIT, 2006.

Anrig Jr., G. e Wasow, B. *Twelve Reasons why Privatising Social Security is a Bad Idea*. The Century Foundation, 14 de dezembro de 2004 (disponível em: [www.socsec.org/publications](http://www.socsec.org/publications)).

Arrau, P. *Presentación al Consejo Presidencial de Reforma Previsional*. Apresentação feita ao Conselho Acessor Presidencial para Reforma Previdenciária em Santiago, 25 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Arellano, J. P. "Sistemas Alternativos de Seguridad Social: Un Análisis de la Experiencia Chilena." In: *Colección Estudios CIEPLAN*, n. 4, Santiago, 1980.

Arellano, J. P. "Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena". In: *Colección Estudios CIEPLAN*, n. 6, Santiago, 1981.

Arenas de Mesa, A. e Mesa-Lago, C. "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons". In: *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n. 1. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Azeredo, B. *Políticas Públicas de Empleo: A Experiência Brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

Barbosa de Oliveira, A. *Perspectivas Comparadas das Reformas Previdenciárias: Argentina, Chile e Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, abril de 2005 (Monografia de Bacharelado).

Barr, N. e Coulter, F. "Social Security: Solution or Problem?" In: Hills, J. (ed.) *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Bernstein, S; Larrain, G. e Pino, F. "Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 Años Plazo". In: *Séries Documentos de Trabalho de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones*, n. 12. Santiago: SAFP, 2005.

Beveridge, W. *Social Insurance and Allied Services*. Londres: HMSO, 1942 (disponível em: [www.almendron.com/politica/pdf/2009/9119.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/2009/9119.pdf)).

Burden, T.; Cooper, C. e Petrie, S. *'Modernising' Social Policy: Unravelling New Labour's Welfare Reform*. Aldershot: Ashgate, 2000.

Castel, R. *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Coelho, V. S. P. (org.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

Esping-Andersen, G. "Uma Perspectiva Transatlântica da Política de Privatização Latino-Americana". In: Coelho, V. S. P. (org.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

Espinoza, E. S. *Al Consejo Asesor Presidencial para Reforma Previsional*. Apresentação feita ao Conselho Presidencial de Reforma Previdenciária em 25 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Ferrera, M. *EC Citizens and Social Protection: Main Results from a Eurobarometer Study*. Bruxelas: EC Comissão, 1993.

Flora, P. "Introduction". In: Flora, P. (ed.) *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, vol. 1. Berlim: Walter de Gruyter, 1986.

Gill, I. S., Packard, T. e Yermo, J. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington DC: Banco Mundial, 2005.

Gimenez, D. M. *A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, março de 2007 (Tese de Doutorado).

Gough, I. *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: Macmillan, 1979.

Grandin, G. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. Nova Iorque: Owl Books, 2006.

Hormazábal, R. S. "El Sistema de AFP Chileno: Una Visión Crítica". In: *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 9, jun. 2007. Santiago: Universidad de Chile, 2007.

Hormazábal, R. S. "La Reforma Previsional: Promesas y Concreciones". In: *Agenda Pública*, ano VI, n. 11. Santiago: Universidad de Chile, 2008.

Hujo, K. “Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, jun. Brasília: IPEA, 1999.

Iglesias, A. “El Sistema Chileno de AFPs no Está en Crisis”. *Entrevista concedida à Agência Peru* em 12 de setembro de 2006 (disponível em [www.agenciaperu.com/entrevistas](http://www.agenciaperu.com/entrevistas)).

Johnson, P. “The Anatomy of Old-Age Crisis”. In: *The American Prospect Online*, Jul-Ago 1997 (disponível em [www.prospect.org/archives/33/33kayfs.html](http://www.prospect.org/archives/33/33kayfs.html)).

Kangas, O. e Palme, J. “Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in the OECD Countries”. In: *International Journal of Health Services*, vol. 30. Nova Iorque: Baywood, 2000.

Kay, S. J. “Privatizações Inesperadas: Política e Reforma da Previdência Social no Cone Sul”. In: Coelho, V. S. P. (org.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

Kuhnle, S. “Political Reconstruction of the European Welfare States”. In: Cavanna, H. (ed.) *Challenges to the Welfare State*. Northampton: Edward Elgar, 1998.

Larraín Rios, G. *Reforma Previsional en Chile: Más Protección Social con Incentivos Adecuados*. Apresentação feita ao Conselho Presidencial de Reforma Previdenciária, 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Lizana, I. M. *Impacto de la Reforma Previsional de 1981 en los Beneficios para los Afiliados*. Santiago: Departamento de Sociología da Universidad de Chile, 2004. (Dissertação de Mestrado).

Lloyd-Sherlock, P. “The Roles of the Public and Private Sectors in Providing Economic Support for the Elderly”. In: Lloyd-Sherlock, P. e Johnson, P. (eds.) *Aging and Social Policy*. Londres: London School of Economics, 1996.

Lowe, R. *The Welfare State in Britain since 1945*. Londres: Macmillan Palgrave, 1993.

Matijascic, M.; Kay, S. J. e Ribeiro, J. O. L. “Financiamento e Gastos da Previdência e da Seguridade Social: a Experiência Brasileira e os Parâmetros Internacionais”. In: Fagnani, E.; Henrique, W. e Ganz Lúcio, C. (orgs.) *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?* LTr: São Paulo, 2008.

Marcel, M. “Reforma Previsional: La Visión de Mario Marcel”. *Entrevista concedida à Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, Santiago, 20 de setembro de 2007 (disponível em [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)).

Marshall, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Marwick, A. *Britain in the Century of Total War*. Harmondsworth: Penguin, 1970.

Mastrángelo, J. “Políticas para la Reducción de Costos en los Sistemas de Pensiones: el Caso de Chile”. In: *Série Financiamento del Desarrollo*, n. 86. Santiago: CEPAL, 1999.

Mesa-Lago, C. “Protección Social en Chile: Reformas para Mejorar la Equidad”. In: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, n. 4. Ginebra: OIT, 2008.

Mesa-Lago, C. e Muller, K. “Política e Reforma da Previdência na América Latina”. In: Coelho, V. S. P. (org.) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

Mishra, R. “Social Policy in a Postmodern World”. In: Jones, C. (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Londres: Routledge, 1993.

Mullan, P. *The Imaginary Time Bomb: Why an Aging Population is not a Social Problem*. Londres: I.B.Tauris, 2000.

Novoa, P. *Derecho de la Seguridad Social*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1997.

Orszag, P. R. e Stiglitz, J. “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems”. *Apresentação na Conferência New Ideas about Old-Age Security*, 14 e 15 de setembro de 1999. Washington: Banco Mundial.

Palme, J. “Modernization of European Model of Social Protection”. In: Vivekanandan, B. e Kurian, N. *Welfare States and the Future*. Palgrave: Londres, 2005.

Petras, J. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau: FURB, 1999.

Pierson, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press: Oxford, 2001.

Piñera, J. *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago: Zig-Zag, 1991.

Piñera, J. “La Crisis Mundial no es Razón para Impulsionar la Estatización de las AFJP”. *Entrevista concedida à rádio Cadena 3*, Córdoba, 30 de outubro de 2008 (transcrição disponível em [www.cadena3.com](http://www.cadena3.com)).

Pochmann, M. *O Emprego na Globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

Przeworski, A. e Wallerstein, M. “O Capitalismo Democrático na Encruzilhada”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22. São Paulo, 1988.

Riesco, M. “Private Pensions in Chile, a Quarter Century On”. *Documentos do Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo*. Santiago: CENDA, 2004.

Riesco, M. “Tres Exigencias Mínimas para la Reforma Previsional”. *Diário Financeiro, Opinião*, 12 de abril de 2006, Las Condes.

Riesco, M. *Le Laissez-faire, Cést Fini*. Santiago: CENDA, 2008.

Rofman, R.; Fajnzylber, E. e Herrera, G. “Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile”. *SP Discussion Paper*, n. 0831, Maio de 2008. Washington: Banco Mundial.

Sinfield, A. “The Latest Trends in Social Security in the United Kingdom”. In: Ploug, N. e Kvist, J. (eds.) “Recent Trends in Cash Benefits in Europe”, *Social Security in Europe vol. 4*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, 1994.

Soares, L. T. R. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2000.

Tawney, R. H. *Equality* (introdução). Londres: George Aalen & Unwin, 1931 (disponível em: [www.google.books.com](http://www.google.books.com)).

Townson, M. *Pensions Under Attack: What's Behind the Push to Privatize Public Pensions*. Toronto: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000.

Tullock, G. *Economics of Income Distribution.*: Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.

Uthoff, A. “La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile: Desafíos Pendientes”. *Série Financiamiento del Desarrollo*, n. 112. Santiago: CEPAL, 2001.

Valdés-Prieto, S. *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*. Washington: Banco Mundial, 2007.

Williamson, J. B. *An Update on Chile's Experience with Partial Privatization and Individual Accounts*. Washington: AARP Public Policy Institute, 2005.

Whitehouse, E. R. “Testimony at the US House of Representatives”. *Hearing Archives*, 16 de junho de 2005. Washington: US Committee on Ways and Means.

## 2. DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

ACAFI (*Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión*). *Propuestas para Incrementar la Rentabilidad del Sistema Previsional de Chile*. Documento entregue à *Comisión Marcel* em 2 de maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional .cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Agrupación de Empleados Públicos por la Reparación del Daño Previsional. *Presentación Daño Previsional*. Documento entregue à *Comisión Marcel* (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. *Reforma Previsional: Industria de Fondos Mutuos*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/ documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Asociación de AFP. *Sistema de Pensiones Chileno: Desafíos e Propuestas de Perfeccionamiento*. Documento entregue à *Comisión Marcel* em 17 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Asociación de AFP. *Serie de Estudios*, n. 60, fevereiro de 2007, Santiago (disponível em [www.afp-ag.cl](http://www.afp-ag.cl))

Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. *Bancos y AFP: Sinergias y Competitividad*. Documento entregue à *Comisión Marcel* em maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Banco Mundial. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: Banco Mundial, 1994.

Banco Mundial. *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington: Banco Mundial, 1997.

Banco Mundial. *Chile: Opciones para Mejorar la Seguridad de Ingresos de la Tercera Edad*. Documento entregue à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreforma.previsional.cl/documentos](http://www.consejoreforma.previsional.cl/documentos)).

BBVA (*Banco Bilbao Vizcaya Argentaria*). *Diagnóstico y Propuestas de Ajuste al Sistema Previsional Chileno*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em 2 de maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

BID (*Banco Interamericano de Desenvolvimento*). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuesta de Recomendaciones*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

CAT (*Central Autónoma de Trabajadores*) *Sistema de Pensiones*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

CAPRP (*Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*). *Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Santiago: CAPRP, 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)).

CAPRP (*Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*). *Estado de Avance*. Santiago: CAPRP, 8 de maio de 2006(b) (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)).

CAPRP (*Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*). *Informe Final*. Santiago: CAPRP, 30 de junho de 2006(c) (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)).

CENDA (*Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo*). *Algunos Principios Básicos a Considerar en el Diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno*. Documento entregue à *Comisión Marcel* em 30 de junho de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)).

CENDA (*Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo*). *Carta sobre Pérdidas de Fondos AFP: CENDA a la Presidenta Bachelet*. Santiago: CENDA, 12 de novembro de 2008.

CEM (*Centro de Estudios de la Mujer*). *El Sistema de Pensiones desde una Perspectiva de Género*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 3 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)).

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) *Presentación ante el Consejo Asesor para la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

CIEDESS (*Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social*) *Mejorando la Protección Social Mediante la Integración de Programas e Instituciones de Seguridad Social*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 17 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

CUPEMCHI (*Central Unitária de Jubilados, Pensionados e Montepiadas de Chile*). *Nuestra Opinión sobre la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

CUT (*Central Unitária de Trabajadores de Chile*) *Sistema de Pensiones em Chile*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Econsult. *El Desafío de Fortalecer el Sistema Privado de Pensiones*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em 2 de maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Eurostat. *Social Protection in Europe 1993*. Comissão Européia/Eurostat Publications, 1994. (Disponível em [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)).

FIAP (Federação Internacional de Administradores de Fundos de Pensão) *Algunas Reflexiones sobre las Posibles Reformas al Sistema Pensional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

FIAP (Federação Internacional de Administradores de Fundos de Pensão) *Multifondos, los Casos de Chile, México y Peru. Series Regulaciones Comparadas*. Santiago: FIAP, dezembro de 2007.

Fundación Chile 21. *Presentación ante el Consejo Presidencial para la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 4 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Fundación Futuro. *Exposición de Sebastián Piñera*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

Fundación Jaime Guzmán. *Reforma al Sistema Previsional, Antecedentes para la Discusión*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreforma.previsional.cl/documentos](http://www.consejoreforma.previsional.cl/documentos)).

La Nación. *Las gestiones de Bachelet para una AFP estatal*. 9 de setembro de 2007 (disponível em [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)).

Libertad y Desarrollo. *Perfeccionamientos al Sistema Previsional de Chile*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *The Welfare State in Crisis*. Paris: OCDE, 1981.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*. Paris: Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Closing the Pensions Gap: The Role of Private Pensions. *Policy Briefs*, setembro de 2007(a) (disponível em [www.oecd.org/publications/policybriefs](http://www.oecd.org/publications/policybriefs)).

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Pension Reform: The Unfinished Agenda. *Policy Briefs*, setembro de 2007 (b) (disponível em [www.oecd.org/publications/policybriefs](http://www.oecd.org/publications/policybriefs)).

OISS (Organização Iberoamericana de Seguridade Social). *Presentación ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Apresentação feita à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

OIT (Organização Internacional do Trabalho) *Informe al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 24 de abril de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

ONU (Organização das Nações Unidas) Overcoming Human Poverty. In: UNDP. *Poverty Report 2000*. Nova Iorque: ONU, 2000.

Presidência da República do Chile. *Palabras de S.E. la presidenta de la República, Michelle Bachelet, en Ceremonia de Constitucion del CAPRP*. Governo do Chile, Santiago, 17 de março de 2006.

Principal. *Minuta de Presentación de Principal Financial Group*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2 de maio de 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

PET (*Programa de Economía del Trabajo*). *Posición del Programa de Economía del Trabajo*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreforma.previsional.cl/documentos](http://www.consejoreforma.previsional.cl/documentos)).

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 1. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, maio de 2007.

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 2. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, junho de 2007.

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 3. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, julho de 2007.

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 4. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, agosto de 2007.

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 5. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, julio de 2008.

SPS (*Subsecretaría de Previsión Social*). *Boletín Previsional*, n. 6. Santiago: SPS/Gobierno de Chile, agosto de 2008.

UNAP (*Union Nacional de Pensionados de Chile*). *Presentación al Consejo Asesor de la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreformaprevisional.cl/documentos](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos)).

UNT (*Unión Nacional de Trabajadores*). *Al Consejo Asesor de la Reforma Previsional*. Documento enviado à *Comisión Marcel* em 2006 (disponível em [www.consejoreforma.previsional.cl/documentos](http://www.consejoreforma.previsional.cl/documentos)).