

# REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 4 | Número 2 | Agosto 2012

**Em Direção a um Estado de Bem-Estar Social Chinês? Qualificando o conceito de seguridade social na China**

Anne Sander, Christopher Schmitt e Stein Kuhnle

**Inovações na Proteção Social no Sul Global**

Radhika Lal e Fábio Veras Soares

**Reformas das Reformas do Sistema Público de Previdência no Hemisfério Americano: uma perspectiva comparativa preliminar**

Milko Matijascic

**Reformas Previdenciárias na América Latina: a nova geração de sistemas de contas individuais**

Barbara E. Kritzer, Stephen J. Kay, Tapen Sinha

**O Programa de Subsídio Universal por Filho e as Transferências Monetárias de Renda na Argentina**

Rubén M. Lo Vuolo

**Quem Recebe o Quê? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino**

Camila Arza



**ipea**  
Por um Brasil desenvolvido

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

# ipea

## Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### Presidente

Marcelo Côrtes Neri

### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

### Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Ficha Técnica

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul-Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando a economia política.

E-mail: [<tempodomundo@ipea.gov.br>](mailto:<tempodomundo@ipea.gov.br>).

## Corpo Editorial

### Membros

Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD)

Antônio Carlos Macedo e Silva (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)

Luciana Acioly da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lyttton Leite Guimarães (Universidade de Brasília, Brasil)

Milko Matijascic (Centro Salesiano/AISS, Brasil)

Pedro Luiz Dalcerro (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Roberto Passos Nogueira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)

Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

### Suplentes

Gentil Corazza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Claudio Roberto Amitrano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lucas Ferraz Vasconcelos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Miguel Matteo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

### Editor

Marcos Antonio Macedo Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

### Coeditores

André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Flávia de Holanda Schmidt (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Alves Teixeira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

### Apoio Técnico

Luísa de Azevedo Nazareno

# REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 4 | Número 2 | Agosto 2012

Brasília, 2012

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.  
Edição publicada também em inglês.  
ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>CARTA DO EDITOR .....</b>	<b>7</b>
<b>EM DIREÇÃO A UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL CHINÊS? QUALIFICANDO O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL NA CHINA.....</b>	<b>9</b>
<b><i>TOWARDS A CHINESE WELFARE STATE? TAGGING THE CONCEPT OF SOCIAL SECURITY IN CHINA</i></b>	
Anne Sander Christopher Schmitt Stein Kuhnle	
<b>INOVAÇÕES NA PROTEÇÃO SOCIAL NO SUL GLOBAL .....</b>	<b>39</b>
<b><i>GLOBAL SOUTH INNOVATIONS IN SOCIAL PROTECTION</i></b>	
Radhika Lal Fábio Veras Soares	
<b>REFORMAS DAS REFORMAS DO SISTEMA PÚBLICO DE PREVIDÊNCIA NO HEMISFÉRIO AMERICANO: UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA PRELIMINAR .....</b>	<b>63</b>
<b><i>PUBLIC PENSION RE-REFORMS IN THE AMERICAN HEMISPHERE: A PRELIMINARY COMPARATIVE PERSPECTIVE</i></b>	
Milko Matijascic	
<b>REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA: A NOVA GERAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTAS INDIVIDUAIS.....</b>	<b>87</b>
<b><i>NEXT GENERATION OF INDIVIDUAL ACCOUNT PENSION REFORMS IN LATIN AMERICA</i></b>	
Barbara E. Kritzer Stephen J. Kay Tapen Sinha	
<b>O PROGRAMA DE SUBSÍDIO UNIVERSAL POR FILHO E AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DE RENDA NA ARGENTINA .....</b>	<b>163</b>
<b><i>THE "ALLOWANCE PER CHILD" PROGRAM OF ARGENTINA AND INCOME CASH TRANSFER PROGRAMS</i></b>	
Rubén M. Lo Vuolo	
<b>QUEM RECEBE O QUÊ? PRINCÍPIOS E IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ARGENTINO .....</b>	<b>183</b>
<b><i>WHO GETS WHAT? PRINCIPLES AND DISTRIBUTIVE IMPACTS OF THE ARGENTINE PENSION SYSTEM</i></b>	
Camila Arza	



## APRESENTAÇÃO

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, órgão que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A revista conta com versões em português e inglês e foi idealizada para apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul-Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.

A meta é valorizar o debate a fim de formular proposições para a elaboração de políticas públicas e, neste âmbito, privilegiar as comparações internacionais e a interdisciplinaridade, sempre destacando o papel do planejamento. A *Revista Tempo do Mundo* assume a ambição de formular as questões enfrentadas pela civilização contemporânea que, a um só tempo, deseja usufruir de padrões de vida confortáveis e condições de vida dignas, mas precisa respeitar os limites do que o planeta pode suportar em termos de exploração do meio ambiente.

É importante destacar a homenagem conferida a Fernand Braudel, com a valorização de sua formulação que trata do “tempo do mundo”, o que, em conjunto com as “estruturas do cotidiano” e com os “jogos da troca”, define sua originalidade. Braudel sempre buscou tratar das questões que envolvem as dimensões do desenvolvimento em uma perspectiva histórica e de longa duração, enfatizando que o mundo dominado pelo modo de produção com base na acumulação de capital sempre teve de equilibrar a sociedade, o mercado e o Estado. Conforme ensinou o mestre, onde a tarefa foi mais bem-sucedida, houve prosperidade, e onde as dificuldades foram persistentes, os resultados não tiveram o mesmo sucesso.

Essa iniciativa, no Brasil, não é nova, e o grande precursor foi Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*. Esta obra seminal foi saudada por Braudel como inovadora sob o prisma metodológico.

Conselho Editorial





## CARTA DO EDITOR

A nona edição da *Revista Tempo do Mundo (RTM)* reúne seis trabalhos que apresentam perspectivas diversas sobre diferentes cenários internacionais, levando em consideração processos de desenvolvimento econômico e social. A temática neste volume envolve abordagens estruturais de cenários como segurança social na China e no “Sul Global”, assim como os fundos de pensão com um enfoque latino-americano, por meio de tópicos relacionados com o desemprego e o sistema provisional argentino. Adicionalmente, novas questões mais ligadas à área das relações internacionais e da ciência política ganham espaço na *RTM* e contribuem para que temas bastante atuais encontrem aqui um fórum para reflexão e diálogo.

Os autores Anne Sander, Christopher Schmitt e Stein Kuhnle trazem até o leitor o conceito de segurança social na China, discutem sobre a instabilidade social e governamental do país, e buscam marcar o desenvolvimento de valores sociais chineses.

Logo em seguida, Fábio Veras e Radhika Lal tratam da proteção social no chamado “Sul Global”. Comparam os sistemas de proteção social e, principalmente, explicam o que seria esta proteção que se mostra diferenciada em vários países, posto que baseada nas suas diferentes tradições e costumes.

Em outro momento, o artigo assinado por Milko Mtijascic tem por objeto as reformas das pensões públicas no hemisfério americano. Ali ele mostra como o desemprego tem aumentado nos países da América Latina, e como isso afeta a segurança social. E levanta ainda o atual quadro dos países com maior produto interno bruto (PIB) *per capita* nos quais, ao longo dos anos, o aumento do desemprego vem se tornando cada vez mais um desafio – enquanto no passado não chegava a constituir um problema.

Ainda na mesma temática, os autores Barbara E. Kritzer, Stephen J. Kay e Tapen Sinhá se atêm à “reforma da reforma” posterior dos sistemas de pensões, com foco na recente experiência do sistema chileno, e nas grandes reformas no México, Peru e Colômbia, por meio dos elementos-chave das reformas de pensões relativos às contas individuais.

Ainda que menos circunscrito na temática desta edição, mas ainda se debruçando sobre problemas estruturais, o artigo de Rubén Lo Vuolo volta a atenção para a Argentina e os programas de transferências de renda dirigidos às pessoas economicamente dependentes. Detém-se principalmente no programa de abono universal familiar, cuja peculiaridade reside no fato de não ser direcionado para as pessoas pobres, mas sim para aquelas com emprego informal ou desempregadas em baixas condições.

Por fim, ainda versando sobre a Argentina, Camila Arza analisa os impactos do sistema provisional deste país. O trabalho apresenta as recentes medidas que geraram as mudanças paulatinas do rumo da distribuição real dos benefícios do sistema bismarckiano tradicional.

Ratifica-se assim, que, conforme descrito, os artigos aqui apresentados focam atenção em temas atuais, gerados pela crise internacional, e também relativos a desenvolvimento econômico, reformas, construção da paz e desigualdades. Nesse contexto é que a *Revista Tempo do Mundo* propõe uma reflexão sobre os temas descritos, e ressalta a importância das contribuições dos autores, tanto nacionais quanto internacionais.

## EM DIREÇÃO A UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL CHINÊS? QUALIFICANDO O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL NA CHINA \*

Anne Sander\*\*

Christopher Schmitt\*\*\*

Stein Kuhnle\*\*\*\*

Em vista dos desafios acumulados e do potencial crescente de intranquilidade e instabilidade social, o governo chinês aditou repetidamente, nos anos recentes, a sua linha de política social baseada no produtivismo para o estabelecimento de uma sociedade harmoniosa. Embora os estudiosos tenham discutido amplamente se a China se desenvolverá ou não seguindo a linha dos Estados de bem-estar social dos países ocidentais, poucas foram as tentativas para identificar a concepção chinesa de bem-estar social e os valores subjacentes aos últimos desenvolvimentos. Contudo, isto é crucial para avaliar as características e o impacto de um possível novo regime de bem-estar social chinês. Este trabalho revê a literatura existente para rotular os valores relacionados ao desenvolvimento da seguridade social na China desde 1949. As questões principais da pesquisa subsequente são: qual é a concepção chinesa de bem-estar social e como esta se reflete na política social? Argumenta-se que, embora a percepção chinesa de bem-estar social tenha mudado desde o sistema de “empregos vitalícios” (*iron rice bowl*), englobando novos grupos e tentando satisfazer novas necessidades, persistem a sua lógica principal e as suas normas subjacentes.

**Palavras-chave:** política social chinesa; Estado de bem-estar social; modelo de bem-estar do Leste Asiático; sociedade harmoniosa; confucionismo; reformas.

### TOWARDS A CHINESE WELFARE STATE? TAGGING THE CONCEPT OF SOCIAL SECURITY IN CHINA<sup>i</sup>

In the face of mounting challenges and a growing potential for social unrest and instability the Chinese government has in recent years repeatedly amended its productivism-based social policy line towards the establishment of a “Harmonious Society”. While scholars have thoroughly addressed the question of whether or not China does and will develop along the lines of Western Welfare states, few attempts have been made to identify the Chinese conception of welfare and the values underlying the recent developments. This is however crucial in order to assess the features and impact of a possible new “Chinese Welfare Regime”. This paper reviews the existing literature to tag the development of social security related values in China since 1949. The main research questions subsequently are:

---

\* Este artigo baseia-se no trabalho apresentado na Conferência Internacional de Política e Pesquisa em Seguridade Social da International Social Security Association (Issa) em setembro e outubro de 2010, em Luxemburgo. O trabalho baseia-se em um plano de um projeto de pesquisa sobre os desenvolvimentos em política social na China em colaboração com o Instituto de Seguridade Social e Política Social, Escola do Governo, na Universidade Sun Yat-Sen em Guangzhou. São preliminares as conclusões e as interpretações.

\*\* Anne Sander é pesquisadora associada na Escola de Governança Hertie, Alemanha.

\*\*\* Christopher Schmitt é mestrando em política pública na Escola de Governança Hertie.

\*\*\*\* Stein Kuhnle é professor de política social comparada na Escola de Governança Hertie e professor de políticas comparadas na Universidade de Bergen, Noruega.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

what is the Chinese conception of welfare and how is it reflected in social policy? We argue, that while the Chinese perception of welfare has changed since the “iron rice bowl” system, embracing new groups and trying to meet new needs, its main rationale and underlying norms persist.

**Keywords:** Chinese social policy; welfare state; East Asian welfare model; harmonious society; confucianism; reforms.

JEL: I00; Z18.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 9-38 [2012]

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, a China emergiu como uma das principais potências econômicas e um dos mais importantes atores políticos globais, ultrapassando a Alemanha como campeã das exportações mundiais, e deslocando o Japão como a segunda potência econômica. O seu papel e contribuição cruciais para a economia mundial – a qual provavelmente aumentará nos próximos três a cinco anos – foram ressaltadas pela atual crise financeira e econômica global, apesar de a China ter sido capaz de manter um crescimento substancial do produto interno bruto (PIB). Ainda assim, a crise expôs alguns dos problemas e desafios predominantes da China, tais como ampliação do fosso entre as regiões ricas e pobres e uma ausência de proteção social adequada (mesmo básica) para uma grande proporção da sua população de 1,3 bilhão de habitantes.

A política social chinesa passou por imensas mudanças durante a transição de um regime comunista, altamente centralizado, de “empregos vitalícios”, para uma economia de mercado socialista, cujas características distintas são muito mais complexas. Durante a transição, a competitividade e a flexibilidade tornaram-se parâmetros cruciais da política chinesa, inerente não somente às reformas de abertura econômica e empresarial, mas também à transformação do Estado de bem-estar social. Enquanto a seguridade social nas áreas urbanas originalmente era garantida pelas empresas estatais (SOE – State Owned Enterprises) que forneciam aos seus *danwei* (unidades de trabalho) um sistema de seguridade social vitalício (do berço ao túmulo), a população rural tinha somente uma seguridade mínima através da propriedade coletiva da terra. Os direitos urbanos e rurais eram assegurados, respectivamente, pelo sistema de registro domiciliar (Hukou), aprovado por Mao no final da década de 1950, que serviu como um meio de controle através da severa segregação rural-urbana. A separação gradual da seguridade social das empresas estatais e a exclusão de grande proporções da população (migrantes rurais, trabalhadores informais, desempregados e trabalhadores despedidos) das provisões básicas da seguridade social, agora se somam a problemas sociais e políticos significativos. Desde a década de 1980, e muito mais ativamente desde o início dos anos 2000, o governo chinês buscou cuidar deste desafio através de uma gama ampla de reformas em todos os campos da política social. Mais recentemente, o governo central, sob a presidência de Hu Jintao, distanciou-se cada vez mais da lógica de mera orientação de produtos econômicos e enfatizou, sob o conceito de uma sociedade harmoniosa, a necessidade de maior redistribuição e igualdade, assim como uma agenda social sustentável, visando

a equalização dos serviços sociais básicos até 2020. Esta meta foi novamente enfatizada no 12º plano quinquenal para o período de 2011-2015.

Enquanto a transição econômica teve um ritmo incrivelmente rápido e tem sido atentamente monitorada por estudiosos em todo o mundo (e a partir de uma variedade de disciplinas), o conhecimento sistemático dos programas de bem-estar social e seguridade social chinês é escasso, especialmente com relação ao seu desenvolvimento no decorrer do tempo. Em geral, a pesquisa sobre a seguridade e a política social do Leste Asiático é recente e não se iniciou até a década de 1970. Ademais – e apesar do crescente e rápido interesse de estudiosos especialmente nos desenvolvimentos na China – tem sido difícil conceituar e analisar os desenvolvimentos no Leste Asiático a partir das linhas de estruturas e teorias ocidentais. Embora os estudiosos concordem que a China não se enquadra em qualquer das tipologias clássicas de Estado de bem-estar social, os desenvolvimentos no país têm sido ainda monitorados em função das linhas de desenvolvimento dos Estados europeus de bem-estar social. Foram feitas poucas tentativas até agora de identificar o conceito chinês de bem-estar e os valores e ideias subjacentes a este conceito. Isto é, contudo, crucial para avaliar as características e o impacto de um possível novo “regime chinês de bem-estar social”.

Neste trabalho busca-se identificar as características e ideias centrais do bem-estar social na China, perguntando o que é o conceito chinês de bem-estar social e como/se este mudou desde o maoísmo. Teria a política de portas abertas pavimentado a via para uma verdadeira mudança política ou o que foi testemunhado nas últimas décadas é meramente uma tentativa de ajustar a ideologia pré-reforma aos novos desafios e um contexto em mutação? Esboça-se aqui, como as ideias respectivas se refletem na política social e busca-se mapear as mudanças ocorridas no decorrer do tempo, tentando delinear-las a partir das teorias e tipologias ocidentais de Estado de bem-estar social. Argumenta-se que, enquanto a percepção chinesa do bem-estar social se alterou desde o sistema de “empregos vitalícios”, englobando novos grupos e tentando satisfazer novas necessidades, a sua lógica principal persiste como meio de legitimar o Partido Comunista Chinês (PCC).

Primeiramente, será apresentada uma visão geral dos desenvolvimentos da política social desde a fundação da República Popular, em 1949, até a abordagem pós-2003 para estabelecer uma “sociedade harmoniosa” até 2020. Enfatizaram-se as reformas mais significativas em uma gama ampla de campos da política, assim como serão resumidas as alterações estruturais e ideológicas. Baseado nisto, na segunda parte, serão discutidas as ideias que deram forma a estes desenvolvimentos de política social e se tentará identificar as continuidades e mudanças, baseando-se na literatura existente. A análise terá o foco na possibilidade e, em caso positivo, a forma como as ideias chinesas de bem-estar social estarem alinhadas com as ideias ocidentais; assim, contribuindo para o debate acadêmico em andamento sobre qual tipo de regime de bem-estar social está emergindo na China.

## 2 O PERÍODO DE MAO ATÉ A SOCIEDADE HARMONIOSA – VISÃO GERAL DOS DESENVOLVIMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL NA CHINA ENTRE 1949-2010

A China passou, nas últimas três décadas, por mudanças profundas, desenvolvendo desde um regime comunista altamente centralizado de “empregos vitalícios” para uma economia de mercado socialista cujas características distintas são muito mais complexas. Durante a transição, a competitividade e flexibilidade tornaram-se parâmetros cruciais da política chinesa, inerente não somente às reformas da abertura econômica e empresarial, mas também à transformação do Estado de bem-estar social. Enquanto a seguridade social nas áreas urbanas originalmente era garantida por empresas estatais, que forneciam aos seus *danwei* (unidades de trabalho) um sistema de seguridade social vitalício (do berço ao túmulo), a população rural tinha somente uma seguridade mínima através da propriedade pública da terra. Os direitos urbanos e rurais eram assegurados, respectivamente, pelo sistema de registro domiciliar (Hukou), que atuou como um meio de controle através de severa segregação rural-urbana. No decorrer da transição econômica, a importância do Hukou diminuiu gradualmente para satisfazer a demanda crescente por mão de obra barata nos centros econômicos emergentes ao longo da costa oriental. No entanto, a transição econômica colocou desafios enormes para a China, com milhões de pessoas desempregadas ou despedidas pela decadência das empresas estatais. Nas áreas rurais, a reforma agrária levou a uma massiva migração da mão de obra rural para os centros urbanos, sem incluir os migrantes nos programas de seguridade social e, assim, tornando-os um imenso grupo vulnerável. Ainda que números exatos sejam difíceis de serem encontrados, tanto a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS) como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimam a “população flutuante” em 150 milhões (Tunón, 2006).

Qualquer análise estilizada e breve, como esta apresentada aqui, deve empregar um nível alto de simplificação e não fará justiça a complexidade real dos desenvolvimentos históricos. Tendo estas limitações em mente, é útil distinguir, aproximadamente, três fases históricas gerais do desenvolvimento da política social desde a fundação da República Popular da China. A primeira fase, também denominada de período maoísta, durou desde a fundação da República Popular da China (RPC) até o início da abertura econômica e das reformas iniciadas por Deng-Xiaoping em 1979. Caracterizou-se pela provisão baseada em unidade laboral dos serviços sociais amplos (organizado ao redor das empresas estatais nos centros urbanos e ao redor das comunidades agrícolas nas áreas rurais) e no estabelecimento de uma economia planejada comunista que se baseava no emprego universal vitalício. O segundo período durou dos passos iniciais da reforma econômica em 1979 até, aproximadamente, o final da década de 1990 ou início da década de 2000 e testemunhou a erosão ampla dos arranjos de bem-estar social anteriores e um grande foco na flexibilidade orientada para o mercado, na competitividade

e na contenção de custos que ignorou enormemente as considerações de seguridade social e equidade. A terceira fase iniciou-se no final da década de 1990, mais especificamente após a posse do Presidente Hu Jintao em 2003, e caracterizou-se por uma mudança considerável de políticas voltadas puramente para o crescimento do PIB para uma abordagem mais equilibrada, sustentável e socialmente equitativa para o desenvolvimento subordinado ao motor de uma sociedade harmoniosa. O quadro 1 fornece uma visão simplificada dos desenvolvimentos mais relevantes nos campos de política social durante estas três fases.

#### QUADRO 1

##### **Visão geral (simplificada) dos desenvolvimentos de política social na China: da pré-reforma até o presente**

Campo da Política	Fase 1 – Pré-reforma (–1979)		Fase 2 – Abertura econômica – final da década de 1980		Final dos anos 1980 – 2002		Fase 3 – 2003 – presente	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Trabalho	“Provisão vitalícia” por meio das empresas; política de pleno emprego/ emprego vitalício”	Política de pleno emprego baseada na propriedade pública da terra	Política “três- em-um”; reforma das empresas estatais; recrutamento aberto; emprego baseado em contrato; desmanche do “danwei”; seguro desemprego 1986	Reforma agrária e mão de obra rural excedente	Lei Trabalhista (1994) e reconhecimento do desemprego como política ativa de emprego; política de re-colocação (ajustes em 1993 e 1999)	Migração massiva da mão de obra rural para os centros urbanos	Lei do Contrato de Trabalho (2008); Admissão dos trabalhadores migrantes em Sindicatos (2004); responsabilidade local pelo desemprego	Integração parcial da mão de obra migrante em planos urbanos
Pensões	“Seguro trabalhista” não contributivo nas empresas estatais	Provisão baseada na propriedade pública da terra; contas individuais em algumas comunidades	–	Responsabilidade pela proteção com as famílias	1991: sistema de três pilares (compulsório para empresas estatais); planos uniformes para todas as empresas, 1997	1991: planos de pensões rurais; financiados por indivíduos; baixa cobertura	2005: planos de pensões para trabalhadores urbanos	Ajustes diversos no Plano de 1991

(Continua)

(Continuação)

Campo da Política	Fase 1 – Pré-reforma (–1979)		Fase 2 – Abertura econômica – final da década de 1980		Final dos anos 1980 – 2002		Fase 3 – 2003 – presente	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Saúde	Atenção médica gratuita para funcionários estatais (sistemas-tres-tier)	Sistema de cooperação rural de atenção médica	Desmanche do Plano devido à localização e privatização	Desmanche do Plano devido à localização e privatização	Introdução do Seguro Médico Básico (BMI), sistema contributivo (1998)	–	Introdução do Seguro Médico Básico (BMI), mas cobertura ainda limitada em muitas cidades; plano piloto subsidiado para grupos diferentes	New Rural Cooperative Medical Scheme 2003; custos da imunização cobertos pelo governo (a partir de 2005)
	Benefícios em espécie para os “três não’s” <sup>1</sup> ; baixa cobertura	Sistema Wu Bao Hu <sup>1</sup> (Cinco Garantias Domiciliares) para idosos, deficientes e órfãos	Benefícios em espécie para os “três não’s” <sup>2</sup> ; baixa cobertura	Wu Bao Hu	Minimum Standard of Living Scheme (MSLS); responsabilidade local; governo central como “último recurso”	Sistema Wu Bao Hu	Minimum Standard of Living Scheme (MSLS)	Minimum Standard of Living Scheme (MSLS) introdução anunciada em 2006 + Cinco Garantias
Educação	Financiada pelo governo e empresas estatais	Financiada pelas coletividades rurais e subsidiadas pelo governo	Foco na competitividade; reforma em 1985; introduzido o princípio de gratuidade; descentralização e localização	Educação compulsória de nove anos em todo o país (financiado localmente); disparidades entre o meio rural e o urbano	Continuação da reforma plano “dois-básicos”, lançado para combater analfabetismo	Persistem as disparidades; taxas altas de desistência nas áreas rurais	Aumento no analfabetismo; desigualdade educacional tratada sob a diretriz da sociedade harmoniosa (2003)	Desigualdade de gênero e disparidades persistentes comparadas às áreas urbanas

Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Equivalente ao Programado “três não’s”, garantias de provisão de alimentos, vestuário, moradia, atenção médica e despesas funerárias/educação para órfãos jovens.<sup>2</sup> Refere-se aos sem habilidade laboral, sem família e sem renda.



Como se vê no quadro 1, os processos de transição e abertura econômica foram caracterizados por uma separação gradual da seguridade social e as empresas estatais. Isto resultou em uma exclusão de grandes proporções da população (migrantes rurais, trabalhadores informais, desempregados, trabalhadores despedidos) das provisões básicas de seguridade social, a qual infligiu um problema significativo sobre o governo chinês. Desde a década de 1980, e muito mais ativamente desde o início da década de 2000, o governo central buscou, assim, enfrentar este desafio através de uma ampla gama de reformas em todos os campos da política social.

As reformas levaram gradualmente a um sistema de segurança social com provisão adicional de seguridade social. Uma postura em direção a uma maior inclusão foi realizada pelo governo em anos recentes. Contudo, persistem o forte viés urbano, a localização das provisões, as disparidades regionais e a desigualdade rural-urbana. Enquanto os trabalhadores industriais urbanos foram o principal grupo alvo da política relativa à seguridade social, a população rural e a crescente proporção de trabalhadores informais ainda não têm acesso até mesmo às provisões de seguridade social básica. O governo reconheceu e cuidou destas questões, afastando-se de sua lógica voltada para mero produto econômico. Este movimento de um foco econômico para as questões sociais tem sido enfatizado pela dedicação do governo ao desenvolvimento sustentável, visando à equalização dos serviços sociais básico até 2020.

O campo da política social que reflete mais vivamente estes desafios e mudanças é o mercado de trabalho, no qual diversas novas políticas foram lançadas nos últimos anos para abordar alguns dos desafios mais prementes. Todavia, o desemprego e a crescente informalidade levaram ao desenvolvimento do mercado de trabalho em dois níveis e apresentaram ameaças importantes à estabilidade social. Entretanto, o fosso entre o crescimento econômico e as provisões de seguridade social molda também outros campos de política social, tais como saúde, educação e pensões. O principal desafio futuro para a China é, assim, atingir um equilíbrio entre uma economia de mercado flexível e com provisão de seguridade social adequada. Tal desafio se relaciona intimamente à questão: isto levará eventualmente ao surgimento de um novo regime de seguridade social?

O que se segue dá uma visão condensada das mudanças de política e desenvolvimento mais importantes no campo da política social desde o estabelecimento da RPC. São enfatizadas as áreas cruciais de políticas de atenção à saúde, pensões para idosos e desemprego/assistência social. Para cada um destes campos de política social, serão discutidos os desenvolvimentos tanto em áreas urbanas como rurais, já que tipicamente existem diferenças profundas nas políticas gerais e nos planos específicos entre estas duas esferas, o que significa que as disparidades urbano-rurais nelas e para elas mesmas constituem em um dos desafios mais importantes da política social para autoridades chinesas.

## 2.1 O período maoísta

De uma maneira geral, o período maoísta foi caracterizado por um sistema de seguridade social duplo em função das unidades laborais (*danwei*) nas empresas estatais, nas áreas urbanas e nas comunidades agrícolas em áreas rurais. Enquanto o *danwei* oferecia aos seus respectivos membros serviços vitalícios bastante abrangentes em um contexto de emprego vitalício no sistema econômico comunista, a população rural era provida com base na propriedade coletiva da terra. Um sistema de registro de domicílio restritivo (Hukou) negava o acesso às áreas urbanas aos moradores rurais.

Em termos de atenção à saúde, a etapa pré-reforma se caracterizava por um sistema altamente unificado de provisão de cuidados à saúde, operado pelo governo, que cobria quase toda a população, tanto nas áreas urbanas quanto rurais. Como já mencionado, as unidades laborais atuavam como uma espécie de mini Estado de bem-estar social e tinham um papel chave na provisão de serviços de saúde. Nas áreas urbanas, a organização da provisão de cuidados de saúde seguiu uma estrutura de três níveis, com clínicas de rua fornecendo serviços ambulatoriais, hospitais distritais que forneciam tratamento mais sofisticado e os hospitais nas cidades no topo, aos quais os casos mais complicados eram transferidos. Os profissionais da saúde eram funcionários públicos e os serviços eram providos gratuitamente em grande parte ou altamente subsidiados, com taxas impostas centralmente, o que significava que praticamente todos os residentes urbanos gozavam de serviços de saúde abrangentes (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 115-117; Saich, 2009, p. 268-274). A estrutura organizacional de três níveis existia também nas áreas rurais, onde os membros das comunidades – por exemplo, as unidades laborais agrícolas coletivas eram cobertos pelo chamado Plano de Cooperativa Médica (Cooperative Medical Scheme – CMS). As provedoras centrais dos serviços de saúde eram os assim chamados médicos descalços, em clínicas dos vilarejos baseados nas comunas. Os casos mais complicados eram tratados nos centros de saúde das cidades e nos hospitais do município, respectivamente. O CMS era financiado com os recursos coletivos dos vilarejos a partir da agricultura coletiva, contribuições de domicílios individuais que somavam no máximo 2% da renda anual de um agricultor, e com os subsídios complementares do governo central (Carrin *et al.*, 1999, p. 62; Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 115-117; Liu e Yi, 2004, p. 5-8). Em 1976, cerca de 90% dos vilarejos na China rural participavam deste tipo de programa de seguridade social que previa cobertura quase universal da população rural (Carrin *et al.*, 1999, p. 962). É amplamente reconhecido, por exemplo, pelos relatórios oficiais da Organização Mundial da Saúde (OMS), que, dado o atraso generalizado da China rural em termos de desenvolvimento econômico, o sistema previa serviços médicos de notável qualidade que claramente

eram superiores aos níveis encontrados em países em desenvolvimento comparáveis (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 117; Saich, 2004, p. 273).

A responsabilidade pela provisão das pensões dos idosos nas áreas urbanas era exclusivamente das empresas estatais (Frazier 2004, p. 101). As empresas tinham que pagar as pensões dos empregados aposentados das suas receitas correntes em um sistema que não tinha um fundo e nem elementos de contribuições dos funcionários do tipo pagamento durante o período de trabalho (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 15-17). O sistema combinava critérios generosos de elegibilidade com altos níveis de benefícios, ofertando taxas de reposição de até 80% e, portanto, impunham custos consideráveis para as empresas (Whiteford 2003, p. 47-49). Nas áreas rurais, virtualmente não existia nenhum programa de previdência rural operado pelo Estado e os habitantes rurais tinham que contar totalmente com o apoio familiar para a seguridade na velhice (Shi 2006, p. 791-793). Existiam somente poucos e mínimos programas e instalações de seguridade social para idosos nos vilarejos e estas medidas de seguridade social dependiam completamente do discernimento das comunas individualmente, em vez de uma estrutura unificada de política baseada em direitos (Treas, 1979, p. 36). O único elemento padronizado de assistência institucional disponível para os idosos eram as chamadas Cinco Garantias, estabelecidas em 1956, que proviam um mínimo de benefícios materiais sob a forma de alimentos, vestuário, abrigo, assistência médica e despesas funerárias, e eram rigorosamente restritas aos idosos sem filhos, renda e habilidade laboral (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 62-71).

Durante a era maoísta de emprego vitalício universal nas empresas estatais, virtualmente todos os habitantes urbanos tinham um salário na economia operada pelo estado. Os níveis salariais e os padrões de vida em uma economia altamente ineficiente e com instalações industriais defasadas, foram sempre muito baixos, mas o desemprego não era reconhecido oficialmente como um problema social importante. Para os poucos indivíduos sem habilidade laboral, o governo provia níveis mínimos de alívio material via pagamentos em espécie, visando os chamados “três não’s”, por exemplo, domicílios sem dependentes, sem fontes de renda e sem habilidade laboral (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 61-68; Saich, 2009, p. 23).

Nas áreas rurais, onde o emprego universal e a distribuição de todas as necessidades diárias eram providos pelas unidades laborais agrícolas coletivistas, o governo central obrigou as comunas, a partir de 1956, a usarem os recursos coletivos para dar assistência aos habitantes rurais mais marginalizados e empobrecidos. Este nível mínimo de alívio material era destinado aos órfãos e idosos que não tinham apoio familiar, renda e habilidade laboral; e foi projetado para oferecer-lhes alimentos, vestuários, abrigo, assistência médica e despesas funerárias dentro da estrutura das “Cinco Garantias”.

## 2.2 A era das reformas e da transição econômica

As reformas econômicas iniciadas por Deng Xiaoping, que se tornou o líder de fato do PCC em 1979, transformaram gradualmente a economia planejada pelo governo central da China em uma economia de mercado mais liberalizada e baseada em produtos agrícolas, embora os altos níveis de propriedade de indústrias-chave pelo Estado persistam até hoje. O processo de liberalização econômica ganhou ritmo com a emergência das três primeiras zonas econômicas livres ao longo da costa oriental cujas cidades tornaram os centros de produção e progresso econômico. Ao mesmo tempo, as Comunas Populares coletivistas nas áreas rurais foram suplantadas no início da década de 1980 pelo sistema de responsabilidade domiciliar que alocou terras agricultáveis e o direito ao lucro com o seu cultivo para famílias individuais para aumentar a produtividade (Yifu Lin, 1992, p. 34-40). O governo central, em função do histórico de grande produtividade e aumento da produção agrícola, disparados pelo sistema de responsabilidade domiciliar, empenhou-se em adotar reformas semelhantes nas indústrias urbanas. Portanto, a partir do início da década de 1980, adotou várias medidas voltadas para a reforma das empresas urbanas, que passaram a ser dotadas de substancial autonomia nas decisões de gestão – e eventualmente reconheceu o potencial econômico das empresas privadas ao legalizar a propriedade privada dos negócios (Wei, 1997, p. 1080-1084; Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 27-32).

As etapas graduais da reforma econômica e a liberalização esquematizada acima tiveram um impacto profundo nas estruturas de bem-estar social e provisão de seguridade social existentes. Um sistema de bem-estar social organizado em função das unidades laborais individuais, por exemplo, as empresas estatais e as comunas agrícolas das quais se esperava provisão de serviços vitalícios para os seus funcionários ou membros, demonstrou ser incompatível com a economia de mercado baseada na concorrência. De uma maneira geral, o governo adotou uma abordagem que se caracterizou pela prioridade clara do crescimento econômico e do fortalecimento da flexibilidade e da competitividade. Isto implicou, em muitos aspectos, na retirada do Estado da provisão de seguridade social, e em um maior foco na contenção dos custos em detrimento daqueles que não se beneficiaram da dinâmica desencadeada pelos mercados liberalizados.

Do mesmo modo, o governo central decidiu delegar a responsabilidade pela provisão de saúde urbana para as autoridades locais e adotou uma reforma de gestão que transformou os hospitais em entidades lucrativas dotadas de substancial autonomia. Como resultado desta mudança de estratégia, os gastos do governo com saúde diminuíram drasticamente. Os gastos gerais com saúde, como proporção das despesas gerais do governo, caíram de 3,1% em 1985 para 2,3% em 1995, e a participação governamental nas despesas nacionais totais com saúde caíram de 28%, em 1978, para 14%, em 1993 (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 119). A tendência geral se caracterizou pela saída do Estado e pelo aumento de pagamentos

privados pelos trabalhadores por serviços de saúde pagos, refletindo no aumento do número de instalações operadas pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, houve uma mudança profunda na provisão de saúde pelos hospitais, enquanto que a base anterior do sistema, o atendimento nas clínicas de rua, se corroeu substancialmente e, em algumas regiões, deixou de existir (Saich, 2004, p. 284-287).

As áreas rurais da China vivenciaram um processo semelhante de deterioração da saúde devido ao colapso dos planos de cooperativas médicas. Os recursos coletivos dos vilarejos desapareceram virtualmente, deixando, de repente, 900 milhões de habitantes rurais sem cobertura médica (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 126). A saúde passou a ser provida cada vez mais por instalações privadas, voltadas para o lucro, e grande parte da população não podia arcar até mesmo com o tratamento médico básico (Saich, 2004, p. 291-297).

Nos anos que se seguiram às reformas econômicas, devido a crescentes pressões financeiras, a evasão e o descumprimento das obrigações pensionistas pelas empresas estatais tornaram-se um problema grave (Saich, 2004, p. 278). O governo reagiu às pressões com a introdução das contribuições dos empregados para os planos de previdência, em 1986, a serem agrupados em novas agências de seguro social que foram fundadas nas cidades ou no campo, substituindo, assim, a tradição da provisão de previdência baseada na empresa. Para reduzir ainda mais as pressões financeiras sobre as empresas estatais e suavizar o processo da transição econômica, o governo central editou, em 1991, um documento do conselho de Estado que pavimentou a via para o sistema de previdência em três níveis, baseado em um seguro básico de velhice financiado por contribuição, benefícios complementares de empresas e poupança individual. Além disso, o agrupamento dos recursos deveria ser alçado do nível local para o provincial (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 16-19). Contudo, o novo sistema se aplicava somente ao grupo privilegiado dos trabalhadores das empresas estatais e excluía grande parte da população empregada no setor privado (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 62-64). Assim, as medidas do governo podem ser vistas como uma tentativa de reduzir a carga financeira das empresas estatais e assegurar a sua suave transformação e ganho de competitividade no mercado, enquanto muitos empregados no setor privado não estavam cobertos por qualquer sistema de previdência por velhice.

Nas áreas rurais, dada a ausência de planos de previdência, a solidariedade da família tradicionalmente foi a fonte de apoio mais importante para os idosos. Entretanto, o envelhecimento rápido da população, disparado pelo aumento na expectativa de vida e pela política do filho único, adotada em 1979, acoplado com o êxodo dos trabalhadores migrantes jovens e produtivos para as cidades industrializadas e prósperas, minou profundamente a viabilidade das estruturas tradicionais do apoio familiar para os idosos (Shi, 2008, p. 4-11). O governo central começou a mostrar algum interesse na questão somente no final da década de 1980

ao supervisionar alguns programas experimentais locais. Alguns projetos bastante ambiciosos iniciados pelo Ministério das Relações Cívicas, que pretendeu estabelecer um sistema nacional unificado de previdência rural, foram gradualmente minados pelo Conselho de Estado, o qual em 1999 decidiu abandonar completamente e finalizar efetivamente os projetos pilotos estabelecidos com sucesso em diversas províncias (Shi, 2006, p. 796-800). Como consequência, a participação nos planos, agora privatizados, caiu ainda mais, de 82 milhões de assegurados em 1998 para 54 milhões em 2004 (Shi, 2006, p. 799-801).

As reformas econômicas implicaram também em mudanças profundas na natureza do trabalho na China urbana, já que a noção tradicional do emprego vitalício foi suplantada por uma política de mercado de trabalho mais flexível (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 30-32). No novo ambiente econômico, caracterizado pela concorrência empresarial, contratos de trabalho flexíveis e dispensas em massa resultantes de falências de empresas, o desemprego tornou-se um problema social importante. Estimativas confiáveis são difíceis de obter, mas os especialistas concordam que os números se elevaram na década de 1980 (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 97-99). Para preservar a estabilidade social e facilitar a transformação das inchadas empresas estatais em empresas modernas, ao permitir que se desfizessem do excesso de funcionários, o governo estabeleceu, em 1986, um sistema de seguro de desemprego para seus funcionários. Tal sistema foi financiado por contribuições empresariais e proferia benefícios durante, no máximo, dois anos. Mais importante ainda, o governo estabeleceu um sistema de centros de serviços de recolocação (RSCs), em 1995, que forneceria os serviços de recolocação e benefícios materiais para os trabalhadores das empresas estatais que foram “despedidos”. Na terminologia chinesa, estes trabalhadores dispensados não eram vistos como desempregados, mas retinham eles formais com as suas respectivas empresas estatais. Os RSCs poderiam ser vistos, portanto, como um tampão que auxiliaria na manutenção da estabilidade social entre os trabalhadores das empresas estatais, uma vez que os trabalhadores dispensados eram auxiliados pelos RSCs por um período de até três anos antes de se tornarem elegíveis aos benefícios do desemprego (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 97-104). Entretanto, estas políticas tiveram um viés forte para satisfazer as necessidades dos trabalhadores dispensados das empresas estatais, enquanto que outros grupos não estavam cobertos pelo seguro desemprego. Mais importante ainda, o grupo massivo de trabalhadores rurais em excesso, o qual se estimava conter entre 100 e 200 milhões de pessoas na década de 1990, não estava coberto por estes planos esboçados anteriormente, e estes camponeses frequentemente enfrentavam pobreza severa (Tunón, 2006).

### **2.3 Em direção a uma sociedade harmoniosa?**

As reformas econômicas de longo alcance supracitadas e o foco concomitante na redução dos custos da seguridade social para as empresas governamentais

rapidamente desencadearam desigualdades crescentes na sociedade chinesa. A fonte mais severa de desigualdade de renda na China atual se encontra certamente nas notáveis disparidades urbano-rurais. No final de 2008, a renda disponível *per capita* para os domicílios urbanos era de 15.781 yuans, enquanto a renda *per capita* dos domicílios rurais era de somente 4.761 yuans (Saich, 2009, p. 14). O governo chinês, a partir do final da década de 1990, passou a perceber cada vez mais os potenciais de desestabilização das graves disparidades de renda e a distribuição enormemente desigual dos ganhos agregados do bem-estar social a partir do crescimento. “As sementes da ampla intranquilidade social foram semeadas, já que a maioria dos agricultores não compartilha dos benefícios da economia em crescimento do país” (Cheng, 2007, p. 49).

Frente ao cenário de instabilidade social ameaçadora e inquietação alimentada pelas desigualdades sociais, o governo alterou sua estratégia de desenvolvimento baseada simplesmente no crescimento para uma abordagem mais sustentável e equitativa, que daria mais atenção às necessidades de bem-estar social daqueles grupos sociais que até então eram marginalizados e negligenciados no processo da rápida liberalização econômica.

Esta mudança na estratégia, iniciada na década de 1990, passou a ser cada vez mais formalizada e explicitada após 2003, quando o presidente Hu Jintao introduziu os conceitos ideológicos de “sociedade harmoniosa” e “desenvolvimento científico”, incorporando a nova estratégia na retórica governamental, e conseguiu agregar as ideias novas a documentos chaves de políticas e em planos de estratégia de médio prazo, tais como o XI Plano Quinquenal (Cheng, 2007, p. 47-56; Saich, 2009, p. 4-10). A reorientação gradual em direção a um crescimento mais equitativo e equilibrado desencadeou diversas mudanças de política social.

O governo central editou, em 1998, um documento que estabeleceu o Plano Unificado de Atenção à Saúde Urbana, compulsório para todos os empregados urbanos, independentemente do tipo de empresa. O plano possui um componente de agrupamento social e uma conta individual, e exige que tanto empregadores como empregados paguem contribuições baseadas nas folhas de pagamento. Existem tetos pré-definidos para despesas *per capita* com saúde e os trabalhadores pagam individualmente, contribuindo com os custos do tratamento. Para lidar com a questão dos serviços de atendimento à saúde de moradores urbanos não cobertos pelo plano baseado no emprego, o governo central introduziu um programa piloto em 2007, estabelecendo um Plano de Seguro Médico Básico para Moradores Urbanos, opcional, visando incluir aqueles sem trabalho ou com padrões de trabalho flexível, o grupo grande de trabalhadores migrantes sem seguro, além das crianças empobrecidas.

Na atenção à saúde rural, o Conselho de Estado reconheceu explicitamente em 2002 as deficiências de uma abordagem meramente baseada no mercado e englobou a noção da responsabilidade governamental em prover os serviços de atendimento



à saúde nas áreas rurais (Saich, 2009, p. 22), adotando subsequentemente uma estrutura para um Plano de Cooperativa Médica Rural renovado. O esquema de seguro voluntário é financiado por meio das contribuições pagas pelo agricultor individualmente e pelo governo, central e local, que são coletadas em Fundos de Cooperativa Médica Rural (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 127-129). Apesar das graves dificuldades remanescentes, o programa expandiu-se maciçamente e, já em 2007, cobria 20 das 31 províncias chinesas (Saich, 2009, p. 21-23). Em 2006, o governo central intensificou ainda mais os seus esforços para a provisão de saúde no campo, ao decidir aumentar substantivamente os gastos com a construção de instalações de saúde e comprar equipamentos médicos, dentro de uma estrutura mais ampla de medidas para promover o bem-estar social dos camponeses e moradores rurais (Cheng, 2007, p. 52-53; Saich, 2009, p. 14-16; 22-23). Apesar das deficiências existentes, o estabelecimento de um programa unificado e operado pelo governo, bem como seu recente interesse em atendimento à saúde rural, marcam um passo importante na direção de uma melhor proteção social na China rural.

O desenvolvimento do sistema de previdência urbana, no final da década de 1990 e início da década de 2000, caracterizou-se pela transformação gradual de um sistema simplesmente focado nas empresas estatais para um desenho cada vez mais universal. A cobertura foi ampliada a partir dos trabalhadores das empresas estatais, os participantes do sistema de previdência tradicional, para todos os trabalhadores urbanos, independentemente da estrutura de propriedade da empresa, por decisão do Conselho de Estado, em 1995 e 1997 (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 17; Zhao e Xu, 2002, p. 397-400). Logo depois, os programas de previdência, cada vez mais unificados e padronizados, tornaram-se acessíveis aos autônomos e também aos trabalhadores com padrões flexíveis de trabalho (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 62-64, Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 35). Um passo ainda muito mais importante na ampliação da cobertura foi a incorporação dos trabalhadores migrantes, que são responsáveis por 40% da mão de obra urbana e formam a espinha dorsal do rápido crescimento da China, particularmente nos setores manufatureiro e de construção (Shi, 2008, p. 4-5). Embora as dificuldades administrativas atuais de assegurar a capacidade de transferência das contribuições e direitos acumulados entre as províncias representem, de fato, um enorme obstáculo para que os trabalhadores migrantes participem dos programas urbanos de previdência (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 38-40), os observadores concordam que o “MOLSS (Ministério do Trabalho e Seguridade Social) tornou uma prioridade nacional a ampliação da segurança social para os migrantes rurais nos empregos urbanos” (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 22). Embora o cumprimento seja ainda baixo e o governo tenha dificuldades em implantar o sistema, o programa urbano atende agora 48% dos trabalhadores (formais) urbanos e a cobertura continua aumentando (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 26; Whiteford, 2003, p. 55).



Entretanto, contrastando com o progresso realizado na esfera urbana, ainda não existe um sistema unificado de previdência para as áreas rurais que são, portanto, caracterizadas por programas voluntários, fracamente financiados, altamente privatizados e localmente fragmentados e com uma baixa cobertura da população (Saich, 2009, p. 21). Dada a ausência de qualquer opção pública coerente e estável, apenas 54 milhões de moradores das áreas rurais estão atualmente assegurados por um plano de previdência, o que corresponde a somente 11% da mão de obra rural. De acordo com estimativas oficiais, somente 7% da população rural com 60 anos de idade ou mais recebem algum benefício previdenciário (Salditt, Whiteford e Adema, 2007, p. 22-23).

Em termos de programas de assistência social, a experimentação e a inovação de política tiveram início em nível local. O Programa de Padrão de Vida Mínimo (MSLS), pioneiro em Xangai, em 1993 (Leung, 2002, p. 25-26), provia suporte básico de vida para os domicílios urbanos situados abaixo dos limites predefinidos de pobreza. Em 1999, o governo central ampliou o programa para todo o país e começou também a contribuir substancialmente com seu financiamento. O programa é um marco importante na provisão de bem-estar social sujeita a condições de recursos, já que visou não somente os “três não’s” tradicionais, mas todos os domicílios urbanos que estavam abaixo dos limites de pobreza determinados localmente. Assim, o condicionamento por incapacidade de trabalho foi abandonado e o nível de renda familiar tornou-se o único critério de elegibilidade, o qual significava que o MSLS se tornara uma ferramenta eficaz para combater a pobreza, resultante do desemprego, e pensões insuficientes de longo prazo (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 67-68; Saich, 2009, p. 23-25). Quando o governo central promoveu a adoção nacional do programa e aceitou a responsabilidade financeira, seu escopo expandiu-se rapidamente. O número de beneficiários aumentou de 2,81 milhões para 22 milhões, entre 1999 e 2004, e igualmente aumentaram os gastos do governo central com o programa, passando de quatro milhões para 105 milhões de yuans (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 68).

Em 2006, o governo anunciou sua intenção de estabelecer o MSLS no campo, para os residentes em áreas rurais, e decidiu também apoiar as autoridades locais, encarregadas do funcionamento do regime, contribuindo para o seu financiamento. Em 2007, quinze milhões de residentes rurais receberam benefícios no âmbito da estrutura do MSLS. No entanto, acaba sendo extremamente difícil alcançar a cobertura total da população rural devido a uma variedade de razões administrativas, econômicas e financeiras e os níveis de benefícios rurais permanecem extremamente baixos (Ngok, Chan e Phillips, 2008, p. 70; Saich, 2009, p. 25-27). Todavia, a construção de um sistema unificado e nacional de assistência social básica através do fortalecimento do MSLS permanece como uma das metas chave da política social do governo (Saich, 2009, p. 26).

### 3 IDEIAS DE BEM-ESTAR SOCIAL OCIDENTAIS *VERSUS* CHINESAS?

#### 3.1 O debate atual e o estado da arte

Como visto anteriormente, o governo chinês – seguindo a sua política de portas abertas, de 1979 – fez da competitividade e da flexibilidade no mercado de trabalho sua lógica principal para alcançar o crescimento econômico e aumentar o bem-estar social. Deste modo, para atingir estes objetivos, no período inicial de reforma econômica, sua agenda de política social esteve focada nos segmentos da população supostamente mais necessitados, isto é, os trabalhadores industriais urbanos. A partir de 2003, a agenda de política social deslocou-se para a inclusão de maiores proporções da população e os grupos mais vulneráveis, ou seja, os moradores rurais, os desempregados e os trabalhadores migrantes. A partir do recém lançado conceito de “sociedade harmoniosa” (Fulin, 2007; Lou e Wang, 2008), o governo chinês, sob a presidência de Hu Jintao, fez da obtenção de um equilíbrio entre seguridade social adequada e flexibilidade do mercado de trabalho sua base lógica. Isto também tem sido acompanhado de perto por pesquisadores em todo o mundo e deu início a um debate, ainda em curso, entre os estudiosos sobre o futuro da seguridade social na China; centrando-se sobre a questão da existência e do tipo de regime de bem-estar social que está surgindo.

Tradicionalmente, a pesquisa acadêmica sobre o surgimento e o desenvolvimento de Estados de bem-estar social foi fortemente corroborada por três abordagens principais: o funcionalismo socioeconômico, a teoria do conflito e abordagens institucionalistas (Amenta, 2003). A partir daí, uma variedade de estudiosos têm tentado estabelecer uma tipologia para os diferentes Estados de bem-estar social. A tipologia mais influente e amplamente reconhecida – embora criticada e autocriticada – foi fornecida por Esping-Andersen (1990; 1999).<sup>1</sup> Nenhuma das teorias clássicas, no entanto, pode ser facilmente aplicada ao desenvolvimento da política social na China devido, por exemplo, à falta de instituições democráticas e ao movimento operário organizado (Lin, 1999).

Estudiosos têm, assim, frequentemente contornado o problema classificando os sistemas de bem-estar social do Leste Asiático sob o rótulo de um “Estado de bem-estar social confucionista” (Jones 1990, 1993). Enquanto os estudos sobre seguridade social e bem-estar social no Sudeste Asiático ainda são bastante recentes e escassos, com um aumento considerável no interesse pela temática no contexto do milagre econômico da região (Peng e Wong, 2010), pesquisadores têm focado principalmente na excepcionalidade do Leste Asiático (Midgley, 1986; White e Goodman, 1998; Walker e Wong, 2005). Isto tem resultado normalmente na erosão das distinções nacionais e – no caso da China – muitas vezes em sua completa exclusão nas análises.

---

1. Para uma visão geral abrangente das tipologias, das suas bases teóricas e empíricas e as variações na rotulagem, ver Arts e Gelissen (2002, 2010).

Em geral, os “valores específicos do Leste Asiático”, tais como o confucionismo e o papel central dos laços de família e parentesco, são tidos como responsáveis pela restrição de um desenvolvimento mais em consonância com os padrões de bem-estar social ocidental (Jones, 1993; Goodman, White e Kwon, 1998). O forte viés ocidental na pesquisa de política social, que resultou em uma negligência das perspectivas do Pacífico Asiático e a exclusão do Leste Asiático do conceito ocidental de Estado de bem-estar social, tem sido criticado por vários estudiosos (Jones, 1993; Jones Finer, 2003; Walker e Wong, 1996). Reivindicações têm sido feitas para reformular a teoria de regime ocidental do bem-estar social e incluir os regimes do Leste Asiático (Walker e Wong, 2005). Contudo, mesmo estas reivindicações por um “modelo confucionista” permanecem vagas, dada a ausência substancial de análise de seu contexto cultural e normas sociais subjacentes. Isto também se mantém, em grande medida, verdadeiro para a lógica ocidental do surgimento e amadurecimento do Estado de bem-estar social (Titmuss, 1973).

Os estudiosos concordam amplamente que o processo de modernização econômica que se seguiu às reformas de Deng Xiaoping é uma tentativa da liderança chinesa de alcançar a legitimidade dos fins baseada no crescimento econômico e no aumento geral da riqueza e da prosperidade (Ngok, Chan e Phillips, 2008). O foco na flexibilidade e competição econômica como a principal fundamentação da política social chinesa também é delineado (Hebel e Schucher, 2008; Mok, 2009). Schucher (2009) considera subsequentemente o recente impulso nos gastos com seguridade social como um meio de lidar com o desafio dos grupos vulneráveis (desempregados, trabalhadores migrantes e população rural), enquanto Solinger (2005) analisa o desenvolvimento do bem-estar social na linha da via de dependência e uma “alteração na missão do Estado: do conflito de classes para a modernização econômica” (p. 85).

Mas o que é tão específico sobre o bem-estar social na China? Enquanto a teoria do Estado do bem-estar social argumenta amplamente que a política social e as suas instituições subjacentes caracterizam-se por certa “rigidez institucional” e dependência (Pierson, 2001), continua sem resposta a questão sobre em que medida a legislação de políticas na China está vinculada e moldada por decisões anteriores e vias estabelecidas. Pierson argumenta que as instituições centralizadas são uma precondição importante para se manter a estabilidade, mas isto se mantém verdadeiro para a China e sua necessidade de lidar com novos desafios sociais? A abertura econômica pavimentou a via para a verdadeira mudança política ou o que tem-se assistido nas últimas décadas é apenas uma tentativa de ajustar a ideologia pré-reforma a novos desafios e a um contexto de mudança?

Tal fato traz à tona a necessidade de um olhar mais atento aos valores relacionados ao bem-estar social dos chineses e ao seu impacto sobre a política social.

### 3.2 Valores relativos à política social na China – de volta às raízes ou em direção a um novo regime de bem-estar social?

Várias provisões de bem-estar social foram introduzidas primeiramente na China em comparação à Europa Ocidental (Wong, 2008) e não se correlacionam positivamente com o nível de democracia. Provisões anteriores e bastante abrangentes de alívio da pobreza relacionadas ao controle da água, suprimento de alimentos, alívio da fome e educação foram introduzidas já no século XVIII na China – em uma época em que Estados europeus recém criados ainda se ocupavam com a formação da nação. Conforme a ideologia política de Confúcio, o imperador era considerado como o provedor da ordem social, como um pai benevolente. Hort e Kuhnle (2000) examinaram a trajetória histórica europeia com os desenvolvimentos de política social no Sudeste/Leste Asiático, ou seja, até que ponto houve um padrão semelhante de correlação entre os indicadores de modernização e crescimento econômico e a introdução e expansão das provisões de seguridade social. Eles descobriram que a primeira legislação de seguridade social do Sudeste/Leste Asiático veio antes, na “era de desenvolvimento”, do que na Europa, que foi uma pioneira cronologicamente.

A pesquisa sobre o surgimento e desenvolvimento do Estado de bem-estar social no Ocidente seguiu tipicamente a lógica da industrialização e democratização. Baseado na crença cristã (universal) de amor e bondade como pré-condição para ganhar um lugar no céu, o alívio da pobreza foi concedido primeiro pelas igrejas e instituições de caridade. A noção de direitos civis, seguida pelos direitos políticos, os quais finalmente levaram aos direitos sociais, domina as abordagens ocidentais (Marshall, 1963). Na China, o confucionismo salienta a obrigação moral de ajudar, mas não em um sentido universal, e sim vinculada à família. Apoio deve ser oferecido na relação de proximidade, com clãs ou redes comunitárias fortes servindo como unidades básicas para garantir a estabilidade da sociedade. As regras e normas sociais eram estabelecidas de acordo com o parentesco. Estas refletiam as virtudes confucionistas tradicionais de laços familiares fortes, o paternalismo benevolente, a harmonia social, a disciplina e a forte ética do trabalho. A crença de que a desigualdade entre as pessoas é normal e que aqueles que trabalham duro para defender uma sociedade harmoniosa devem ser recompensados levou à exclusão dos pobres e, por sua vez, muitas vezes, a uma aversão a buscar apoio do Estado. O governo é considerado uma autoridade moral e benevolente, que concede a segurança social não como uma obrigação ou com base em direitos específicos (White e Goodman, 1998).

Este entendimento diferente de bem-estar social torna-se evidente também em considerar os diferentes significados da própria palavra “bem-estar social”. Enquanto o “bem-estar social” na Europa tem origem no nórdico antigo “Velferd” (passar bem) e no alemão “Wohlfahrt” (bem-estar), o chinês “fuzhi” se traduz em felicidade enviada do céu ou de um superior benevolente (Lin, 1999).

Em suma, enquanto a ideia ocidental de bem-estar social baseia-se nos ideais religiosos (cristãos) que eventualmente deram lugar à justiça social e aos direitos civis como conceitos principais; o bem-estar social coletivo na China foi introduzido anteriormente, principalmente na forma de alívio material que veio como um ato de favor através do imperador (tendo um mandato do céu) e não era baseado em direitos (Chow, 1987), mas serviu como um meio fundamental para unir, pacificar e controlar um território vasto e multifacetado.

### 3.3 Confúcio encontra Marx: política social igualitária sob Mao

Após anos de instabilidade política, invasão e guerra civil, em que a ordem social não pôde ser garantida através de uma autoridade central, o governo vitorioso do Partido Comunista, liderado por Mao, novamente foi confrontado com a necessidade de governar um território unificado, mas multifacetado. Inspirando-se em seu vizinho soviético, o governo comunista introduziu uma economia planejada com base numa ideologia igualitária de provisões (quase) universais de seguridade social relacionadas ao trabalho (Deacon, 1983; 1993). Enquanto esta ênfase na igualdade e solidariedade claramente abalou a ordem confucionista e é até mesmo interpretada por alguns como uma ruptura com as ideias confucionistas, pelo menos uma parte das características introduzidas sob o governo centralizado do PCC lembrava aquelas dos meados do século XVIII. As normas confucionistas persistiram e moldaram a política social, mas

foram redefinidas de acordo com uma nova pirâmide de estratificação social (...). Os grupos nas posições mais baixas não tinham o direito de reivindicar a assistência social (...). Ao mesmo tempo, foram concedidos muitos privilégios para os quadros superiores, por exemplo, através de um sistema de tratamento preferencial que dava direito a benefícios de previdência e de atendimento à saúde (Lin, 1999, p. 174-75).

Isto fica claro, por exemplo, na dependência e apoio contínuo nas redes familiares, especialmente nas zonas rurais. Mesmo que formalmente substituídas pelas comunas, as famílias ainda tinham o papel chave na prestação de seguridade social básica. Além disso, persistiu a ideia confucionista de que estabilidade social depende de uma hierarquia específica – com os camponeses/trabalhadores pobres, assumindo o lugar de proprietários em termos de *status* socioeconômico e assim invertendo a pirâmide de estratificação social (Unger, 2002).

Oficialmente baseada no ideal de igualdade e solidariedade, a política social maoísta foi projetada para refletir a superioridade do socialismo, que também afligiu as instituições altamente centralizadas e autoritárias. Isso se torna especialmente óbvio em relação à ideia do bem-estar social sob o governo de Mao. Suporte abrangente para a provisão da seguridade social – considerada por alguns como generosa, mesmo para os padrões ocidentais (Mok, s.d.) – foi concedida a todos os trabalhadores (urbanos). Estes serviam como a espinha dorsal do Estado socialista e o bem-estar social foi considerado, assim, como um prêmio para a classe

trabalhadora. A imagem de um “emprego vitalício” ou, “um prato”, que provê a todos, tornou-se a noção fundamental do bem-estar social, garantida através do respectivo *danwei*. No entanto, enquanto o Estado assumiu a responsabilidade pela vida inteira dos trabalhadores (incluindo a sua vida social), não existia nenhum plano de seguridade social que atendesse universalmente a população.

O foco numa “industrialização pesada baseada no recrutamento stalinista forçado” (Walder, 1989, p. 408) incluía fortes elementos discriminatórios; excluindo completamente os inimigos da ideia socialista – os chamados “quatro maus elementos”<sup>2</sup> – dos benefícios da seguridade social (Mok, s.d.). As chances de vida e, assim, de acesso à seguridade social dependiam, em grande medida, da categorização política, com base em afiliações políticas de pai/avô, em 1949, com tratamento preferencial aos grupos anteriormente explorados, como soldados do exército vermelho e seus descendentes.

Os camponeses formavam outra parte enorme da população que foi sistematicamente excluída pelo Estado de bem-estar social. Após 1958, sob cuidados das comunas populares através da propriedade coletiva da terra, a população rural era controlada por um sistema de registro de domicílio estrito (Hukou), que lhes negava o acesso ao emprego urbano e, conseqüentemente, à seguridade social.

Enquanto a China de Mao teve um desempenho muito bom em termos de distribuição de renda e igualdade em comparação com outros países em desenvolvimento e, especialmente, em comparação com outros países socialistas, “a distribuição de renda urbana linear foi facilitada pela sua capacidade de manter afastados os pobres rurais” (Walder, 1989, p. 414). Eventualmente, isto resultou na ampliação das lacunas de renda entre a população rural e urbana.

A ideia igualitária socialista do bem-estar social ligada ao trabalho foi desmantelada durante a abertura e reforma econômica e foi substituída por ideias (neo) liberais, justificadas pela reivindicação estatal para criar um mercado socialista ou um socialismo com características chinesas.

Em suma, o bem-estar social no governo de Mao pode ser descrito como um sistema enraizado em parte na cultura tradicional chinesa e em parte inspirado nas influências soviéticas (Leung, 1994). A tradição do Estado em proporcionar o bem-estar social com forte noção patriarcal e como um meio para manter o controle (social) remonta a forma antes de Mao e da fundação da República Popular (Croll, 1999).

Despedaçada pela mercantilização, lideranças chinesas, bem como estudiosos, têm recentemente – e em vista dos novos desafios – promovido cada vez mais um

---

2. Os domicílios foram rotulados como “classe ruim”, caso fossem chefiados por uma pessoa que pertencesse às categorias de proprietário, camponês rico, “contrarrevolucionário” ou “elemento padre”. Para uma boa visão dessa política e o estudo de caso sobre o seu impacto, ver Unger, 2002.

retorno a uma abordagem mais coletiva de bem-estar social, mais proeminentemente refletida no objetivo de instalar uma sociedade harmoniosa.

### 3.4 Construção de uma sociedade harmoniosa: Confúcio revisitado

O sistema baseado no *danwei*, com um elevado nível de cobertura durante o governo de Mao, foi considerado como superior e interpretado como uma prova do sucesso de ideais socialistas. Este ideal subjacente, bem como o quadro institucional derivado dele, não se alterou significativamente após a política de portas abertas de Deng e até bem tarde na década de 1990 (Gu, 2001). O berço residual da grave noção de bem-estar social confinada aos direitos de grupos (urbanos) específicos persistiu e é refletida por reformas de política social, como a introdução de um regime de seguro desemprego urbano e a reforma da Previdência em meados da década de 1990.

No entanto, esta lógica foi gradualmente alterada e parcialmente abandonada devido a uma série de razões. Primeiro, o encargo financeiro do antigo sistema baseado nas empresas estatais e os custos para cuidar dos trabalhadores desempregados ou daqueles despedidos no processo de privatização foram impulsionados. A demanda por bem-estar social aumentou e tornou o governo incapaz de provê-lo até mesmo para aqueles cobertos anteriormente. As reformas foram, portanto, em grande medida guiadas pelo pragmatismo e geraram implicações fundamentais para o sistema de Mao. Em segundo lugar, junto com este, o afrouxamento gradual do Hukou, restrições para atrair mão de obra rural barata para os centros econômicos em expansão, bem como a reforma agrária, levaram a migração laboral rural para os centros urbanos em uma escala sem precedentes. Esta população flutuante foi totalmente excluída dos direitos aos benefícios da seguridade social, implicando um enorme desafio social ao governo, na medida em que a agitação social aumentou.

Isto, em terceiro lugar, levou a uma redefinição de responsabilidades e das relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, bem como a gradual reestruturação institucional. Dominado pela descentralização e pela privatização, a fim de maximizar a eficiência, o governo central começou a terceirizar parcialmente as responsabilidades de bem-estar social para organizações não governamentais (ONGs), instituições de caridade e prestadores privados (Leung, 2005). Junto com isto, o modelo de responsabilidade do Estado foi trocado por um modelo que envolve mais atores na provisão de bem-estar social para estabelecer o equilíbrio entre igualdade e crescimento econômico. A mudança para um sistema de ensino pago e a introdução do atendimento privado à saúde são exemplos disso. A responsabilidade pelo bem-estar social da população foi, portanto, deslocada do Estado para a comunidade e para o indivíduo; no entanto, por manterem os programas de saúde, os problemas sociais intensificaram-se ainda mais: uma pesquisa de 2005 em sete grandes cidades revelou que mais de 65% dos entrevis-



tados não eram abrangidos por qualquer seguro médico, com as pessoas incapazes de pagar as contribuições.

Com Deng, e mais tarde com Jiang Zemin, *slogans* como “ficar rico é glorioso” e “alguns têm que ficar ricos primeiro” foram empregados para justificar os cortes no bem-estar social. No entanto, durante a década de 1990, o potencial para aumentar a agitação social e dificultar a reforma aprofundou-se, tornando necessário para o governo encontrar uma forma de manter o crescimento econômico e a estabilidade social (Croll, 1999). A partir da década de 1990 e, mais proeminente, desde o início dos anos 2000, os valores confucionistas foram, assim, utilizados e dominaram o debate sobre o bem-estar social na China.

Apesar da tentativa original do governo Mao de romper com o confucionismo, os líderes chineses têm constantemente – e durante o período de transição – se referido a valores tradicionais, por exemplo, a descrição de Jiang do confucionismo como uma “ótima tradição nacional” (Leung, 2005), em parte usando o confucionismo para manter e justificar as políticas sociais restritivas (Walker e Wong, 2005).

Contudo, as tentativas recentes de estabelecer uma sociedade harmoniosa e avançar para um desenvolvimento mais voltado para o povo, incluindo grupos marginalizados (tais como os trabalhadores migrantes) foi um passo a frente. A justiça social e a igualdade, o desenvolvimento sustentável e a priorização do bem-estar social moldaram o discurso recente. Atenção especial tem sido dada ao campo, por exemplo, através da introdução de cooperativas de saúde rural em 2008, de tentativas de integrar melhor os migrantes em sistemas de seguro existentes, do combate a apreensões ilegais de terras, da defesa de direitos de agricultores e do objetivo de introduzir um sistema universal de suporte mínimo sujeito a condições de recursos. A evolução para a disponibilidade de recursos marca uma reviravolta radical, substituindo o teste anterior pela capacidade de trabalho, como pré-condição para o direito aos benefícios.

No entanto, a razão para este retorno aos valores chineses mais tradicionais é bastante pragmática. Enquanto a introdução da sociedade harmoniosa como uma visão política marca um repensar da política durante o governo Hu Jintao (Zheng e Tok, 2007), o foco claro em manter o crescimento econômico persiste como sua principal fundamentação. Estimulado por novos desafios emergentes, bem como pelo potencial de agitação social, o discurso sobre uma sociedade harmoniosa é parte de um processo de construção de legitimidade para o governo Hu e para o PCC. O projeto de lei de direitos de propriedade de 2007 é um exemplo, derivado da lógica da construção de uma sociedade harmoniosa, através do desenvolvimento capitalista (Xinhua News, 2007).



Saich (2004; 2009) rotulou, assim, a política recente como “autoritarismo populista”, implicando que a abordagem mais centrada nas pessoas destina-se a preservação da estabilidade social que, por sua vez, é considerada a principal precondição para o crescimento econômico continuado e estável. A “Campanha para Manter a Natureza Avançada do Partido”, em 2005, destinada a reforçar a ideologia socialista e o papel de liderança do PCC, clama por um “sistema de valores centrado no socialismo (...) para sustentar as políticas para a construção de uma sociedade harmoniosa” (Saich, 2009, p. 9). Pode-se subsequentemente argumentar que o retorno aos valores confucionistas tem basicamente duas finalidades: primeiro, serve como um importante meio para legitimar o governo do partido, baseado em um contrato social que negocia a seguridade social em troca de apoio ao governo. Em segundo lugar, as virtudes, normas e costumes tradicionais – mais proeminentes a dependência da família, parentesco e redes – foram cada vez mais acentuados para liberar o governo de custos crescentes – especialmente durante os primeiros anos da reforma (White e Goodman, 1998). Isso foi, junto com a diversificação de provedores de bem-estar social, desenvolvendo uma estrutura política que separava o bem-estar social da base da empresa e enfatizando novamente o parentesco juntamente às provisões universais mínimas.

#### 4 CONCLUSÃO

Em suma, as mudanças na política social chinesa desde a era maoísta e nas primeiras fases de transição foram bastante profundas. Afastando-se da lógica da luta de classes e do “pote”, a política social chinesa, após 1978, caracterizou-se pela eficiência e produção econômica. Enquanto um modelo racional de gastos era praticamente inexistente no governo Mao, a legitimidade de abertura – e, assim, do PCC – baseou-se na “melhoria da qualidade de vida das pessoas e da construção de um Estado-nação mais forte” (Jones Finer, 2003, p. 38). Isso andou junto com a negligência do objetivo de igualdade (classe trabalhadora), justificando que alguns têm de ficar ricos mais cedo do que outros.

Tudo isto não é para dizer que o partido-Estado abandonou a sua subjacente lógica ideológica. As mudanças ao longo do tempo afetaram significativamente tanto o processo de políticas quanto a estrutura institucional, e o ideal do comunismo foi tornando-se cada vez mais nebuloso. No entanto, persiste a lógica original de empregar determinados valores relacionados ao bem-estar social, a fim de manter e estabilizar o governo do PCC em todo o processo de transição. A combinação dos ideais socialistas com os valores confucionistas – como se tenta demonstrar – foi mantida ao longo da história da República Popular da China. O socialismo (influenciado por valores confucionistas) foi a lógica dominante durante a época de Mao e uma mudança recente aconteceu para enfatizar as normas confucionistas sem abandonar inteiramente os ideais comunistas.

Em oposição aos sistemas ocidentais de Estado de bem-estar social (com base em normas de cidadania e relativos direitos sociais), o sistema de previdência social chinês muitas vezes foi rotulado como caracterizado pelo coletivismo (Deacon, 1983; Leung, 1994) e por uma forte dependência de laços familiares. Este valor baseado no confucionismo tradicional ganhou vida particularmente durante os primeiros anos da reforma, quando os laços familiares eram cada vez mais propagados como um meio de proporcionar o bem-estar social. Esta lógica persiste até hoje, particularmente nas zonas rurais – devido à ausência de outros esquemas de proteção social – e no campo da atenção à velhice.

O governo do partido tem, entretanto, claramente delineado a sua vontade e dedicação para estabelecer provisões básicas para todos no futuro.

Ainda é muito cedo para avaliar o sucesso de tais tentativas. Os projetos-piloto nos domínios de proteção social à saúde e de aposentadorias evidenciaram os problemas significativos da implantação. Todavia, a estabilidade política na China está intimamente ligada à manutenção de um equilíbrio entre a produtividade e o contínuo crescimento e proteção social. Isto se tornou evidente nas revoltas e greves dos trabalhadores migrantes – eventualmente resultando em tentativas de incluir, pelo menos em parte, este grupo enorme, porém marginalizado, nos programas de segurança social existentes (e permitindo-lhes filiar-se aos sindicatos). As reações aos desastres como o terremoto de Sichuan, de 2008, e a epidemia de síndrome respiratória aguda grave, de 2003, também ilustram isto.

Retornando à questão original de avaliar a evolução chinesa em termos dos padrões ocidentais de surgimento do Estado de bem-estar social, fica claro que, em termos de privatização e descentralização, há evidências de convergência dos padrões chineses e ocidentais, porém, os valores subjacentes e a compreensão do bem-estar social diferem significativamente.

Para caracterizar o novo regime de bem-estar social emergente na China, é necessário, assim, realizar estudos mais aprofundados, incluindo uma análise ampla dos distintos valores. Tal estudo deve, acima de tudo, concentrar-se na análise das mudanças institucionais no campo das políticas e normas sociais, na lógica e nos mecanismos subjacentes a estes processos de reestruturação. Neste intuito, a implantação do atual plano quinquenal e um monitoramento atento das abordagens do PCC, para combater o impacto da crise financeira e econômica mundial, podem render ideias importantes que serão cruciais para identificar, compreender e explicar os caminhos específicos de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- AMENTA, E. What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press: 91-130. 2003.
- ARTS, W. A.; GELISSEN, J. Three worlds of welfare capitalism or more? A State-of-the-art report. **Journal of European social policy**, v. 12, n. 2, p. 137-158, 2002.
- \_\_\_\_\_. Models of the welfare state. *In*: CASTLES, F. *et al.* **The Oxford handbook of the welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 569-585.
- CARRIN, G. *et al.* The reform of the rural cooperative medical system in the people's republic of China: interim experience in 14 counties. **Social science and medicine**, v. 48, p. 961-972, 1999.
- CHENG, C.-Y. China's new development plan. Strategy, agenda, and prospects. **Asian affairs: an American review**, v. 34, n. 1, p. 44-59, 2007.
- CHOW, N. W. Western and Chinese ideas of social welfare. **International social work**, v. 30, p. 31-41, 1987.
- CROLL, E. J. Social welfare reform: trends and tensions. **The China quarterly**, p. 684-699, 1999.
- DEACON, B. **Social policy and socialism: the struggle for socialist relations of welfare**. [s.l.]: Pluto Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. Developments in East European social policy. *In*: JONES, C. (Ed.). **New perspectives on the welfare State in Europe**. London: Routledge, 177-97, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FRAZIER, M. W. China's pension reform and its discontents. **The China journal**, n. 51, p. 97-114, 2004.
- FULIN, C. **2007 evaluation report on China's reform**. Beijing: CIRD; Foreign Language Press, 2007.
- GOODMAN, R.; WHITE, G.; KWON, H. (Eds.). **The East Asian welfare model – welfare orientalism and the State**. London: Routledge, 1998.
- GU, E. X. Dismantling the Chinese mini-welfare state? Marketization and the politics of institutional transformation, 1979-1999. **Communist and post-communist studies**, v. 34, p. 91-111, 2001.

HEBEL, J.; SCHUCHER, G. Labour market flexibility and social security in the people's republic of China. **China aktuell**, n. 1, p. 5-30, 2008.

HORT, S. O. E.; KUHNLE, S. The coming of East and South-East Asian welfare states. **Journal of European social policy**, v. 10, n. 2, p. 162-184, 2000.

JONES, C. Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: economic welfare states. **Government and opposition**, v. 25, n. 4, p. 446-62, 1990.

\_\_\_\_\_. **New perspectives on the welfare state in Europe**. London: Routledge, 1993.

JONES FINER, C. **Social policy reform in China. Views from home and abroad**. London: Ashgate, 2003.

LEUNG, J. Dismantling the "Iron Rice Bowl": welfare reforms in the PR of China. **Journal of social policy**, v. 23, n. 3, p. 341-61, 1994.

\_\_\_\_\_. **Social security reforms in China: issues and prospects**. [s.l.]: Pre-published draft, 2002.

\_\_\_\_\_. **The emergence of social assistance in China**. Hong kong: University of Hongkong, 2005.

LIN, K. **Confucian welfare cluster: a cultural interpretation of social welfare**. Tampere: University of Tampere, 1999.

LOU, J.; WANG, S. (Eds.). **Public finance in China: reform and growth for a harmonious society**. Washington: World Bank, 2008.

MARSHALL, T. H. **Sociology at the crossroads and other essays**. London: Heinemann, 1963.

MIDGLEY, J. **Community participation, social development and the State**. New York and London: Routledge, 1986.

MOK, K. H. **Embracing the market: changing social policy paradigms in post-mao China**. Bristol: CEAS; Bristol University, 2009.

\_\_\_\_\_. **Embracing the market: changing social policy paradigms in post-mao China**. Bristol: CEAS; University of Bristol. [s.d.]. (Draft Paper).

NGOK, K.; CHAN, C. K.; PHILLIPS, D. **Social policy in China: development and Well-being**. Bristol: Policy Press, 2008.

PENG, I.; WONG, J. East Asia. In: CASTLES, F. *et al.* **The Oxford handbook of the welfare State**. Oxford: Oxford Handbook, 2010. p. 656-670.

PIERSON, P. **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SAICH, T. **Governance and politics of China**. 2nd ed. [s.l.]: Palgrave, 2004.

\_\_\_\_\_. **Web up-date for Governance and politics of China**. 2nd ed. [s.l.]: Palgrave, 2009. Disponível em: <<http://www.palgrave.com/politics/saich/docs/update1.pdf>>.

SALDITT, F.; WHITEFORD, P.; ADEMA, W. **Pension reform in China: progress and prospects**. France: OECD, 2007. (Working Papers, n. 53).

SCHUCHER, G. Arbeitskonflikte und Konfliktbewältigung in Deutschland und China. *In*: Hanns-Seidel-Stiftung Beijing (Ed.). **Gesellschaften im Umbruch: Konflikte, Konfliktlösungen und Strategien**, Beijing. Hanns-Seidel-Stiftung: 13-46, 2009.

SHI, S. J. Left to market and family – again? Ideas and the development of the rural pension policy in China. **Social policy and administration**, v. 40, n. 7, p. 791-806, 2006.

\_\_\_\_\_. **Rural migrant workers in China: scenario, challenges, and public policy**. Geneva: ILO, 2008. (ILO Working Paper, n. 89).

SOLINGER, D. Path dependency reexamined. Chinese welfare policy in the transition to unemployment. **Comparative politics**, p. 83-96, Oct. 2005.

TITMUS, R. **Social policy: an introduction**. London: Allen & Unwin, 1974.

TUNÓN, M. **Internal labour migration in China: features and responses**. Beijing: ILO, 2006. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab\\_migra.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab_migra.pdf)>.

TREAS, J. Socialist organization and economic development in China. Latent consequences for the aged. **The gerontologist**, v. 19, n. 1, 1979.

UNGER, J. **The transformation of rural China**. [s.l.]: East Gate Book, 2002.

WALDER, A. G. Social Change in post-revolution China. **Annual review of sociology**, v. 15, p. 405-424, 1989.

WALKER, A.; WONG, C.-K. Rethinking the western construction of the welfare state. **International Journal of Health Services**, 26 (1), 67-92, 1996.

\_\_\_\_\_. (Eds.). **East Asian welfare regimes in transition: from confucianism to globalization**. [s.l.]: Policy Press, 2005.

WEI, L. The impact of economic reform and on the performance of Chinese state enterprises. **The journal of political economy**, v. 105, n. 5, p. 1.080-1.106, 1997.

WHITE, G.; GOODMAN, R. Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model. *In*: WHITE, G.; GOODMAN, R. KNOW, H.-J.(Eds.). **The East Asian welfare model: welfare orientalism and the state**. London: Routledge, 1998.

WHITEFORD, P. From enterprise protection to social protection. **Global social policy**, v. 3, n. 1, p. 45-77, 2003.

WONG, R. B. **Historical lessons about contemporary social welfare**: Chinese puzzles and global challenges. Manchester: University of Manchester. 2008. (BWPI Working Paper, n. 58).

YIFU L. J. Rural Reforms and Agricultural Growth in China. **The American economic review**, v. 82, n. 1, p. 34-51, 1992.

ZHAO, Y.; XU, J. China's urban pension system: reform and problems. **Cato journal**, v. 21, n. 3, p. 395-414, 2002.

ZHENG, Y.; TOK, S. K. **Harmonious Society and harmonious world**: China's policy discourse under Hu Jintao. [s.l.]: China Policy Institute; University of Nottingham, 2007. (Briefing Series, n. 26).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELL, D. A. **China's new Confucianism**: politics and everyday life in a changing society. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CHEN, S. Y. The context of social policy reform in China: theoretical, comparative and historical perspectives. *In*: FINER, C. J. (Ed.). **Social policy reform in China**. Hampshire: Ashgate, 2003. p. 23-38.

COOK, S. From rice bowl to safety-net: insecurity and social protection during China's transition. **Development policy review**, v. 20, n. 5, p. 615-635, 2002.

DARIMONT, B. Social security in contemporary China. *In*: HEBERER, T.; SCHUBERT, G. (Eds.). **Regime legitimacy in contemporary China**. London: Routledge, 2009. p. 199-220.

DENG, X. P. China's goal is to achieve comparative prosperity by the end of the century. **Selected works of Deng Xiaoping**, Beijing, 1979. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/dengxp/vol2/text/b1380.html>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

DROUIN, A.; THOMPSON, L. H. **Perspectives on the social security system of China**. Beijing: ILO, 2006.

GOODMAN, R.; PENG, I. The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation-building. *In*: ESPING-ANDERSEN, G. **Welfare States in transition: national adaptations in global economies**. [s.l.]: SAGE Publications, 2004. p. 192-224.

GRAFSTEIN, R.; RUOXI, L. **The politics of social security in China**. Athenas: University of Georgia, 2008.

GUAN, X. China's social policy: reform and development in the context of marketization and globalization. **Social policy & administration**, v. 34, n. 1, 2000.

HEBERER, T.; SCHUBERT, G. (Eds.). **Regime legitimacy in contemporary China: institutional change and stability**. London; New York: Routledge, 2009.

LIN, K. **Transformation of the Chinese social security system: collective welfare vs. State Welfare**. Finland: University of Turku, [s.d.].

\_\_\_\_\_. China: The Art of State and Social Policy Remodelling. *In*: ALCOCK, P.; CRAIG, G. **International social policy – welfare regimes in the developed world**. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

LIN, K.; KANGAS, O. Social Policymaking and its Institutional Basis: Transition of the Chinese Social Security System. **International social security review**, v. 59, n. 2, p. 61-76, 2006.

HU Jintao: full implementation of the private property rights bill to realise the building of a socialist, rule-of-law state. **Xinhua news**, 26 Mar. 2007.

JONES, C. **Social policy reform in China: views from home and abroad**. [s.l.]: Ashgate, 2003.

KWON, H. Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. *In*: GOODMAN, R.; WHITE, G.; KWON, H. (Eds.). **The East Asian welfare model – welfare orientalism and the State**. London: Routledge, 1998.

PFAU-EFFINGER, B. Culture and welfare state policies: reflections on a complex interrelation. **Journal of social policy**, v. 34, n. 1, p. 1-18, 2005.

WONG, C. K. (Ed.). **Restructuring China's social security system**. [s.l.]: Foreign Languages Press, 2002.

YUNLONG, S. (Ed.). China to become a welfare state by 2049. **Xinhua news**, 2 Nov. 2008. Disponível em: <[http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/02/content\\_10295173.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/02/content_10295173.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2010.





# INOVAÇÕES NA PROTEÇÃO SOCIAL NO SUL GLOBAL \*

Radhika Lal\*\*

Fábio Veras Soares\*\*\*

Este artigo discute uma série de inovações que ocorreram recentemente no campo da proteção social no chamado sul global. A partir de uma definição ampla de proteção social, o artigo busca identificar experiências de expansão e adaptação dos sistemas de proteção social, particularmente como resposta à crise financeira internacional. A análise destas experiências permite identificar seus principais elementos. Destaca-se a construção de sistemas mais integrados de proteção social, com especial ênfase na inclusão produtiva dos beneficiários dos programas sociais com o objetivo de aumentar suas oportunidades econômicas.

**Palavras-chave:** proteção social; crescimento inclusivo; emprego; cooperação Sul-Sul.

## GLOBAL SOUTH INNOVATIONS IN SOCIAL PROTECTION<sup>i</sup>

This paper discusses a series of innovations that took place in the field of social protection in the "Global South". It uses a broad definition of social protection in order to identify the different experiences of expansion and adaptation of the Social Protection Systems, particularly, as a response to the financial crisis. Such approach aims at identifying the main features of these processes. It highlights the construction of integrated social protection systems with special emphasis on the productive inclusion of the beneficiary of social programmes with a view to increase their access to economic opportunities.

**Keywords:** social protection; inclusive growth; employment; South-South cooperation

JEL: I38; O15.

Rev. Tempo do Mundo, 4 (2): 39-62 [2012]

## 1 INTRODUÇÃO: COMPARANDO SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Uma primeira dificuldade em estudos comparativos sobre os sistemas de proteção social de diferentes países é a necessidade de adotar uma definição comum de proteção social. As definições mais usuais apresentam um elevado grau de sobreposição, mas também têm diferenças marcantes. Não há uma definição universalmente aceita sobre o que é proteção social, quais programas ela abarcaria e o que ficaria fora de seu âmbito. Ademais, nos países em desenvolvimento, a fronteira entre proteção

---

\* Este artigo é baseado em algumas seções do documento elaborado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI) para um dos grupos de trabalho do G-20. Este estudo contou com financiamento do Governo da Austrália por meio da AusAID

\*\* Pesquisadora do CIP-CI.

\*\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e pesquisador do CIP-CI.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

social, política social e políticas de desenvolvimento social é ainda mais incerta. Barrientos (2010), por exemplo, define proteção social como as ações públicas em resposta à vulnerabilidade, aos riscos e às privações, que são consideradas socialmente inaceitáveis de acordo com os valores de uma sociedade. De acordo com esta definição, as “ações privadas” de filantropia não fariam parte da proteção social.<sup>1</sup>

Seguindo essa linha, a proteção social seria formada por programas de assistência social, programas de seguro social e regulações no mercado de trabalho. A *assistência social* consistiria em programas dedicados ao combate à pobreza que teriam um caráter não contributivo e seriam financiados por recursos governamentais oriundos de contribuição geral da sociedade. O *seguro social* teria a função de proteger as pessoas dos riscos que elas enfrentam ao longo do ciclo da vida: doença, incapacidade para o trabalho, velhice, desemprego. Em geral, o seguro social é financiado por contribuições tripartite (empregadores, trabalhadores e governos) e é limitado a famílias com membros que tenham vínculos com o setor formal. Por fim, a *políticas para o mercado de trabalho* incluiriam a proteção contra demissão sem justa causa e o direito a representação dos trabalhadores. Outras definições incluem, nesta categoria, políticas ativas de mercado de trabalho, como a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Definições ainda mais abrangentes como as do Asian Development Bank (ADB) incluem, entre outras intervenções, microcrédito, crédito agrícola, fundos sociais para investimentos nas comunidades (no nível local).

Devereux e Sabates-Wheeler (2004) propõem uma tipologia para os programas/políticas de proteção social que os/as classifique de acordo com a função que cumprem: medidas protetoras, preventivas, promotoras e transformadoras. As medidas protetoras têm a função de aliviar situações de pobreza e privação e estão diretamente ligadas às políticas de assistência social – transferências monetárias ou em espécie e serviços sociais – sem natureza contributiva.

As medidas preventivas estão mais ligadas aos seguros contributivos ou parcialmente contributivos que, de alguma forma, implicam alguma ligação com o mercado de trabalho formal, por exemplo, as aposentadorias contributivas e os direitos e benefícios relacionados à seguridade social que envolvem a contribuição

---

1. Devereux e Sabates-Wheeler (2004) incluem iniciativas privadas, familiares e/ou comunitárias no campo da proteção social. A definição adotada por estes autores é mais ampla do lado da provisão da proteção social ao incluir temas relacionados a equidade e justiça social (incluindo a legislação para a defesa dos direitos das minorias étnicas e outros grupos vulneráveis a depender do contexto do país), mas, ao mesmo tempo, pode ter um escopo mais reduzido no que se refere aos recipientes da proteção social, ao identificar “grupos vulneráveis”, apesar destes não serem necessariamente apenas os “mais pobres”. Tal diferença pode ser explicada em parte pelo fato dos autores partirem da ótica do “desenvolvimento” e terem como foco a proteção social nos países de renda baixa. Eles tendem a enfatizar a contribuição da proteção social para o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, como observado por Barrientos (2010), e não limitam sua interpretação às categorias desenvolvidas pelos arcabouços teóricos tradicionalmente aplicados aos países desenvolvidos.

de empregadores, empregados e Estado. Nos países de renda baixa, outras medidas como clubes de poupança e estratégias para lidar com risco, como a diversificação da produção agrícola, são consideradas medidas de caráter preventivo.

As medidas de promoção são aquelas que visam aumentar a renda das famílias e suas “capacidades” potencialmente produtivas. Nos países desenvolvidos e de renda média as políticas ativas do mercado de trabalho, como requalificação profissional e programas de recolocação no mercado de trabalho, compõem o campo destas medidas. Já nos países de renda baixa ou média baixa, programas de microfinanças e de alimentação escolar seriam os mais representativos nesta categoria. Este último exemplo, utilizado por Devereux e Sabates-Wheeler (2004), expõe a interseção um tanto turva entre a definição clássica de programas de proteção social e programas mais relacionado ao desenvolvimento (microfinanças) e à política social (merenda escolar), como observado em Barrientos (2010). No entanto, os autores argumentam que estes programas podem ser assim classificados apenas se eles tiveram entre seus objetivos estabilizar e suavizar a renda e o consumo das famílias que deles se beneficiam.

Por fim, as medidas transformadoras se preocupam em combater a exclusão social e promover a equidade social por meio da proteção do direito dos trabalhadores e de minorias vulneráveis. Seu objetivo é transformar as práticas cotidianas que ferem estes direitos, tanto por meio de legislações que coíbam a discriminação e a exploração de grupos vulneráveis como pela promoção destes direitos.

Uma possível interpretação seria impor uma escala de valores que levaria a crer que medidas protetoras seriam menos adequadas ou teriam impacto menor que medidas promotoras. No entanto, na prática, os programas acabam tendo diferentes funções. Um programa de transferência de renda de caráter assistencial para uma categoria vulnerável ao se transformar em lei gera um processo transformador no qual uma categoria vulnerável passa a ser portadora de um direito, por exemplo. De modo semelhante um programa de frente de trabalho (*public works*) pode gerar ativos que são potencialmente promotores de oportunidades econômicas e, ao mesmo tempo, garante uma renda aos participantes do programa (protetor e preventivo). No caso da Índia, onde os *public works* se transformaram em programas de emprego garantido, baseados no conceito de “direito ao trabalho”, a lei que o introduziu fez com que este passasse a ter um caráter transformador de acordo com a tipologia de Devereux e Sabates-Wheeler (2004).

Na ausência de um consenso sobre proteção social. O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, uma parceria do governo brasileiro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lócus em que esta pesquisa foi desenvolvida, adotou uma definição operacional de proteção

social que fosse útil para relacioná-la com os processos de crescimento inclusivo. Neste arcabouço, a proteção social não é vista apenas como uma medida paliativa de curto prazo e, em geral, adotada *ex-post* para amenizar as desigualdades geradas pelo próprio processo de crescimento econômico, mas também como um importante componente do próprio processo de crescimento econômico.

Nesse sentido, a proteção social seria formada por um conjunto de ações financiadas publicamente que servem para: *i*) apoiar indivíduos e famílias a combater vulnerabilidades ao longo do ciclo de vida; *ii*) ajudar especialmente pobres e vulneráveis a construir resiliência para responder a crises e choques, incluindo as ameaças socioambientais; *iii*) facilitar a inclusão social e apoiar as famílias, particularmente as mais vulneráveis à pobreza, na construção (e manutenção) de seu capital humano e social por meio da suavização da renda e do consumo e assegurando o acesso delas a bens e serviços básicos; e *iv*) estimular a inclusão produtiva por meio do desenvolvimento de capacidades e habilidades, assegurando direitos e oportunidades para pobres, marginalizados e excluídos, bem como para trabalhadores de baixa renda do setor formal, de modo a garantir que todos se beneficiem do processo de crescimento econômico e nele possam se engajar. Esta definição é ampla o bastante para contemplar as categorias tradicionais utilizadas mormente nos países de renda alta e média, assim como categorias (e funções) que prevalecem nos países de renda mais baixa, mas que também estão presentes nos países emergentes.

Em um estudo comparativo é importante reconhecer que os países têm diferentes tradições determinadas por normas sociais e processos históricos (incluindo em alguns casos seu passado colonial) diferenciados. De modo que é natural que diferentes instrumentos, mas com objetivos similares, predominem em um ou outro país em seus sistemas de proteção social. À guisa de exemplo, enquanto os programas de transferência de renda (ou garantia de renda), como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, tendem a ter mais destaque na América Latina, particularmente nos países de renda média alta e em países como a África do Sul; programas de emprego garantido e/ou frentes de trabalho, tendem a predominar em países com a Índia e também em vários países da África. Este predomínio, não significa que não haja iniciativas, como pensões sociais ou transferências para crianças naqueles países, apenas a prioridade (que inclui a dotação orçamentária) e o centro dos debates sobre as políticas tendem a gravitar em torno destes programas. Nesse sentido, este artigo pretende contribuir para uma maior troca de experiências entre os países em desenvolvimento, particularmente daqueles no chamado *sul global* no campo da proteção social, focando nas recentes transformações que ocorreram no campo da proteção social de vários países.

## 2 PROTEÇÃO SOCIAL E CRESCIMENTO INCLUSIVO: PROMOVENDO INCLUSÃO E RESILIÊNCIA

Cinco elementos são importantes quando se analisam as elaborações teóricas e as inovações práticas que têm ocorrido no campo da proteção social e do crescimento inclusivo no sul global. Primeiramente, um número de países está tentando identificar como aumentar o “conteúdo de emprego” de suas trajetórias de crescimento e formas de mitigar a vulnerabilidade dos pobres e da chamada nova classe média baixa em um quadro de transformações estruturais. Por exemplo, a África do Sul lançou, no fim de 2010, um documento chamado *Novo caminho para o crescimento (The New Growth Path)*, com o objetivo de identificar determinantes da criação de emprego e ações para criar 5 milhões de postos de trabalho até 2020 (South Africa, 2010).

É preciso reconhecer que mudanças estruturais (setoriais, educacionais, comerciais e de desenvolvimento do setor privado) e políticas macroeconômicas continuam sendo o núcleo das políticas, a cargo de propiciar uma geração sustentável de empregos para garantir o crescimento inclusivo. No entanto, já se tornou evidente que é improvável que estas políticas deem conta do número de trabalhadores envolvidos nas chamadas atividades de “sobrevivência” em vários países do *sul global*. Neste contexto, é importante pensar em formas de se levar a um crescimento que é alimentado pela geração de empregos, em vez de focar apenas em estratégias baseadas em empregos que são gerados pelo crescimento, em que o emprego é visto como resultado natural do crescimento econômico (Campbell, 2011). Tem sido debatida uma abordagem de duas vias, segundo a qual o crescimento da produtividade e da renda pode ser alcançado por meio de um processo de geração de empregos que contribui para o crescimento (*job-led growth*) ou por meio de um processo de crescimento que leva à geração de empregos (*growth-led job creation*). Programas de proteção social com o objetivo de estimular a produção inclusiva são um importante componente deste pacote de políticas.

Em segundo lugar, a dimensão temporal dos programas também vem se alterando. Programas de proteção social eram tipicamente concebidos como medidas temporárias e compensatórias, com o objetivo de amenizar o impacto negativo de reformas de política ou de choques negativos em países em desenvolvimento. Este foco no curto prazo é em parte explicado pelo temor que políticas de proteção social gerem dependência entre seus beneficiários. No entanto, parece haver um reconhecimento que programas sociais de médio e longo prazos, ou que garantam uma permanência mais longa dos beneficiários, têm o papel de transformar as condições de vida de seus beneficiários, seja por meio de investimentos no capital humano, a fim de mitigar a transmissão intergeracional da pobreza, seja buscando transformar a forma como os segmentos mais pobres e vulneráveis da população se inserem no mercado de trabalho e/ou nas atividades produtivas.

No primeiro grupo de políticas se destacam as transferências monetárias incondicionais, os subsídios que visam suavizar a renda e/ou o consumo das famílias elegíveis (pensões sociais, programas de renda mínima) e os programas de transferência condicionadas de renda (PTCs) que apoiam o investimento ao longo do ciclo de vida das crianças (por exemplo, Oportunidades no México, Bolsa Família no Brasil e outros programas similares na América Latina). No segundo grupo se destacam as políticas de proteção social relacionadas à provisão de trabalho. Estas também evoluíram e hoje focam na provisão de um número previsível de dias de trabalho que é disponibilizado para desempregados/subempregados, de modo que estes possam receber uma renda que complemente suas estratégias de sobrevivência. Este desenho tem sido chamado por alguns de “seguro-subemprego” para os pobres. Por exemplo, o Esquema de Emprego Rural Garantido (NREGA) na Índia oferece até cem dias de emprego por ano para os domicílios rurais do país. Um programa similar está sendo implementado em Bangladesh. Na África do Sul, o Programa de Trabalho Comunitário (*Community Work Programme – CWP*) pretende oferecer até dois dias por semana, oito dias por mês ou permutações equivalentes de trabalho nas áreas em que ele vai ser implementado.

Em terceiro lugar, há uma crescente preocupação em garantir e demonstrar que os programas de proteção social tenham um impacto sobre a produtividade. Isto envolve a identificação dos impactos produtivos diretos e indiretos da proteção social e o estudo de como estes canais de transmissão podem ser fortalecidos (Yemstov, 2011). Esta preocupação é particularmente evidente no caso do desenho de programas de emprego garantido (ou não) que almejam não só a oferta de trabalho produtivo, mas também que o resultado deste trabalho seja a produção de ativos e/ou a entrega de serviços que possam aumentar e melhorar a produtividade dos beneficiários e da comunidade na qual eles vivem.

Em quarto lugar, a fronteira entre as funções preventivas e transformadoras da proteção social não está mais tão clara. Vários países têm organizado seus programas de proteção social para responder a novas vulnerabilidades e prioridades por meio da integração de programas. Este tipo de integração visa prover respostas imediatas no curto prazo (proteção) e, ao mesmo tempo, garantir no médio prazo que as famílias tenham uma maior resiliência a crises econômicas e choques idiossincráticos. A crise do preço dos alimentos, seguida da crise do preço dos combustíveis e da crise financeira global levou vários países no sul global a revisarem seus instrumentos de proteção social com vistas a aumentar o grau de proteção das famílias. Algumas destas reformas serão discutidas na próxima seção com o objetivo de entender como diferentes instrumentos de proteção social foram expandidos, adicionados e/ou transformados durante as crises.

Em quinto lugar, há uma mudança em direção a uma maior complementaridade entre os programas, de modo a consolidar uma abordagem mais baseada

em sistemas do que em programas isolados. A integração de programas também tem sido apoiada pelo uso de informação comum, pelos sistemas de pagamento (e entrega) de benefícios (serviços) e pelo uso de programas-âncoras com grande abrangência, cujas estruturas podem ser usadas por novos programas (por exemplo, a relação do Seguro Popular de Saúde e a base de informações montada pelo programa Oportunidades no México).

Esse tipo de integração também pode ser observada no caso dos programas de emprego, desenhados de modo a prover um *quantum* previsível de assistência aos indivíduos na medida de suas necessidades (função análoga a de um seguro-desemprego) e, ao mesmo tempo, a prover as comunidades nas quais estes indivíduos vivem de investimentos “socialmente úteis” em alguns setores específicos (por exemplo, o Programa de Frentes de Trabalho Expandidas – *Expanded Public Works Programme* – EPWP, da África do Sul), em atividades pré-identificadas como sendo intensivas em trabalho (por exemplo, o NREGA, da Índia,) e em obras e serviços escolhidos como prioridade pelas comunidades beneficiadas (por exemplo, o Programa de Trabalho comunitário, em inglês *Community Work Programme* – CWP, também da África do Sul).

Esses cinco elementos se tornaram possíveis por uma combinação de fatores. De um lado, por uma crescente consciência sobre os limites dos desenhos de programas de curto prazo com objetivos limitados, como as frentes de trabalho tradicionais/emergenciais. De outro lado, pelo acúmulo coletivo das experiências derivadas de novas experimentações que aumentou a base de conhecimento sobre como oferecer programas de longo prazo que sejam, ao mesmo tempo, financeiramente sustentáveis, flexíveis e adaptáveis a mudanças. Estes fatos aumentaram o potencial destes programas para servir como instrumentos de política a serem utilizados em momentos de crise, mas, principalmente, para serem programas que apoiam o processo de crescimento inclusivo e aumentam a resiliência das famílias e dos países a choques econômicos.

Como sugerido por Yemtsov (2011), os impactos “produtivos” da proteção social podem ser analisados no nível macro, meso e micro. Quando implementados em grande escala, programas de transferências de renda de diversos tipos agem como uma nova fonte de crescimento e estimulam a produção doméstica ao aumentar a renda de grupos sociais com uma maior propensão marginal a consumir, o que também contribui para desviar o consumo para bens e serviços mais prováveis de serem produzidos localmente, reduzindo, assim, vazamentos por meio de bens importados que são mais demandados pelos mais ricos. Araújo, Gala e Bruno (2011) mostram que o regime de crescimento do Brasil entre 2001 e 2009 foi internamente determinado pelo crescimento dos salários, mas que quando se incorporam fatores externos, o processo de crescimento foi determinado pelos lucros.



Santos (2011) aponta que as políticas de bem-estar determinadas pela Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) demandaram um aumento da carga fiscal para a implementação destas, no entanto, elas também contribuíram para a dinamização da economia. O aumento da renda dos decis de renda mais baixos, devido ao desempenho pró-pobre do mercado de trabalho, como comentado anteriormente, e os programas redistributivos, permitiram à economia brasileira ter outra fonte de dinamismo econômico, além da demanda externa por produtos primários de baixo valor agregado. O consumo doméstico, potencializado pela emergência de uma grande classe média baixa e a expansão do crédito (caro) para o consumo, somado às medidas de caráter anticíclico adotadas em 2008-2009, ajuda a explicar tanto por que a crise no Brasil foi relativamente branda (redução de 0,8% do produto interno bruto – PIB em 2008) como a vigorosa retomada do crescimento no ano seguinte (7,5% do PIB em 2009).

O impacto do crescimento da demanda é ainda mais importante no nível local, particularmente em áreas mais carentes. Jonasson e Helfand (2008) mostram que no Brasil, em regiões mais pobres e isoladas dos centros urbanos e com grande concentração de populações pobres, as atividades agrícolas não rurais são pouco prováveis de oferecer um caminho alternativo para a saída da pobreza. Cassell (s.d.) mostra que, entre 2003 e 2008, a renda da agricultura familiar cresceu em 30%, enquanto a renda do trabalho contribuiu em 56% para este crescimento, as aposentadorias e pensões contribuíram com 29% e os programas de transferência de renda com 15%. Os efeitos multiplicadores das transferências e os impactos na economia local ainda não foram adequadamente estudados, assim como os impactos no nível macro, mas há alguma evidência de que estes impactos não são desprezíveis.

O impacto de injeções de renda no nível local é provavelmente muito maior nos serviços que são ofertados e consumidos localmente. Antonopoulos e Kim (2011) e Hirway, Saluja e Bhupesh (2008) estimam multiplicadores para programas de frentes de trabalho e emprego garantido para o EPWP e para o NREGA, respectivamente, que sugerem significativos ganhos provenientes de estratégias que focam em setores sociais (EPWP) ou em investimentos na infraestrutura local (EPWP e NREGA). Estes programas proveem cobenefícios e, portanto, reforçam o alcance de múltiplos objetivos de uma agenda de desenvolvimento.

Entretanto, até hoje, o papel dos serviços sociais como um estímulo ao desenvolvimento local não é adequadamente enfatizado. Por exemplo, em muitos países em desenvolvimento, os déficits com relação aos serviços públicos, como cuidados com a primeira infância (creches) e com os idosos, são compensados por aumento no trabalho “doméstico” não pago a cargo de mulheres e crianças. A diminuição destes déficits traria benefícios múltiplos e externalidades positivas, incluindo o aumento da participação das mulheres na força de trabalho. Programas de emprego garantido, ou frentes de trabalho que incorporaram a dimensão de serviços sociais,



incluem o EPWP e o CWP da África do Sul e o antigo programa Jefes y Jefas da Argentina. Em particular, o pilar de desenvolvimento social do EPWP e do CWP tem dado prioridade à oferta de “cuidado no domicílio” ofertado pela comunidade (*home and community based care* – HCBC) e em iniciativas de estimulação para o desenvolvimento infantil (ECD).

O segundo canal importante que não é adequadamente enfatizado na literatura sobre políticas sociais é o potencial impacto positivo sobre o mercado de trabalho, que tanto os programas de transferência de renda como os programas de emprego garantido podem ter. A ideia é que ao aumentar o salário de reserva ou ao ofertar alternativas de trabalho a um salário razoável, os programas poderiam distorcer os mercados de trabalho ao competir com outros setores produtivos pela força de trabalho, desencorajando os trabalhadores a aceitarem ofertas de trabalho daqueles setores. Nos países em que programas de emprego garantido foram adotados como instrumentos de política de longo prazo, algumas precauções foram adotadas no desenho de modo a evitar que tal competição crie um obstáculo para as atividades produtivas. Por exemplo, os trabalhos tendem a ser oferecidos em períodos de baixa demanda por trabalho, de modo a evitar que a escassez de mão de obra afete a economia como um todo. No entanto, há uma crescente percepção que para muitos grupos vulneráveis os mercados de trabalho não funcionam bem e que distorcê-los não seria uma má ideia. Aqueles que vivem em áreas em que não há trabalho disponível, e que não conseguem migrar ou pagar pelo custo de transporte para áreas em que há trabalho, são particularmente afetados pela ausência de um mercado de trabalho e/ou oportunidades econômicas, como no caso das mulheres que não podem ir buscar trabalho muito longe de suas casas devido a suas “obrigações” domésticas. Além disso, em muitas áreas rurais os mercados de trabalho são dominados por empregadores monopolistas e os trabalhadores não possuem outra alternativa a não ser aceitar as péssimas condições de trabalho e baixos salários. Para muitos dos pobres trabalhadores, o mercado de trabalho apenas lhes oferece trabalho casual, resultando em baixos níveis de segurança de renda. Programas de proteção social podem “distorcer” positivamente estes mercados, ajudando a estabelecer um piso salarial (efetivo) e oferecendo à população uma alternativa ao trabalho não decente que lhes é oferecido. O chamado efeito do trabalhador adicional também é importante tanto para os domicílios como para a economia, e os programas de emprego garantido têm tido frequentemente este impacto ao facilitar a entrada das mulheres no mundo do trabalho e reduzir diferenças salariais entre homens e mulheres, garantindo a igualdade de salário entre os sexos. Com base nos recentes resultados da pesquisa domiciliar do National Sample Survey (NSS) indiano, Chandrasekhar e Ghosh (2011) mostram que o NREGA teve um impacto significativo e positivo sobre os salários de mercado em áreas rurais, aproximando-os do salário mínimo (valor oferecido pelo NREGA). Além disso, os autores mostram que houve uma redução significativa dos diferenciais de salários rurais por sexo.

Um terceiro canal são os impactos sobre a produtividade e a renda dos mais pobres por meio da criação de ativos e/ou seu uso mais produtivo. Os canais para isto são os investimentos produtivos de parte das transferências de renda recebidas pelos programas de proteção social; a criação de ativos e serviços públicos que ajudem a aumentar a produtividade, por exemplo, cisternas, manutenção do solo, contenção de inundações, manejo da água, manutenção de estradas, são algumas das atividades apoiadas pelo Programa de Proteção Social Produtiva (*Productive Safety Net Programme – PSNP*), na Etiópia, e pelo NREGA, na Índia; o apoio à redução da vulnerabilidade dos domicílios por meio dos serviços sociais, como no caso do EPWP e do CWP da África do Sul, e a produção de hortas comunitárias também apoiadas pelo CWP; além de investimentos produtivos, por exemplo, a construção de cisternas nas casas/terras de pequenos produtores familiares, como é o caso do NREGA da Índia e do programa Brasil Sem Miséria (Água para Todos), a ser melhor discutido na próxima seção. O uso destas modalidades de programas para fortalecer a produtividade e a renda dos pequenos produtores pobres oferece diferentes formas de promover a equidade a partir da base para complementar as políticas para o mercado de trabalho e as políticas setoriais.

É interessante notar que apesar da preocupação em minimizar impactos negativos sobre o mercado de trabalho, têm sido documentados alguns impactos positivos. No caso do Brasil, Machado *et al.* (2011) e Soares (2011) resumem os resultados de diversos artigos e concluem que os impactos negativos sobre a participação no mercado de trabalho dos beneficiários do programa Bolsa Família, quando existentes, tendem a ser sempre pequenos. Teixeira (2010) mostra que o impacto sobre o número de horas trabalhadas tende a variar de acordo com o gênero e a composição do domicílio, com um pequeno, mas estatisticamente significativo, declínio das horas trabalhadas pelas mulheres que têm filhos. Este resultado provavelmente tem a ver com a dificuldade das mães jovens em conciliar o cuidado infantil com a necessidade de trabalhar fora de casa na ausência de serviços de creche. No caso da África do Sul, Eyal e Woolard (2011) mostram que os beneficiários da transferência para as crianças (Child Support Grant – CSG) têm maior probabilidade de estar na força de trabalho, têm menor probabilidade de estar desempregado e maior probabilidade de estar empregado. Estes efeitos não são pequenos e chegam a 15% para alguns grupos. Estes resultados sugerem que as transferências podem ajudar a mitigar o custo da procura por trabalho para os beneficiários. Também revelam as dificuldades enfrentadas pelas mulheres com crianças pequenas. O Departamento de Desenvolvimento social da África do Sul (South Africa, 2006) produziu um documento no qual se discute alguns destes desafios. De acordo com o perfil dos beneficiários do CSG que tomam conta das crianças, mais de 65% são mães ou pais solteiros, 11% nunca receberam educação formal e mais de 85% estavam desempregados. Altman e Boyce (2008) notam que apenas 18% dos responsáveis pelas crianças beneficiárias do CSG trabalham.

Então, o desafio é como melhorar as oportunidades de trabalho destes cuidadores, particularmente daqueles em idade de trabalhar.

O Programa de Trabalho Comunitário da África do Sul oferece um arcabouço que faz exatamente isso por meio de seu foco no acesso regular a um nível mínimo de trabalho, em uma base previsível, com uma rede de proteção social baseada no trabalho. O programa foi iniciado em 2007. Sua expansão para 1 milhão de postos entre 2013-2014 é uma das prioridades do plano de criação de emprego no âmbito do *Novo Caminho para o Crescimento*, do governo da África do Sul, de 2010. Inspirado pelo NREGA indiano, o CWP oferece aos participantes um número mínimo de dias de trabalho regular, tipicamente dois dias por semana e/ou seu equivalente por mês. Trata-se de um programa enraizado no nível local e focalizado em comunidades pobres em áreas urbanas e rurais e em assentamentos informais. O objetivo é criar emprego em tempo parcial para uma média de 1 mil pessoas em cada um dos locais de operação, a depender do tamanho das comunidades. Além disso, como nota Philip (2010), o trabalho a ser realizado deve contribuir para o bem público e/ou para melhorar a qualidade de vida das comunidades onde os beneficiários vivem. Uma característica chave do CWP é que as intervenções a serem feitas são identificadas e priorizadas por meio de processos participativos no nível da comunidade.

### **3 A CRISE ECONÔMICA E AS INOVAÇÕES NOS DESENHOS DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

A recente crise econômica motivou a revisão do desenho de programas de proteção social e revelou a eficácia de vários instrumentos para amortecer seus impactos. Programas de transferência de renda (condicionais ou não), subsídios e programas de emprego garantido se tornaram objeto de discussões para saber o quão viável seria expandi-los durante a crise.

Potencialmente pode haver um dilema (*trade-off*) entre políticas e programas que aumentam a resiliência em um contexto de crise e aqueles que respondem às necessidades de longo prazo do desenvolvimento. Por exemplo, programas focalizados que encorajam investimento em capital humano e também suavizam os fluxos de renda e consumo não são necessariamente capazes de responder rapidamente às necessidades dos “novos pobres” criados pela crise. O uso de aproximação de meios (*proxy means test*) baseados nos determinantes estruturais da pobreza crônica são, por definição, pouco sensíveis à volatilidade e à variação da renda, o que levantou questionamentos sobre a adequação de se utilizar estes programas para combater a crise, especialmente nos casos dos PTCs que colocam mais ênfase no acúmulo de capital humano que no alívio imediato da pobreza. Os países que adotam PTCs, no entanto, adaptaram seus programas de modo a responder a este desafio de diversas formas. Os registros de potenciais beneficiários dos PTCs, especialmente em

países em que estes já adquiriram escala e mantêm informação de uma população mais ampla do que dos beneficiários do programa, foram utilizados sob a hipótese de que a crise atingiria principalmente aqueles que estavam acima, mas ainda bastante próximos, da linha de pobreza ou do ponto de corte para elegibilidade do programa. De um ponto de vista técnico, os PTCs poderiam ser adaptados a uma situação de crise/choque negativo de maneira *ex-ante* por meio da introdução de variáveis relacionadas a estes eventos no teste de aproximação de meios, por exemplo, determinantes mais conjunturais e menos estruturais da pobreza (Janvry, Sadoulet e Vakis, 2008), e também de modo *ex-post*, se permitisse um processo contínuo de registro de famílias vulneráveis a este tipo de crise, visando a rápida atualização de seus dados, de modo que possam passar a receber o benefício do programa rapidamente quando afetadas pela crise.

Muitas questões relacionadas aos mecanismos de focalização permanecem abertas. No contexto de recursos limitados, como achar um equilíbrio entre o foco na pobreza crônica e as demandas da pobreza temporária de grupos vulneráveis. Na África, por exemplo, os programas de transferência de renda se concentraram primeiramente na pobreza crônica, o modelo dos 10% mais pobres adotado em pilotos de programas tanto na Zâmbia como no Malawi, com um foco em domicílios com pessoas idosas ou deficientes e sem ajuda de membros adultos de suas famílias estendidas. Algumas destas questões podem ser levantadas.

- 1) Como dar conta de novos grupos de pobres criados pela volatilidade do crescimento e pela flutuação dos preços de alimentos e combustíveis, particularmente, em áreas urbanas do continente africano.
- 2) Se os PTCs, onde já existentes, podem responder a estes novos desafios ou novos programas devem ser implementados.
- 3) Como ligar o foco em mudanças estruturais de médio prazo com os novos desenhos das frentes de trabalho e de programas de emprego garantido com vistas a promover a inclusão produtiva de comunidades pobres.
- 4) Como gerar oportunidades de trabalho e treinamento a jovens desempregados e subempregados e, ao mesmo tempo, com níveis maiores de educação, como observado nos países do Norte da África.
- 5) Se é possível pensar em uma grande rede de proteção baseada no emprego que não seja apenas uma resposta de curto prazo a uma situação de crise e que seja ligada aos objetivos de médio e longo prazos.

Além da evidência baseada na avaliação de programas (isolados) de proteção social, há também alguma evidência não documentada academicamente de que esquemas/sistemas de proteção social mais integrados foram capazes de melhor proteger países e suas populações da crise econômico-financeira.

Países com sistemas de proteção social mais integrados foram capazes de mostrar resiliência macroeconômica (impactos no nível macro e meso), recuperando-se mais rápido da crise, assim como aumentaram a resiliência das famílias aos choques (nível micro), limitando o impacto na crise sobre a pobreza e a desigualdade, de modo a minimizar os impactos desta sobre importantes dimensões do desenvolvimento humano: segurança alimentar e nutricional, educação e saúde.

### 3.1 Adaptação à disponibilidade de recursos e diferentes realidades

É importante reconhecer que os países têm diferentes capacidades para responder a crises e para adaptar suas políticas de proteção social e emprego para responder a elas. Países de renda média e os grandes países emergentes foram capazes de disponibilizar recursos para as medidas contracíclicas. Nestes países, a expansão dos programas de proteção social preveniu uma piora na pobreza crônica e na pobreza transitória (vulnerabilidade). No bojo das políticas contracíclicas, a expansão da proteção social teve também o objetivo adicional de manter o nível de consumo e a demanda agregada.

Esse não foi o caso, no entanto, em países de renda baixa que têm menor espaço fiscal e são muito dependentes da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA, doações internacionais). Nestes países, um movimento em direção a sistemas de proteção social mais amplos requer uma clara definição de prioridades na escolha de programas que tenham uma maior sinergia com a produção e maior potencial de integração com as prioridades do desenvolvimento definidas internamente. O desafio é ainda maior pelo fato da ODA ser a mais volátil de todas as fontes de financiamento público (Roy *et al.*, 2009) e, em tempos de crise global, os ajustes fiscais nos países doadores tendem a cortá-la justamente quando ela é mais necessária.

Alguns programas inovadores, como o Productive Safety Net Programme (PSNP) na Etiópia têm produzido importantes lições que podem ser compartilhadas entre os países de renda baixa. Quatro características do PSNP parecem ter um amplo potencial para o aprendizado Sul-Sul.

- 1) Alto nível de coordenação e alinhamento entre doadores e governo da Etiópia, sob a liderança deste último.
- 2) Um desenho que reconhece as diferentes necessidades dos domicílios cronicamente pobres (ou alimentariamente inseguros, como definido pelo programa), com a oferta de uma mescla de apoio direto (transferência de renda) para aqueles que não podem trabalhar (idosos e deficientes) e com um programa de frentes de trabalho para domicílios que possuam adultos em idade e condições de trabalhar durante o período de secas (que dura seis meses) ou quando não há trabalho produtivo disponível nas áreas (*woredas*) cobertas pelo programa.

- 3) A capacidade de juntar objetivos múltiplos em um único programa sem sobrecarregá-lo e torná-lo difuso, por exemplo, melhorar a segurança alimentar, prevenir a venda de ativos durante momentos de crise e promover a geração de ativos comunitários de maneira integrada.
- 4) Ser um programa do tipo âncora ou carro-chefe, sem, necessariamente, apresentar-se como a solução mágica para todos os problemas, sendo parte de uma estratégia, no caso de segurança alimentar, que é mais ampla e inclui outros programas, como o Programa de Construção de Ativos para as Famílias, o Programa de Assentamento e um programa complementar de investimentos de maior porte nas comunidades beneficiárias do PSNP.

### **3.2 O uso da informação na expansão, integração e reforma dos programas de proteção social**

O uso de registros únicos ou bases de dados interconectadas aparece como uma importante inovação que, mesmo que inicialmente liderada por programas isolados, são capazes de ser implementadas e ter um escopo mais amplo, permitindo que se transformem em importantes mecanismos para a consolidação de sistemas de proteção social. Na América Latina, tais registros se tornaram bastante populares e mostraram sua utilidade e seu potencial para diversos propósitos durante a recente crise econômico-financeira.

Na República Dominicana, o Sistema Único de Beneficiários (Siuben), um registro de potenciais beneficiários dos programas de proteção social, cuja expansão se deveu à implementação do Solidariedad, um PTC que cobre a população pobre (moderada e extrema), foi usado para ajudar no racionamento e na racionalização do subsídio do gás. Este subsídio foi focalizado nos mais pobres e na classe média baixa por meio do programa Bono Gas. A base de dados do Siuben cobre 60% da população do país, enquanto o PTC Solidariedad, cobre 21%. Portanto, o Siuben não é simplesmente um registro de pobre, de modo que pode ser utilizado para ajudar na implementação de programas que tenham uma cobertura mais universal, como o caso do Bono Gas. Os recursos poupados com a adoção da reforma do subsídio do gás, permitiram uma expansão maior do PTC, tanto em número de beneficiários como nos valores pagos a estes. Como resultado desta rápida resposta do governo à situação de crise, a extrema pobreza continuou a cair – uma tendência que havia se iniciado em 2005, imediatamente após a implantação do Solidariedad – e a pobreza permaneceu constante, apesar do severo impacto que a crise teve na inflação geral e na inflação de alimentos, em particular, assim como no nível de atividade econômica (Gamez, 2011).

O México também usou seu PTC Oportunidades, para responder rapidamente à crise do aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis e à crise econômica e financeira internacional. Novos componentes foram adicionados às transferências

monetárias, como o “apoio energético”, um adicional de MXN\$ 60,00 pesos mexicanos mensais para compensar pelo aumento das despesas com gás de cozinha, e o “apoio infantil viver melhor”, no valor de MXN\$ 100,00 pesos mexicanos mensais para cada criança entre 0 e 9 anos. Além disso, o número de beneficiários do Oportunidades e do Programa de Apoio Alimentar (PAL) foi aumentado. O PAL, ao contrário do Oportunidades, é um programa de segurança alimentar e nutricional direcionado a famílias extremamente pobres, independentemente da oferta de serviços nas áreas em que elas vivem, ou seja, trata-se de um programa de transferência de renda sem condicionalidades – ou corresponsabilidades (Soares, no prelo).

De modo similar à República Dominicana, o México foi capaz de responder rapidamente às crises, pois já tinha os instrumentos necessários para a expansão e/ou adaptação de programas existentes. A expansão do PAL não implicou na necessidade de começar um novo programa a partir do nada. Ele utilizou a mesma tecnologia (registros, bases de dados e mecanismo de focalização) usada pelo Oportunidades. Além disso, a ideia é que uma vez que a oferta de serviços de saúde e educação esteja disponível nas áreas cobertas pelo PAL, as famílias beneficiárias passarão a ser incorporadas pelo Oportunidades.

Com relação aos impactos da crise, entre 2008 e 2010, de acordo com o Coneval (2011), a pobreza cresceu no México de 44,5% para 46,2%, enquanto a extrema pobreza caiu levemente de 10,6% para 10,4%. Estes resultados sugerem que as transferências foram capazes de evitar um aumento da pobreza extrema, mas não foram suficientes para evitar um crescimento da pobreza moderada. Estes resultados podem ter se dado devido ao fato de a crise ter sido mais severa em áreas urbanas que em áreas rurais, lembrando, assim, a necessidade de se desenvolverem novos componentes e adaptar os mecanismos de focalização, de modo a proteger aqueles que apesar de não serem pobres por longos períodos, experimentam períodos de pobreza durante as crises. Estes grupos vulneráveis à pobreza, em geral, não são elegíveis para os programas típicos de assistência social e, ao mesmo tempo, não têm acesso à seguridade social típica do setor formal.

O programa Oportunidades também tem ajudado no desenvolvimento e na implementação de outros programas de proteção social como o programa “70 e mais” (pensão social não contributiva), que de um modesto componente do Oportunidades se transformou em um programa autônomo, usando as mesmas tecnologias e metodologias adotadas no Oportunidades para identificar potenciais beneficiários e planejar sua expansão em escala nacional. O Oportunidades também ajudou na implementação do Seguro Popular de Saúde que provê a população mais pobre/vulnerável com um seguro de saúde que lhes permite acessar uma cesta de serviços básicos de saúde. A experiência do México revela como é possível melhorar a integração e a coordenação de programas a partir de programas isolados, sem sobrecarregá-los com objetivos múltiplos.



Mais importante que possuir os registros desenvolvidos pelos PTCs ou programas similares foi a capacidade de responder à crise, isto é, utilizar estas fontes de informação para ser mais proativo no desenho das políticas, a fim de tornar o processo de crescimento mais inclusivo. Um exemplo de como se pode utilizar estes registros de forma mais ampla vem do Chile, com o programa Puente, a porta de entrada do Chile Solidario, um programa integrado cujo objetivo é combater a extrema pobreza e a exclusão social por meio de uma estratégia adaptada e construída conjuntamente para e com a família beneficiária. A ideia por trás do programa é que a extrema pobreza, ou o núcleo duro da pobreza, mostrou-se insensível ao processo de crescimento observado no Chile ao longo dos anos 1990 e que este fato se deve a falta de acesso às oportunidades e às políticas e programas sociais (Larranaga, Contreras e Tagle, 2009). Neste contexto, seria fundamental dar uma atenção personalizada às famílias por meio do apoio psicossocial oferecido pelos trabalhadores sociais e garantir seu acesso a políticas sociais adequadas à situação destas famílias. O programa foca nas seguintes dimensões: saúde, educação, habitação, emprego e renda, dinâmica familiar e identificação, com o objetivo de garantir que as famílias atinjam um mínimo aceitável em cada uma destas dimensões.

A abordagem do programa Puente requer uma boa base de dados que permita identificar as diferentes vulnerabilidades das famílias extremamente pobres e ordená-las de acordo com este grau de vulnerabilidade para indicar a ordem de prioridade do apoio psicossocial. Isto é feito por meio da informação disponível na Ficha e Proteção Social (FPS), instrumento utilizado para coletar a informação usada para calcular o índice de vulnerabilidade (aproximação de meios) das famílias e que cobre aproximadamente 65% da população chilena. Esta informação alimenta a base de dados do Registro de Informação Social (RIS) e é cruzada com as informações administrativas sobre os programas sociais. Este sistema, graças à existência de um número único de identificação, identifica os potenciais beneficiários dos programas sociais tanto na base de dados dos programas sociais como na base de dados da FPS, permitindo aos trabalhadores sociais e aos gerentes dos programas ter acesso à informação socioeconômica dos beneficiários do programa e de suas famílias. Este processo é consolidado pelo Sistema Integrado de Informação Social (SIIS), cujo objetivo é melhorar a coordenação e as complementaridades entre os diferentes programas administrados por diferentes ministérios (Robles, 2011).

Essa tecnologia também permitiu ao Chile usar seus programas de proteção social como parte do pacote de estímulo econômico desenhado para mitigar os efeitos da crise entre 2008-2009. Um benefício temporário, Bônus de Apoio à Família, foi pago a 4 milhões de famílias, aproximadamente 23% da população, em março e agosto de 2009 e em março de 2010, com o objetivo de amenizar os impactos da crise na renda dos pobres e dos vulneráveis. Ao contrário do México, este novo componente não foi incorporado aos benefícios, ele foi pago apenas nestas três ocasiões.



No entanto, uma nova transferência de renda foi introduzida para complementar as transferências pagas no âmbito do programa Chile Solidario, a *Asignación Social*. Este novo componente levou a um aumento de 56% no orçamento do Chile Solidario para 2011 em relação a 2010 (Robles, 2011). O novo benefício tem um componente incondicional e outro condicional. O primeiro varia entre US\$ 9,00 e US\$ 15,00 *per capita* (por membro da família), dependendo de seu grau de vulnerabilidade de acordo com os pontos da FPS. O benefício condicional se refere à saúde, à educação e à inserção da mulher no mercado de trabalho. Esta última condicionalidade representa uma novidade com relação às condicionalidades típicas dos PTCs na América Latina. Mais que uma condicionalidade punitiva, ele atua como um imposto negativo, provendo um incentivo ao trabalho, na medida em que as mulheres recebem uma transferência extra se mostrarem que trabalharam por um período mínimo de tempo. É interessante observar que o Chile Solidario, ao contrário dos PTCs da região, não possuía condicionalidades, esta reforma recente o coloca em linha com os outros programas.

Com respeito ao impacto das crises, os dados da pesquisa domiciliar chilena (Casen) mostram que, apesar da crise, houve uma redução da pobreza de 13,7% para 11,5% entre 2006 e 2009, mas um aumento da pobreza extrema de 3,2% para 3,6% neste mesmo período. Além disso, a desigualdade de renda total medida pelo índice de Gini permaneceu constante em 0,54. No entanto, a desigualdade da renda líquida de transferências aumentou de 0,54 para 0,55 (Robles, 2011). Estes dados sugerem que sem as transferências monetárias do sistema de proteção social chileno, o impacto da crise sobre a pobreza e a desigualdade teria sido muito maior. Além disso, estes dados revelam a necessidade de se aumentar os valores recebidos pelos pobres extremos e de se reavaliar a metodologia para sua identificação. Ambas as medidas foram tomadas pelo governo do Chile recentemente.

Se, por um lado, a montagem de sistemas de proteção social pode ser uma tarefa trabalhosa em termos de tempo e recursos, por outro lado, os ganhos e as sinergias que levam a um aumento da efetividade das políticas são claros. Em um exemplo de aprendizado sul-sul, o governo sul-africano está adotando um sistema de registro de beneficiários e manejo destas informações semelhante ao que é executado no México. No futuro, as bases de dados das pensões sociais, dos benefícios para as crianças e das outras transferências sociais poderão ser ligadas aos registros do EPWP e do CWP, de modo a tornar mais fácil um diagnóstico preciso das necessidades das famílias e possibilitar um melhor planejamento do tipo de trabalho que deve ser oferecido por ambos os programas de emprego. Sem negar a importância da intercomunicabilidade das bases de dados a fim de evitar duplicações e erros de inclusão, sua maior contribuição deve ser no sentido de ampliar o conjunto de oportunidades disponíveis para as famílias, diminuir os erros de exclusão e melhorar a coordenação entre programas. Além disso, estes sistemas podem ser usados

como importantes fontes de dados nas avaliações de processo e no impacto dos programas cujos resultados podem alimentar um constante processo de redesenho e reformatação dos objetivos dos diferentes programas.

O Cadastro Único desenvolvido no Brasil é outro exemplo de base de dados de potenciais beneficiários de programas sociais focalizados, desenvolvida graças à consolidação de um PTC. Recentemente, este cadastro se tornou o pilar informacional para a nova estratégia de erradicação da miséria, o Brasil Sem Miséria. Esta estratégia é composta por três componentes: *i*) garantia de uma renda mínima; *ii*) acesso aos serviços básicos; e *iii*) produção inclusiva.

A consolidação, a expansão e a melhoria do programa Bolsa Família é o principal mecanismo utilizado para alcançar o objetivo de uma renda mínima que permitiria às famílias tornarem-se mais produtivas, não só por meio de investimentos no capital humano de seus filhos, mas também por meio do subsídio no curto e médio prazos à alimentação de seus membros, assim como dos custos de transporte, que são requisitos para que as famílias possam ter acesso às oportunidades econômicas e usufruir destas (Brasil, 2011). A busca ativa de potenciais beneficiários não incluídos no programa Bolsa Família, e de modo ainda mais preocupante no Cadastro Único, é uma prioridade desta parte da estratégia. Municípios com baixos níveis de cobertura do programa e do cadastro, *vis-à-vis* as estimativas de pobreza destes, concentrarão os esforços nesta atividade.

Além do processo de busca ativa, o programa recentemente elevou o teto do número de benefícios variáveis de uma família beneficiária de três para cinco crianças. Este benefício é condicional à frequência escolar e a visitas regulares ao centro de saúde. Esta mudança no teto de benefícios variáveis permitirá às famílias pobres, que em geral têm um número maior de crianças, receberem um benefício total maior. Outra medida no pilar de garantia de renda mínima é a criação de uma nova transferência monetária: a “Bolsa Verde”. Esta bolsa também será implementada para apoiar os serviços de conservação de ecossistemas e das reservas florestais e extrativistas. A bolsa será paga quatro vezes ao ano e corresponderá ao valor de R\$ 100,00.

O componente de acesso aos serviços básicos pretende desenvolver uma abordagem integrada de garantia de acesso da população extremamente pobre aos programas na área de saúde (por exemplo, o programa Saúde da Família), luz elétrica, habitação e saneamento, segurança alimentar, educação (por exemplo, a Alfabetização de Jovens e Adultos e a educação infantil), assistência social e registro civil. Este processo requererá a ampliação dos programas em áreas subservidas e a integração dos registros de diferentes programas a fim de identificar estes “vazios” de serviços, bem como o treinamento de trabalhadores sociais para aumentar o conhecimento destes sobre os programas existentes que possam ser importantes para a população extremamente pobre.

No que diz respeito à inclusão produtiva, a estratégia pretende reforçar a ligação entre os programas de segurança alimentar e os beneficiários do programa Bolsa Família, uma vez que 47% da população extremamente pobre vivem em áreas rurais. Os agricultores familiares receberão assistência técnica baseada em tecnologias a serem desenvolvidas em parcerias com universidades e com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Até 2014, 250 mil famílias deverão receber um apoio financeiro de R\$ 2.400,00 no primeiro e no segundo ano do plano para subsidiar o investimento em insumos e equipamentos. Sementes desenvolvidas pela Embrapa serão distribuídas aos beneficiários. Outra medida importante é a expansão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) produzidos pela agricultura familiar, de 66 mil para 255 mil famílias até 2014. O programa prevê ainda o fortalecimento da ligação entre o PAA e os programas de merenda escolar e de distribuição de alimentos para hospitais, creches e penitenciárias, um exemplo de ligação entre produção inclusiva e segurança alimentar.

Nas áreas urbanas, a dimensão de produção inclusiva focará em treinamento profissional, intermediação de mão de obra, microcrédito e incentivos à economia solidária. Estados e municípios, com o apoio do governo federal, mapearão as oportunidades disponíveis no nível local e as casarão com o perfil das famílias focalizadas pela estratégia. A informação disponível no Cadastro Único ajudará a identificar as necessidades das famílias no que diz respeito a sua inclusão produtiva.

### 3.3 Experiências em outras partes do sul global

A América Latina tem liderado o processo de uso de sistemas de informação para melhor integrar os seus programas, mas este tipo de inovação não ocorreu somente nesta região. Logo após a crise asiática de 1997, a Indonésia conseguiu desenvolver rapidamente uma base de dados de potenciais beneficiários de um programa incondicional de transferência de renda, desenhado para diminuir os impactos negativos da eliminação gradual de subsídios generalizados dos combustíveis. Esta experiência foi bastante importante para o desenho e à implementação de dois grandes programas sociais de larga escala, o Programa Keluarga Harapan (PKH), um PTC padrão, e o PTC comunitário PNPM Generasi, que operam hoje em dia no país.

No Egito, um piloto de um PTC com condicionalidades leves está sendo desenhado para ser implementado no Alto Egito (região mais pobre e mais rural do país), com o objetivo de empoderar as mulheres daquela região. Na Índia, os esquemas LADLI<sup>2</sup> de transferência de renda, implementados em vários estados, mas com diferentes desenhos, almejam, por meio de transferências monetárias e condicionalidades, aumentar a matrícula de meninas na escola e sua frequência

---

2. *Ladli* é uma palavra em *Hindi* que significa *loving girl*. Para mais informações, consultar: <<http://ladli.org/>>.

escolar, além de evitar o casamento de crianças. Também na Índia, o governo de Delhi está desenhando um programa chamado Missão Convergência, para melhorar a qualidade dos mecanismos de focalização e a informação disponível de vários programas de transferência, como pensões assistenciais e benefícios para crianças e deficientes. A ideia é racionalizar os programas existentes e melhorar o processo de entrega de novos componentes do sistema de transferências, de modo a gerar mais transparência neste processo. Neste sentido, a introdução de um documento de identificação universal com um número único no país representará um grande passo para mitigar problemas de fraude e duplicação, mas também permitirá uma melhor integração entre os programas na concepção de construção de sistemas mais amplos de proteção social.

O conceito de “convergência” também é importante para o NREGA e se relaciona aos esforços de complementação dos ativos e das benfeitorias realizadas pelas “frentes de trabalho” com outros programas do Ministério do Desenvolvimento Rural. O desafio reside em ir além dos programas do ministério e “casar” as obras de menor porte realizadas pelo programa com obras maiores de infraestrutura que garantam a durabilidade e a qualidade dos ativos que estão sendo criados. Ademais, o programa também permite que algumas obras sejam realizadas nas terras pertencentes a grupos marginalizados, como pequenos agricultores e agricultores de castas mais baixas ou tribais. Analogamente à abordagem de produção inclusiva no Brasil, esta pode ser uma maneira de aumentar diretamente a produtividade destas populações.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu formas pelas quais diversos programas de proteção social foram adaptados/expandidos no contexto da crise econômico-financeira mundial, a fim de tirar algumas lições de como os programas podem ser desenhados de modo a aumentar a resiliência. Argumentou-se que os vários países foram capazes de ampliar a proteção social usando alguns programas-âncoras como ponto de entrada, mas não se restringindo a eles.

O fundamental para a capacidade dos programas de responderem rapidamente à crise foi o fato de já terem uma plataforma de entrega de benefícios e registros de potenciais beneficiários. Em países em que os registros cobriam grandes segmentos da população, e não apenas os beneficiários do programa-âncora, foi possível ampliar a cobertura dos programas existentes ou adicionar novos componentes a estes ou, ainda, lançar novos programas usando a tecnologia previamente existente.

As economias emergentes moveram-se em direção à ampliação da cobertura dos programas e ao aumento da integração entre estes. Este processo permitiu gerar economias de escala e reduzir custos de transação. No entanto, há que se reconhecer

que vários países de renda baixa ainda não estão em condições de realizar este tipo de investimento. No entanto, abordagens inovadoras, como o caso do PSNP na Etiópia, revelam elementos para otimismo mesmo nas circunstâncias mais difíceis.

Apesar das evidências mostrarem que os programas discutidos neste artigo são relativamente baratos em termos do PIB de cada país, mesmo quando aplicados em larga escala, eles ainda são vistos como “luxos” que deveriam ser limitados a curtos períodos de tempo e em situações de crise. No entanto, o que de fato é preocupante é que nos países emergentes a chamada nova classe média baixa ainda é extremamente vulnerável à pobreza. Estes grupos, em alguns casos, não se qualificam para os benefícios não contributivos, típicos da assistência social, e, ao mesmo tempo, não recebem os benefícios relacionados ao mercado de trabalho formal. De maneira análoga, desempregados, particularmente jovens educados e desempregados, também parecem não estarem protegidos em várias regiões do globo, ao não serem classificados como grupos vulneráveis, as políticas de proteção passam a seu largo. De todo modo, parece claro que programas de proteção social quando implementados em larga escala e com um horizonte temporal de médio a longo prazo podem, de fato, contribuir para um processo de crescimento inclusivo.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, M.; BOYCE, G. **Policy Options to Leverage the System of Social Grants for Improved Access to Economic Opportunity**. Human Sciences Research Council. Feb. 2008. Disponível em: <[http://www.hsrc.ac.za/research/output/outputDocuments/5174\\_Altman\\_Policyoptionstoleverage.pdf](http://www.hsrc.ac.za/research/output/outputDocuments/5174_Altman_Policyoptionstoleverage.pdf)>.

ANTONOPOULOS, A.; KIM, K. **Public Job Creation Programs: The Economic Benefits of investing in Social Care Case Studies in South Africa and the United States**. 2011. (Levy Working Paper n. 671) Disponível em: <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_671.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_671.pdf)>.

ARAÚJO, E.; GALA, P.; BRUNO M. **Economic Growth Regimes in Brazil: Empirical Evidence and Policy Implications**, 2011. Disponível em: <<http://www.conferencedevelopments.com/files/Araujo-Gala-Bruno.pdf>>.

BARRIENTOS, A. The Boundaries of Social Protection. **Poverty in Focus**, n. 22, p. 3-4, 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf>>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Ago. 2011. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Portas-de-erradica%C3%A7%C3%A3o-da-extrema-pobreza.pdf>>.

CAMPBELL, D. Employment-led Growth and Growth-led Employment in the Recovery. **The Global Crisis. Causes, responses and challenges**, 2011. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_155824.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf)>.

CASELL, G. **Development Policies for Rural Brazil 2003-2009**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitioindia/documentos/PPT-Country-Vision-Brazil.pdf>>.

CHANDRASEKHAR, C.P. ; GHOSH, J. **Public works and wages in rural India**. New Delhi: Economic Research Foundation – Macro Scan, 2011.

CONEVAL – CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. Comunicado de Prensa, 2011. Disponível em: <[http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO\\_PRESA\\_MEDICION\\_DE\\_POBREZA\\_2010.pdf](http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRESA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf)>.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. **Transformative Social Protection**. 2004. (Working Paper, n. 232). Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp232.pdf>>.

EYAL, K.; WOOLARD, I. **Female labour force participation and South Africa's Child Support Grant**. 2011. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.csa.e.ox.ac.uk/conferences/2011-EDIA/papers/467-Eyal.pdf>>.

GAMEZ, S. **Safety nets and food price volatility**. Case Study: Dominican Republic. 2011. Mimeografado. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307033800818/Gamez\\_Food\\_05-31-11\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307033800818/Gamez_Food_05-31-11_eng.pdf)>.

HIRWAY, I.; SALUJA, M. R.; BHUPESH, Y. Reducing Unpaid Work in the Village of Nana Kotda, Gujarat: An Economic Impact Analysis of Works Undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA). **Levy Research Project**, n. 34, 2008. Disponível em: <[http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA\\_India\\_report\\_March\\_3\\_updated\\_may\\_2010\\_appendix.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA_India_report_March_3_updated_may_2010_appendix.pdf)>.

JANVRY, A.; SADOULET, E.; VAKIS, R. **Protecting Vulnerable Children from Uninsured Risks: Adapting Conditional Cash Transfer Programs to Provide Broader Safety Nets**. Dec. 2008. (Série Politiques de développement). Disponível em: <<http://www.ferdi.fr/uploads/sfCmsContent/html/112/DTP%204.pdf>>.

JONASSON, E.; HELFAND, S. M. **Locational Determinants of Rural Non-Agricultural Employment: Evidence from Brazil**. California: University of California at Riverside, 2008. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <<http://economics.ucr.edu/papers/papers08/08-02.pdf>>.

LARRAÑAGA, O., CONTRERAS, D.; TAGLE, J. R. **Evaluación de Impacto de Chile Solidario para la Primera Cohorte de Participantes**. Santiago: UNDP, 2009. Mimeografado.

MACHADO, A. F. *et al.* **An Assessment of the Implications of Bolsa Família Programme for the Decent Work Agenda**. 2011. (Working Paper, n. 85). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper85.pdf>>.

PHILIP, K. Employment Guarantees: Innovation at the Interface between Social and Economic Policy. *In*: DPRU-TIPS CONFERENCE, 27-29 Out. 2010. Disponível em: <[http://www.dpru.uct.ac.za/DPRU\\_Conference\\_2010/Conference\\_Papers/Philip%20Employment%20Guarantees%20DPRU%20TIPS.pdf](http://www.dpru.uct.ac.za/DPRU_Conference_2010/Conference_Papers/Philip%20Employment%20Guarantees%20DPRU%20TIPS.pdf)>.

ROBLES, C. **Sistema de Protección Social de Chile: una Mirada desde la igualdad**. Cepal, 2011. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/5/43675/sistema-proteccion-social-Chile-CR.pdf>>.

ROY, R.; HEUTY, A. **Fiscal space: policy options for financing human development**. New York: UNDP, 2009.

SANTOS, C. H. M. **Contribuição da Dimac para o texto/diagnóstico inicial da equipe do Ipea encarregada de contribuir para o PPA 2012-2015**. 2011. Mimeografado.

SOARES, F. V. Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparada. *In*: LA ROCHA, M.; ESCOBAR, A. **Pobreza, Transferencias Condicionadas y Sociedad**. Chapter 3. No prelo.

SOARES, S. **Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future**. 2011. Mimeografado.

SOUTH AFRICA. **The New Growth Path: The Framework**. 2010. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748>>.

\_\_\_\_\_. Department of Social Development. **Linking Social Grants Beneficiaries to Poverty Alleviation and Economic Activity**. 2006. Disponível em: <<http://www.sassa.gov.za/Portals/1/Documents/66505010-f30a-4426-ba15-990ccd6c71ae.pdf>>.

TEIXEIRA, C. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. (IPC-IG Working Paper, n. 61). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>.

YEMTSOV, R. The Productive Role of Social Protection. **Presentation at the South-South Social Protection Learning Forum Addis Ababa**, June 4 2011, Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307983876048/Yemtsov\\_Productive\\_Role\\_06-03-11.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307983876048/Yemtsov_Productive_Role_06-03-11.pdf)>.





# REFORMAS DAS REFORMAS DO SISTEMA PÚBLICO DE PREVIDÊNCIA NO HEMISFÉRIO AMERICANO: UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA PRELIMINAR\*

Milko Matijascic\*\*

As reformas paradigmáticas fracassaram em seus propósitos. As reformas paramétricas buscaram a melhoria dos sistemas previdenciários, porém, tais reformas são normalmente limitadas, por não lidarem com baixas densidades de contribuição. As soluções paramétricas com base na abordagem universal do financiamento por meio dos impostos representaram um esforço essencial, pois reduziam a pobreza. Elas lidam positivamente com a informalidade persistente, com a precariedade do mercado de trabalho e com a heterogeneidade social, reduzindo a pobreza com base em transferências fiscais. Transferências em dinheiro com base em focalização apresentaram resultados importantes; contudo, programas universais são ainda mais eficazes.

**Palavras-chave:** reforma da previdência; reforma do Estado; fundos de pensão; assistência social.

## PUBLIC PENSION RE-REFORMS IN THE AMERICAN HEMISPHERE: A PRELIMINARY COMPARATIVE PERSPECTIVE<sup>i</sup>

Paradigmatic reforms did not achieve their goals. Parametric reforms were concerned about improving pension systems but their limit, usually, is that those reforms do not deal with low densities of contribution. The *pragmatic* solutions were built on the tax-financed universal approach, since they reduced deprivation in family's income. They present a major potential since it deals successfully with persistent informality, labor market precariousness and social heterogeneity by reducing poverty based on fiscal transfers. Conditional cash transfers present encouraging performance, but universal programs seems to be even more effective.

**Keywords:** social values; financial crises; government policy; provision and effects of welfare programs; general, international, or comparative; formal and informal sectors; shadow economy; institutional arrangements.

JEL: A13; G01; I38; N30; O17.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 63-86 [2012]

### 1 INTRODUÇÃO

Um número cada vez maior de trabalhadores não conta com empregos formais, o que não permite contribuir sistematicamente para a previdência. Nos países da América Latina, a informalidade nas relações de trabalho, um problema tradicional,

---

\* A primeira versão deste artigo foi originalmente apresentada no fórum regional da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) realizado em Brasília de 24 a 27 de maio de 2010 (Matijascic, 2010).

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e membro do Conselho Científico da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

esteve associada, a partir dos anos 1980, a níveis de desemprego jamais observados.<sup>1</sup> Porém, em países com um produto interno bruto (PIB) *per capita* mais alto, como o Canadá e, especialmente, os Estados Unidos, onde o aumento do desemprego não parecia ser um problema até 2008, o índice de desemprego parece representar, cada vez mais, um desafio.

Os anos 1990 representaram uma era de reformas do sistema previdenciário e do mercado de trabalho, voltada ao estímulo da poupança e de medidas políticas favoráveis aos mercados. Entretanto, os resultados não corresponderam aos seus propósitos, uma vez que o desempenho econômico foi pífio, e a cobertura da previdência nos países da América Latina permanece limitada. Em contrapartida, instituições de países com economias complexas e integradas, como Estados Unidos, Canadá e Brasil, não aprovaram este tipo de reforma para organizar os serviços essenciais prestados pelas instituições públicas de seguridade social.<sup>2</sup>

Estudos recentes apontam que a política social alicerçada na universalidade e no sistema previdenciário financiado por impostos é crucial para evitar a pobreza e a exclusão social.

Este artigo é constituído por seções distintas: seção 2: Reforma paradigmática: mudanças importantes, resultados inexpressivos; seção 3: Reformas paradigmáticas: alguns resultados básicos até o momento; seção 4: Reformas paramétricas;<sup>3</sup> seção 5: Reformas das reformas: enfrentando desafios tradicionais?; seção 6: Programas previdenciários financiados por impostos nos países latino-americanos; e seção 7: Crise global, oportunidades e desafios.

## **2 REFORMA PARADIGMÁTICA: MUDANÇAS IMPORTANTES, RESULTADOS INEXPRESSIVOS**

Países que criam instituições de seguridade social buscando a proteção das famílias enfrentam desafios ainda não solucionados. As situações podem ser as mais diversas; no entanto, pode-se concluir que, no geral, a demanda por tais serviços

---

1. Este artigo não analisa impactos de fatores exógenos, tais como o ambiente macroeconômico ou questões do mercado de trabalho. Estes impactos foram avaliados por Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2006); Independent Evaluation Group (IEG, 2006), Matijascic e Kay (2006) e Matijascic, Ospina e Kay (2007). No entanto, é importante reafirmar que as reformas de pensão sustentadas por esquemas integralmente capitalizados e contas individuais, de acordo com estas avaliações, falharam em modificar os cenários econômicos e sociais existentes na era da pré-reforma em todos os países. Estas avaliações indicam que os fundos de pensão não exerceram um papel decisivo na melhoria do desempenho econômico e na cobertura da previdência social e, reciprocamente, os resultados foram afetados por estas questões.

2. Este artigo não trata do processo político da reforma previdenciária. Esse comentário reflete as conclusões de IEG (2006), Kay e Sinha (2008), Weyland (2008) e Issa (2009).

3. Este artigo aborda a seguridade social provida pelo Estado ou por instituições públicas, ou aquela indispensável à cobertura de pensões. A cobertura voluntária fornecida pelos fundos de pensão privados ou de empresas não está incluída na análise, pois as reformas paradigmáticas ou paramétricas não lhe dizem respeito, como tem demonstrado o debate. Para detalhes sobre as definições de reforma paramétrica ou paradigmática no debate em curso, consultem-se Pierson e Myles (2001), Gill, Packard e Yermo (2005) ou Barr (2007).

é alta e a capacidade contributiva da média dos trabalhadores é irrisória nos países em desenvolvimento. Períodos caracterizados por baixo desempenho econômico tendem a gerar problemas financeiros aos sistemas de previdência, pois o aumento da demanda por benefícios e a desaceleração econômica não eleva os níveis de contribuição. Nos países com frágeis tradições institucionais, este cenário pode facilmente resultar na insolvência dos planos de previdência, capitalizados ou não. Nessa situação, a interferência política é inevitável.

Embora a descrição inicial seja aceita pela maioria dos especialistas, as propostas de reforma não são consensuais. Aqueles favoráveis às políticas inspiradas pelo Consenso de Washington acreditam que o problema-chave é a estrutura dos sistemas de previdência tradicionais, que estimulam o comportamento oportunista dos segurados e não atrelam a taxa de reposição dos benefícios ao montante total de contribuições.

Do ponto de vista do Consenso de Washington, promessas generosas de benefícios deram origem a pesados ônus fiscais para o futuro. Este círculo vicioso poderia ser interrompido por reformas paradigmáticas baseadas em incentivos de mercado para promover a contribuição regular.<sup>4</sup> Estes argumentos sustentavam a reforma da previdência com base em contas de aposentadoria individuais capitalizadas. Os benefícios decorreriam da acumulação de ativos e da redução do comprometimento fiscal do governo, visto que estes regimes não estavam baseados na solidariedade social entre gerações, como os regimes de repartição.

Não existe uma abordagem única para as reformas paradigmáticas. Existem diversos tipos, como afirmou a International Federation of Pension Funds Administrators (FIAP, 2010).

No sistema único a adesão ao sistema é obrigatória. Os fundos são geridos por agências privadas supervisionadas por uma agência governamental. Este sistema substitui completamente o sistema de repartição existente.

No sistema misto integrado, o sistema de capitalização individual coexiste com o sistema de repartição.

Já no sistema misto em concorrência há concorrência entre o sistema de capitalização individual e o sistema de repartição.

O quadro 1 apresenta alguns sistemas de previdência da América Latina de acordo com seu tipo, ano da reforma paradigmática e população incluída ou excluída destes sistemas reformados.

---

4. As reformas previdenciárias foram classificadas por diversos estudos. A taxonomia adotada para os propósitos deste estudo foi a de Pierson e Myles (2001). A maioria dos estudos caracteriza tais reformas como reformas estruturais, não como reformas paradigmáticas, como Mesa-Lago (2004). Mesa-Lago (2004) e Cepal (2006) também apresentam uma descrição bastante detalhada dos cenários antes e depois da reforma. Neste artigo, é impossível reproduzir os argumentos de um debate em andamento devido à extensão de seu conteúdo.

## QUADRO 1

**Reformas paradigmáticas da previdência na América Latina em países selecionados: características básicas**

País	Ano	Tipo	Assistência social	População coberta
Chile	1981	Único	Avaliação de recursos	Exclui militares e policiais
Peru	1993	Concorrência	Nenhum	Exclui militares e policiais
Argentina	1994	Integrado	Avaliação de recursos	Exclui militares e policiais
Colômbia	1994	Concorrência	Benefício mínimo	Setor privado
Uruguai	1995	Integrado	Avaliação de recursos	Setor privado
Bolívia	1997	Único	Avaliação de recursos	Todos
México	1997	Único	Nenhum	Exclui pensões por morte e invalidez
El Salvador	1998	Único	Benefício mínimo	População nascida antes de 1962
Costa Rica	2000	Integrado	Universal	Exclui servidores públicos
República Dominicana	2003	Único	Universal	Sem restrições

Fonte: FIAP (2010).

O perfil das reformas previdenciárias paradigmáticas não é uniforme. As abordagens foram diferenciadas de acordo com as singularidades do país e com os processos políticos característicos para produzir uma reforma. Contudo, a influência chilena foi decisiva e a maioria dos argumentos em defesa da reforma foi praticamente idêntica entre os países latino-americanos.

### **3 REFORMAS PARADIGMÁTICAS: ALGUNS RESULTADOS BÁSICOS ATÉ O MOMENTO**

Os resultados do processo devem ser avaliados segundo as expectativas iniciais dos reformadores. Para apresentar os resultados da evolução do sistema de previdência nas últimas duas décadas em uma era de reformas, é necessário observar como a cobertura evoluiu. Os reformadores defenderam veementemente a reforma paradigmática como uma opção para criar um elo mais sólido entre contribuições e benefícios e incentivar a regularidade do esforço contributivo. Com base na tabela 1, a falta de cobertura permaneceu em níveis elevados e não ultrapassou os patamares históricos.

Quando a análise enfocou beneficiários com 65 anos ou mais (tabela 2), a conclusão foi semelhante. A cobertura diminuiu em seis países e a falta de cobertura persiste como uma questão importante, exceto para a Argentina e o Uruguai. Além disso, países como Costa Rica, México e Colômbia introduziram sistemas de previdência depois de 1940 e ainda estão em fase de maturação, o que explica a cobertura crescente, embora permaneça em níveis reduzidíssimos, mesmo com a introdução de programas financiados por impostos (seção 6).

**TABELA 1**  
**Cobertura do contribuinte como porcentagem da população economicamente ativa (PEA) – anos e países selecionados**

País	Cobertura inicial		Cobertura em 2006 (%)
	Ano	%	
Argentina	1992	46,8	39,2
Bolívia	1999	13,8	12,5
Chile	1990	62,2	62,7
Colômbia	1996	25,3	31,7
Costa Rica	1990	66,9	62,7
Equador	1990	39,4	26,2
México	1998	34,3	35,9
Peru	1999	10,8	14,0
Uruguai	1991	58,0	60,9

Fonte: Rofmann, Luccheti e Ourens (2007).

**TABELA 2**  
**Beneficiários com 65 anos ou mais – anos e países selecionados**

País	Cobertura inicial		Cobertura em 2006 (%)
	Ano	%	
Argentina	1992	78,1	70,5
Bolívia	1992	38,1	18,0
Chile	1990	73,0	61,7
Colômbia	1992	20,0	25,1
Costa Rica	1992	25,6	41,3
Equador	1990	18,6	17,5
México	1992	16,7	23,3
Peru	1998	29,9	27,7
Uruguai	1991	88,1	85,6

Fonte: Rofmann, Luccheti e Ourens (2007).

Uma das motivações básicas para a reforma paradigmática era aperfeiçoar a eficiência e reduzir custos. No entanto, a concorrência tem sido limitada, visto que a maioria do mercado dos fundos de pensão converteu-se em oligopólios. De maneira geral, os fundos de pensão não concorrem em termos de preço.

A firma de corretagem CB Capitales calculou que no Chile, quando considerados os encargos de comissão, o retorno anual médio efetivo sobre as contribuições do trabalhador entre 1982 e 1999 foi de 5,1%. A Superintendência dos Fundos de Pensão calculara este valor em 11%, porque considerou somente os retornos antes dos encargos financeiros e de gestão. O relatório revelou que o trabalhador médio teria um retorno médio efetivo de 7,2%, simplesmente depositando suas contribuições referentes ao fundo de pensão em uma caderneta de poupança (Matijascic e Kay, 2006).

Arza (2008, p. 2.704-2.705), usando os dados da conta individual de pensão da Argentina, mostra que a média das taxas de retorno efetivas anuais para o período entre 1994 e 2007 equivaliu a 1,4% depois de deduzidas as taxas e custos administrativos. Na hipótese de a dedução considerar exclusivamente os custos administrativos, a taxa de retorno seria de 4%, ou seja, inferior à taxa de retorno presumida do regime de repartição de 4,6%. A taxa de juros nominal de um depósito por prazo fixo de 60 dias ou mais é mais alta que o retorno nominal do fundo de pensão – livre de taxas administrativas – para o período 1994-2006: 10,4%, contra 8,4% nos fundos de pensão privados.

Em suma, as reformas paradigmáticas não alcançaram seus objetivos e o debate público evoluiu para a consideração de reformas alternativas.<sup>5</sup>

#### 4 REFORMAS PARAMÉTRICAS

A alternativa para a reforma da previdência foi a abordagem paramétrica, baseada na manutenção de todas as características básicas dos regimes previdenciários tradicionais, bem como na adaptação da legislação, com o intuito de tornar mais rigorosas as condições de elegibilidade, aumentando os esforços de contribuição ou reduzindo as taxas de reposição dos benefícios. Normalmente, houve uma combinação destas políticas para enfrentar os problemas financeiros e elevar a cobertura. Os reformadores consideravam esta abordagem mais branda e do tipo incremental como uma solução realista, considerando que os custos de transição são inexistentes e que a solidariedade continua sendo um valor social para a maior parte das sociedades ocidentais.

Medidas de cunho paramétrico como a postergação da elegibilidade ou a adoção de fórmula de benefício que incluem um período maior de cotização também integram as reformas paradigmáticas, pois tais mudanças são necessárias para enfrentar problemas exógenos, como o envelhecimento, oscilações macroeconômicas e a instabilidade do mercado de trabalho. Neste sentido, países pioneiros nas reformas paradigmáticas, como Chile e Argentina, adotaram medidas paramétricas em suas recentes reformas da reforma. Outros países, como Costa Rica, Panamá e Equador, também introduziram mudanças paramétricas relevantes no período mais recente.<sup>6</sup>

---

5. Esses números, como mostraram Gill, Packard e Yermo (2005) ou Matijascic e Kay (2006), decorrem de um grande conjunto de problemas na indústria dos fundos de pensão, tais como: concorrência reduzida; elevadas taxas administrativas; custos de transação excessivos nos mercados financeiros; e reduzidas alternativas de investimento. A intervenção governamental e o mau uso dos fundos representam um problema crucial somente na Argentina desde 1999 e nos Estados Unidos durante a administração Bush. Em acréscimo, um cenário recessivo, como a recente crise financeira global, também interfere negativamente no desempenho dos fundos de pensão. A regulamentação previdenciária também é um problema, assim como o é para a indústria dos bancos ou para os mercados financeiros.

6. Informações de acordo com vários números de SSA International Update (SSA, 2005a; 2005b; 2008a; 2008b; 2008c; 2009a; 2009b; 2010). Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/index.html)>.

O quadro 2 fornece algumas informações sintéticas baseadas nas principais reformas para países selecionados. É importante ressaltar que o quadro 2 exclui países que demandam atenção mais cuidadosa e outros que não apresentaram reformas previdenciárias relevantes ou cujos dados encontravam-se indisponíveis.

## QUADRO 2

### Mudanças fundamentais nos parâmetros da última reforma previdenciária importante – anos e países americanos selecionados

País	Ano	Tipo	Gestão	Elegibilidade	Limite de idade	Contribuição	Fórmula de cálculo dos benefícios	Benefícios
Bahamas	1999	Paramétrica	...	Adiamento.	...	...	...	...
Barbados	2006	Paramétrica	...	...	Flexibilização.	Aumento de 4 pontos percentuais (p.p.)	Estimular a contribuição.	...
Belize	2003	Paramétrica	Combater a fraude.	...	...	...	...	...
Ilhas Britânicas	2001	Paramétrica	...	...	...	Elevar o seguro-máximo.	...	Facilitação do acesso.
Canadá	1998	Paramétrica	Muda atribuições das províncias.	Carência de três para cinco anos.	...	...	Calculado para os últimos cinco anos.	Limitar as pensões por morte.
Ilhas Caimã	2003	Paramétrica	Centralização.	...	...	...	...	...
Colômbia	2007	Paradigmática	Ampliar a divulgação e a concorrência.	...	Idade mínima de 60 para 62 anos.	Criação de fundo para renda elevada	...	Criação de um benefício mínimo.
Cuba	2009	Paramétrica	...	...	Idade mínima aumenta de 60 para 65 anos.	...	Calculado sobre a média salarial dos últimos 30 anos, e não 15 anos	Estímulo ao adiamento da aposentadoria.
República Dominicana	2001	Paradigmática	Planos de previdência compulsória.	...	...	Isenção de tributária	...	Isenção de tributária
El Salvador	2007	Paradigmática	Tarifa máxima de 1,5% da renda.	...	...	Reduz 0,3 p.p. na parcela do empregado.	...	...
Jamaica	2003	Paramétrica	Promover a regulamentação e a divulgação.	...	...	...	...	Adoção do sistema de contribuição definida nos regimes privados.
México	2008	Paradigmática	Inibe transferências.	...	...	...	...	...
Peru	2003	Paradigmática	...	...	...	...	...	Troca benefício definido por contribuição definida.
Porto Rico	1997	Paradigmática	...	...	...	...	...	...
Suriname	1999	Novo regime	...	...	...	Idosos (60 anos ou mais) – pobres ou servidores civis.	...	...

Fonte: International Social Security Association (ISSA, 2009).

Obs.: os três pontos (...) indicam indisponibilidade do dado.

O quadro 2, confirma que os últimos anos foram um período de intensas reformas na maioria dos sistemas previdenciários. É oportuno frisar que a maioria das reformas paradigmáticas deu destaque à gestão, visto que a estrutura institucional e as capacidades regulatórias eram insuficientes na maioria dos países que optou por este caminho. Isto não significa que outros países não tenham enfrentado problemas; contudo, demonstra que muitas das promessas das reformas paradigmáticas não puderam ser atendidas naquelas condições econômicas e sociais.

Ademais, os países que aqui não foram analisados, como a Venezuela ou o Paraguai, também promoveram mudanças, porém estas reformas não foram importantes e focalizaram questões incrementais. É provável que, após um longo período decorrido, estas iniciativas pudessem impulsionar uma nova estrutura. No entanto, de acordo com as definições da International Social Security Association (ISSA), mudanças institucionais, gerenciais ou administrativas sempre são caracterizadas como reformas importantes. Uma vez demonstrada a abordagem metodológica, apresentam-se casos específicos.

As reformas do sistema da Costa Rica para assegurar a viabilidade atuarial em 2005 consistiram em:

- elevar a taxa de contribuição combinada de funcionários, empregadores e governo de 7,5% dos rendimentos para 10,5% ao longo de um período de trinta anos;
- modificar a base de cálculo do benefício a partir de 48 contribuições mensais para rendimentos médios ao longo dos últimos vinte anos, com reajuste pela inflação;
- elevar o número de contribuições mensais de 240 para trezentos, para fins de elegibilidade; e
- estabelecer um benefício isolado por incapacitação – 50% do benefício pleno – para trabalhadores com idades iguais ou superiores a 48 anos com pelo menos cinco anos de contribuições, sendo que anteriormente, eram exigidos dez anos.

As principais disposições da Lei nº 51 do Panamá de meados de 2005 para equilibrar desequilíbrios financeiros da seguridade social foram:

- a idade da aposentadoria para os homens permanecerá de 62 anos, e para as mulheres, de 57 anos; os trabalhadores poderiam aposentar-se até dois anos antes com uma prestação mais reduzida;



- o número de contribuições mensais para ser elegível à aposentadoria aumentou de 180 para 240 entre 2007 e 2013;
- as taxas de contribuição para os programas de invalidez, pensionistas por morte e idosos aumentaram entre 2008 e 2013 de 6,75% para 9,25%, para funcionários, e de 2,75% para 4,25%, para empregadores;
- trabalhadores que optarem por manter uma conta individual terão suas contribuições divididas entre dois pilares: as contribuições sobre rendimentos até US\$ 500 mensais serão direcionadas ao primeiro pilar, de acordo com os regimes de repartição de gestão pública, e aqueles com rendimentos acima de US\$ 500 poderão optar por redirecionar a contribuição para uma conta individual em um fundo de pensão no setor privado;
- os benefícios de conta individual serão pagos como retiradas programadas calculadas para assegurar a renda de acordo com a esperança de vida condicional do trabalhador e os trabalhadores com saldos baixos na conta do fundo de pensão receberão uma prestação única; e
- entre 2007 e 2060, o governo contribuirá com US\$ 7,2 bilhões para ajudar a reduzir o déficit do sistema.

A Assembleia Nacional do Equador de março de 2009 aprovou uma série de emendas à sua Lei de Seguridade Social com validade a partir de 1º de abril. As autoridades equatorianas deram atenção especial às mudanças que aumentassem o valor dos benefícios e preservassem melhores condições de vida, especialmente entre os idosos.

As mudanças-chave estão listadas a seguir.

- 1) Reajustes de benefícios de acordo com a inflação medida nos últimos doze meses.
- 2) Definição de piso de benefícios mensal equivalente ao salário mínimo nacional para os trabalhadores com quarenta anos de contribuições. Para trabalhadores que contribuíram por menos tempo, o benefício representa uma parcela mínima de 50% do benefício integral potencial.
- 3) Estabelecimento de um teste de rendimentos para os trabalhadores que recebem aposentadorias e permanecem no mercado de trabalho. Trabalhadores com rendimentos inferiores a US\$ 770 por mês recebem prestação integral. Para todos os rendimentos acima de US\$ 770 mensais, a prestação é reduzida em 40%. Quando o trabalhador se afastar completamente do mercado de trabalho, a prestação integral será restabelecida.

- 4) Possibilidade de transferir as hipotecas residenciais de uma instituição financeira doméstica para o Instituto de Seguridade Social (IESS).

Em síntese, a maioria das reformas paramétricas estava relacionada ao aperfeiçoamento dos sistemas previdenciários, com o intuito de manter as exigências atuariais mais equilibradas, ou à adoção de medidas que garantissem a proteção dos benefícios e de seu valor. A limitação é que estas reformas geralmente não levam em conta as baixas densidades de contribuição resultantes da informalidade das relações de trabalho e da pobreza de um grande número de famílias.

### **5 REFORMAS DAS REFORMAS: ENFRENTANDO DESAFIOS TRADICIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL?**

Vários países que adotaram reformas paradigmáticas estão passando por graves problemas. Partindo desse cenário, muitos países suspenderam o processo de reforma paradigmática na tentativa de escapar dos problemas observados em países como a Argentina e o Chile.

Com a profunda crise previdenciária da Argentina, por exemplo, a Nicarágua decidiu adiar seu planejado programa de poupança orientado à pensão em julho de 2004, considerado social e financeiramente insustentável pelo ministro da Economia Eduardo Montiel, que afirmou que a reforma teria gerado um déficit de US\$ 458 milhões de 2005 a 2009. Montiel argumentou que apenas um em cada sete trabalhadores seria beneficiado pelo novo sistema. A privatização do sistema de seguridade social havia sido originalmente uma das condições aceitas pela Nicarágua em 2000 no esforço de ingressar no programa País Pobre Altamente Endividado do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Banco Mundial contribuiu com US\$ 8 milhões para a reforma do sistema previdenciário, enquanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento concordara em contribuir com US\$ 10 milhões, tendo posteriormente declinado em decorrência de incertezas quanto à sua viabilidade fiscal. Desde 2005, a Nicarágua decidiu não aderir à via da reforma paradigmática. Em 2010 verifica-se claramente que as reformas introduzidas na Nicarágua são menos ambiciosas, tendo o governo, ao término de 2009, decidido elevar a contribuição sobre a folha de pagamentos para os empregadores em 1%.

Em 2005, a administração do presidente Bush nos Estados Unidos tentou introduzir algumas reformas com inspiração paradigmática. A concepção do cenário básico era dividir o sistema previdenciário em dois níveis e redirecionar 4% das contribuições da folha de pagamento para uma conta individual, que geraria um fundo capaz de aplicar recursos não somente em dívida pública, mas também em ações e outros títulos privados. Este cenário básico pressunha evitar um déficit atuarial no futuro e geraria um superávit baseado nas taxas de retorno mais altas que poderiam ser obtidas nos mercados financeiros.

Além disso, os defensores da proposta do presidente Bush endossaram que tal sistema poderia facilmente obter reduzidas taxas de administração e obter excelentes retornos.

Aqueles que não endossavam a proposta do presidente Bush contestaram a existência do problema atuarial e afirmaram que as projeções atuariais feitas nas décadas anteriores foram conservadoras e errôneas em suas conclusões, e segundo os defensores da seguridade social, a situação atuarial era confiável. Além disso, financiar a divisão das contribuições poderia gerar riscos ao direcionar fundos aos mercados financeiros e criar potenciais bolhas especulativas que ameaçariam os fundos dos trabalhadores americanos. A consequência deste debate foi a rejeição da proposta pelo Congresso dos Estados Unidos.

Na Bolívia, o presidente Evo Morales apresentou uma proposta referente à reforma da previdência ao Parlamento no fim de julho de 2009 que reviu o sistema de contas individuais instituído em 1997. A proposta de lei estabelece uma prestação mínima assegurada para os trabalhadores com 60 anos de idade ou mais, com pelo menos dez anos de contribuições. A proposta inclui as disposições a seguir.

- 1) Redução da idade normal de aposentadoria de 65 para 60 anos.
- 2) Transferência da gestão do fundo de pensão das duas companhias privadas existentes para uma nova agência governamental. Os trabalhadores continuariam a pagar 0,5% dos rendimentos para a administração.
- 3) Contribuição dos empregadores com valores entre 1% e 1,5% dos salários de seus funcionários. Os empregadores não contribuíam com as contas individuais dos empregados após a reforma de 1997.
- 4) Financiamento do fundo de solidariedade, que suplementa as pensões para os que recebem baixos salários, com adicional de 1% das contribuições dos rendimentos dos trabalhadores que recebem mais de vinte vezes o salário mínimo mensalmente (Bs 11.550 ou US\$ 1.677) e adicional de 10% para os trabalhadores que recebem mais de sessenta vezes o salário mínimo (Bs 34.650 ou US\$ 5.031).
- 5) Permitir a aposentadoria em qualquer idade se a conta individual de um trabalhador render uma prestação equivalente a pelo menos 60% do salário médio do trabalhador nos cinco anos anteriores. A legislação de 1997 requeria 70%.

O Uruguai implementou a maior parte das disposições de uma nova lei de aposentadoria flexível em março de 2009, facultando o acesso de mais trabalhadores à aposentadoria pública. As mudanças foram descritas a seguir.

- 1) Permitir aos trabalhadores com 65 anos de idade e 25 anos de serviço receber uma aposentadoria por idade avançada. Trabalhadores com

mais de 65 anos de idade precisam de menos tempo de serviço; por exemplo, trabalhadores com 66 anos de idade precisam de 23 anos e trabalhadores com 70 anos de idade precisam de quinze anos. Anteriormente, a aposentadoria por idade avançada era concedida somente aos trabalhadores com 70 anos de idade e quinze anos de serviço.

- 2) Modificar a fórmula de benefício para a aposentadoria por idade avançada para 50% da média dos três últimos anos de salário, mais 1% por ano adicional, até o máximo de 14%. A fórmula antiga baseava-se nos rendimentos médios nos últimos dez ou vinte anos, prevalecendo o período com rendimentos maiores.
- 3) Conceder às mulheres um ano de crédito para a sua aposentadoria por filho, até o máximo de cinco filhos. Esta medida aumentará as prestações das mulheres, que de maneira geral dedicam mais tempo à criação de seus filhos e, com frequência, apresentam menores densidades de contribuição que os homens.
- 4) Eliminar a exigência de seis meses de serviço imediatamente antes do surgimento de uma invalidez. Trabalhadores com 26 anos de idade ou mais ainda necessitam de dois anos de serviço, ao passo que aqueles abaixo dos 26 anos de idade necessitam de seis meses.
- 5) Criar um benefício especial de desemprego para os trabalhadores com idade igual ou superior a 58 anos com pelo menos 28 anos de serviço que estejam desempregados por mais de um ano. O benefício corresponde a 40% dos rendimentos médios do trabalhador nos seis meses anteriores ao desemprego e é suspenso quando o trabalhador estiver elegível à aposentadoria.
- 6) Depois de 1<sup>o</sup> de julho de 2009, o número de anos exigidos para a aposentadoria por idade foi reduzido de 35 para 30 anos.

As mudanças institucionais implantadas pelo Chile a partir do ano de 2008 requerem uma atenção especial.

Em julho de 2008, o governo chileno introduziu o Sistema de Pensão Solidária. Este novo primeiro pilar amplia a cobertura e concede benefícios não contribuintes. A *pensión básica solidaria* (PBS) é um benefício condicionado testes de meios e pagos a indivíduos com idades superiores a 65 anos não elegíveis para outro benefício. A PBS inicialmente atinge 40% dos indivíduos mais pobres no Chile. A cobertura seria estendida até 60% em 2012.

Um benefício complementar, por idade e invalidez, o *aporte previsional solidario* (APS), é pago aos indivíduos que contribuíram para uma conta individual e cujo benefício mensalmente financiado pelo próprio em 2008 estiver entre Ch\$ 50 (US\$ 101) e Ch\$ 150 mil (US\$ 302).

Desde outubro de 2008, os empregadores chilenos podem oferecer planos de Poupança Provisional Voluntária Coletiva (APVC), como complemento às suas contas individuais compulsórias. Incentivos fiscais para outros tipos de conta poupança com fins de aposentadoria voluntária são ajustados para os trabalhadores com rendimentos mais elevados.

O Congresso da Argentina aprovou uma lei em novembro de 2008 que elimina o sistema de contas de aposentadoria individuais e transfere os ativos para o Sistema Integrado de Seguridade Social da Argentina (Sipa). O Sipa também incorporou o preexistente sistema de repartição. Além disso, desde 2007 as reformas do governo:

- elevaram os benefícios (taxa de provisão e acumulação) de 0,85% do salário base por ano para 1,5%;
- autorizaram a aposentadoria antecipada e a aposentadoria via sistema de repartição contínua sem indexação automática de preços;
- estabeleceram que novos trabalhadores seriam inscritos automaticamente no regime de repartição, e não mais nas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs), a menos que os afiliados optassem;
- eliminaram o papel atribuído às companhias seguradoras de conceder aposentadorias por invalidez e pensões por morte; e
- estabeleceram que a contribuição máxima individual para o custo administrativo das AFJPs deveria ser de 1% da renda tributável.

É muito prematuro avaliar se houve um aumento do número de contribuintes ou beneficiários. No entanto, efeitos positivos sobre a cobertura do benefício, pobreza e bem-estar são previsíveis, uma vez que na maioria dos países ocorreu uma elevação no valor do benefício dirigido aos afiliados com rendimentos reduzidos e alta rotatividade de emprego, especialmente dos mercados de trabalho formal e informal.

Não obstante, muitas das disposições dedicaram-se a restringir as condições de elegibilidade elevando o número de contribuições requeridas ou aumentando as contribuições sobre a folha de pagamento. Tais medidas criam novos obstáculos, pois os mercados de trabalho na região são precários e a renda é baixíssima.

O Brasil é um caso que serve de exemplo, pois os dados apresentam excepcionais semelhanças com os países latino-americanos. Os benefícios de prestação continuada (BPCs) e as aposentadorias de trabalhadores rurais representam uma proporção importante dos indivíduos qualificados para os benefícios, como revela a tabela 3.

TABELA 3  
**Benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social – RGPS (1980-2009)<sup>1</sup>**  
 (Em %)

Benefício	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Aposentadoria por tempo de contribuição	13,1	11,5	14,6	23,0	10,3	13,4
Aposentadoria por idade (trabalhadores urbanos)	7,1	10,9	10,0	7,9	10,2	7,0
Aposentadoria por idade (trabalhadores rurais)	19,8	17,5	38,2	16,3	21,8	11,5
Aposentadoria por invalidez	20,6	17,3	8,6	10,8	13,4	19,6
Pensão por morte	25,8	30,0	22,5	22,5	23,4	26,9
BPC – assistência aos idosos	6,5	6,7	2,7	5,7	11,8	10,8
BPC – assistência às pessoas com deficiência	7,2	6,1	3,5	13,8	9,2	10,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Anuário e boletins mensais do Ministério da Previdência Social (MPS).

Nota: <sup>1</sup> Exclui o Programa Bolsa Família, cuja elegibilidade não é universal.

Com base nos valores da tabela 3, mais de 33,1% de todos os direitos a benefícios foram concedidos àqueles incapazes de contribuir por pelo menos quinze anos, somando as aposentadorias de trabalhadores rurais e os BPC. De 2000 a 2004, estes benefícios representaram mais de 40% de todos os direitos. Além disso, somente 13,4% dos benefícios foram pagos àqueles com registros de contribuição contínua – isto é, àqueles que se aposentaram por tempo de contribuição entre 2005 e 2009. Os benefícios concedidos por idade também refletem problemas com o ciclo de vida dos trabalhadores por demandarem registros equivalentes a quinze anos, o que é insuficiente para assegurar o sustento individual no que diz respeito à renda. Estas dificuldades se refletem em um ônus fiscal mais elevado.

O problema das baixas densidades de contribuição, medido pelo número de contribuições dentro de um período predeterminado, que foi ilustrado pelos dados do Brasil, foi semelhante em outros países da região. Todos os dados apresentados para avaliar a cobertura refletem o mesmo problema. Arza (2008 p. 2.701) argumenta que somente 8% dos afiliados à previdência na Argentina terão condições de contribuir regularmente durante trinta anos. O próprio Chile admitiu que mais de 60% da população idosa não estaria qualificada ao benefício mínimo, porque suas contribuições não completam vinte anos (Chile, 2006). Além disso, para muitos daqueles que contribuíram por vinte anos, o fundo individual seria insuficiente para pagar o piso do benefício. A tabela 4 ilustra o cenário no Chile.

TABELA 4  
**Densidade média da contribuição na aposentadoria – Chile (2002)**

Indicadores	Contribuintes		Afiliados	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Média de contribuição por ano (meses)	7,0	7,3	5,3	4,5
Média de contribuição na aposentadoria (meses)	321,5	298,8	241,6	186,1
Taxa de substituição antes dos impostos (%)	56	39	40	23

Fonte: Ministério do Trabalho do Chile *apud* Cenda (2004).

A tabela 5 também ilustra esses fenômenos para a Argentina, incluindo informações de vários trabalhadores do setor privado de acordo com sua idade.

TABELA 5  
**Densidade média de contribuição para os trabalhadores argentinos do setor privado de acordo com idade e gênero (1994 e 2001)**  
 (Em %)

Idade	Homens		Mulheres	
	1994	2001	1994	2001
25	8,1	44,5	5,3	41,5
35	49,5	48,9	49,2	44,0
45	57,5	47,4	57,0	46,7
55	63,1	42,1	65,6	47,8
65	61,6	29,4	76,2	23,2
<b>Total</b>	<b>54,0</b>	<b>39,6</b>	<b>57,8</b>	<b>37,5</b>

Fonte: Departamento Nacional de Seguridade Social da Argentina *apud* Bertranou Ginneken e Solorio, 2006 p. 24-25.

De acordo com a tabela 5, a densidade média de contribuição é reduzida. Existe, ainda, uma tendência à deterioração com os altos níveis de informalidade e a precariedade dos mercados de trabalho que prevaleceram durante os anos 1980 e 1990. Embora o panorama na Argentina seja particularmente tumultuado, estas tendências são válidas para a maioria dos países na região. Este cenário requer propostas alternativas para lidar com a proteção social. Definitivamente, soluções favoráveis aos mercados e modelos bismarckianos clássicos possuem limitações para enfrentar tais desafios.

Em síntese, nem a abordagem paradigmática nem a abordagem paramétrica da reforma da seguridade social conduziram a um sistema de maior cobertura, como mostraram Matijascic e Kay (2006). O problema foi a presunção baseada em um perfil do mercado de trabalho dominado pelo trabalho assalariado e contratos de trabalho de longa duração. As soluções *paramétricas* foram moldadas em sociedades que privilegiaram sistemas calcados na perspectiva universal do financiamento por meio de impostos, visto que reduziam a insuficiência da renda familiar.

## 6 PROGRAMAS DE SEGURIDADE SOCIAL FINANCIADOS POR IMPOSTOS NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Os programas previdenciários dos países da América Latina normalmente buscaram inspiração na interpretação peculiar do modelo bismarckiano clássico. Como os mercados de trabalho sempre foram precários, a falta de cobertura e pobreza entre idosos e pessoas com deficiência eram problemas recorrentes. Diversos países introduziram inovações para lidar com esta questão, com resultados encorajadores na mitigação ou erradicação da pobreza. Utilizando-se Bertranou, Ginneken e Solorio (2004) como base, alguns destes programas serão apresentados.

O Programa Não Contributivo da Argentina evoluiu, concedendo vários tipos de benefícios para diferentes categorias: prestações de assistência social; benefícios para veteranos; e outras aposentadorias concedidas por legislação especial. Estes programas desenvolveram-se de maneira fragmentada dentro do governo nacional e de outros níveis do governo. O benefício médio permaneceu em \$ 153, o equivalente a 57% do benefício não contributivo médio.

Para o Brasil, é mais simples descrever o sistema analisando-se os dados apresentados no quadro 3. Além disso, é importante reiterar que tais benefícios são financiados pelo Orçamento da Seguridade Social, conforme determinação da Constituição Federal, e compreendem tributos sobre a folha de pagamento, valor agregado e lucros das empresas.

### QUADRO 3

#### Elegibilidade para benefícios não contributivos – Brasil

Benefício	Elegibilidade	Tempo de contribuição	Taxa de substituição
Aposentadoria de trabalhadores rurais	Idade mínima de 60 anos para os homens e de 55 para as mulheres.	Segurado regular	Um salário mínimo mensal
BPCs	Idosos: idade mínima de 65 anos; pessoas com deficiência: renda familiar <i>per capita</i> inferior a 25% do salário mínimo.	Dispensado	Um salário mínimo mensal

Fonte: Brasil (1990; 1991).

O pilar financiado pelos impostos do sistema chileno – as *pensiones asistenciales* (Pasis) – ampliou a cobertura da seguridade social para os indivíduos com baixa renda. Entretanto, o programa ainda enfrenta uma lista de espera. Os resultados melhoraram, o que pode ser explicado não somente pelo aperfeiçoamento do instrumento utilizado para identificar os potenciais beneficiários, mas também por um melhor controle, particularmente no nível municipal de governo. As recentes reformas descritas na última seção devem aumentar a eficiência.



O Regime de Aposentadoria de Pensão Básica Não Contributiva (RNC), administrado pelo Fundo de Seguro Social da Costa Rica, provê auxílio econômico aos cidadãos incapazes de exercer trabalho remunerado não protegidos pelos regimes previdenciários. Os auxílios consistem em benefícios monetários e outros benefícios sociais. Este último tipo inclui adesão ao seguro saúde, participação em treinamento, recreação e demais programas sociais. As receitas advindas de impostos e contribuições dos empregadores financiam o RNC.

De acordo com Bertranou, Ginneken e Solorio (2004), esses programas produziram efeitos altamente relevantes na mitigação ou redução da pobreza, como mostra a tabela 6.

TABELA 6

**Efetividade de benefícios de assistência social e benefícios financiados por impostos na redução da incidência da pobreza – países selecionados (1990-2000)**

(Em %)

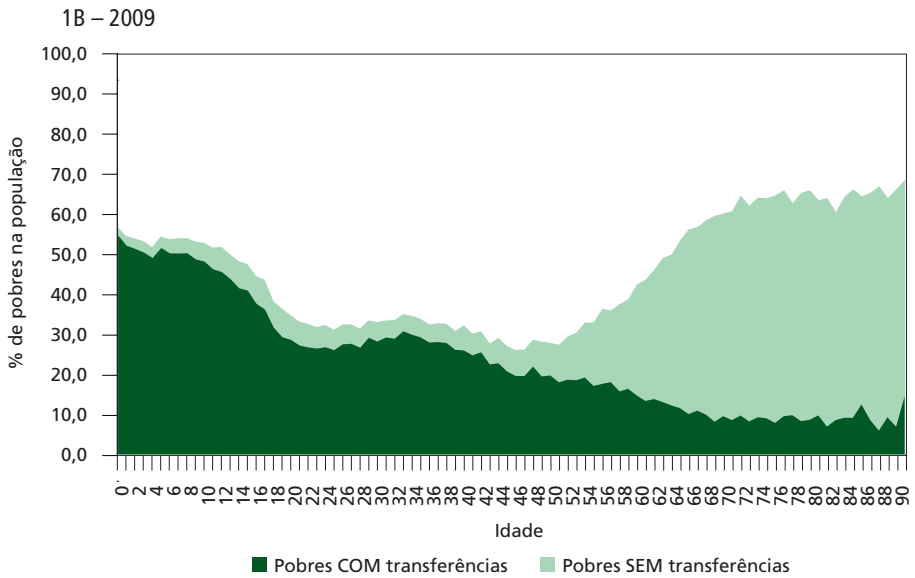
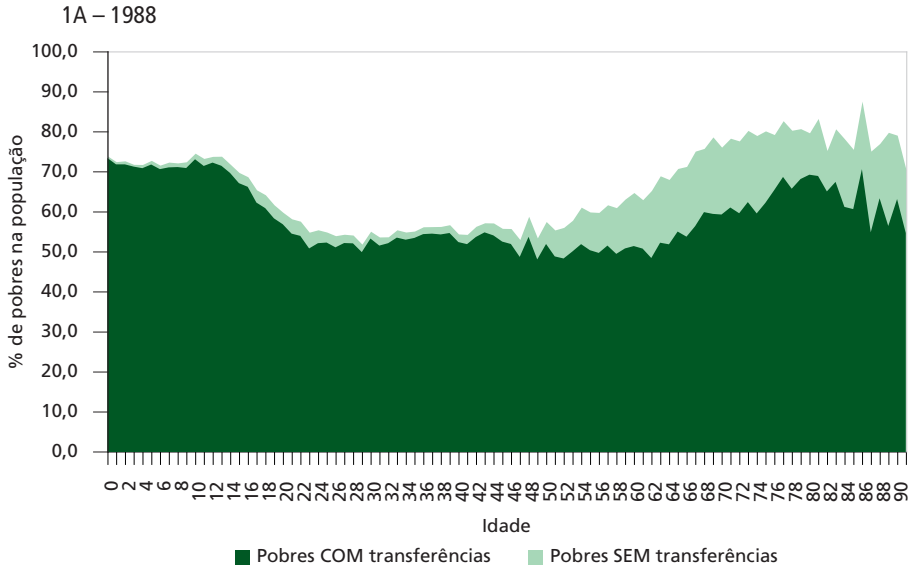
País	Pobreza extrema			Pobreza		
	Com benefícios	Sem benefícios	Redução da pobreza	Com benefícios	Sem benefícios	Redução da pobreza
Argentina	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
Brasil	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
Costa Rica	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile (1990)	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile (2000)	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Fonte: Bertranou, Ginneken e Solorio (2004).

No Brasil, a elevação na cobertura foi comandada por novos arranjos institucionais que permitiram uma grande parcela da população trabalhadora, excluída da condição de contribuinte regular, ser alçada à categoria de beneficiária independentemente da obrigação contributiva. A prestação concedida aos trabalhadores rurais, bem como aos indivíduos idosos ou com deficiência pertencentes a famílias carentes, reduziu a pobreza entre os indivíduos, especialmente entre a população idosa no Brasil (Delgado e Cardoso, 2000). Os gráficos 1A e 1B mostram os dados para os anos de 1988 e 2009.<sup>7</sup>

7. A linha de pobreza considerada é a utilizada no Brasil: um quarto do salário mínimo brasileiro *per capita*, o equivalente a US\$ 2,03 por dia – ou a US\$ 5,08 por dia, pelo método de paridade do poder de compra (PPC). Este valor está bem acima dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

**GRÁFICO 1**  
**Pobreza por corte de idade, antes e depois do pagamento de benefícios via INSS**  
**(1988 e 2009)**  
(Em %)



Fonte: Ipea.

Outras experiências são merecedoras de atenção. No México, o Programa de Oportunidades, existente desde 1997 – antes de 2002, chamado de Progresas –, não apresenta dados relacionados à pobreza, como mostra a tabela 6, mas trouxe resultados referentes a tratamento de saúde, nutrição e comparecimento escolar. Alguns dados podem esclarecer seu impacto:

- a anemia foi reduzida de 55% para 44% entre os mais pobres nas áreas rurais;
- as habilidades motoras das crianças aumentaram para 15%;
- a mortalidade materna foi reduzida em 25%;
- o Progresas atingiu 300 mil habitantes em 1997 e 5 milhões em 2008; e
- os alunos de famílias beneficiárias que frequentavam a escola representavam 1,9 milhão em 1998, antes do programa e 5,2 milhões em 2008 com o programa.

Para finalizar, como em parte mostram as seções anteriores, a Bolívia substituiu, em maio de 2008, o Bonosol, um programa criado em 1997 para assistir universalmente os idosos com 65 anos de idade ou mais, pelo Renta Dignidad, que buscava atender a indivíduos com 60 anos de idade ou mais que tivessem contribuído por um período igual ou superior a dez anos. O benefício equivalia a US\$ 96.

Em suma, os programas de seguridade social amparados por recursos financiados por impostos estão em franco crescimento, como mostra a ISSA (2009). Este enfoque tem potencial significativo por exibir bons resultados no trato com a informalidade persistente, com a precariedade do mercado de trabalho e com a heterogeneidade social, ao reduzir a pobreza via transferências fiscais. Transferências de dinheiro via testes de meios apresentam desempenho encorajador. Contudo, programas universais são mais eficazes, quando a experiência brasileira é tomada como exemplo.

## **7 CRISE GLOBAL, OPORTUNIDADES E DESAFIOS**

Conforme demonstrado por Barr (2007), foi muito fácil para os defensores das reformas paradigmáticas comparar modelos puramente teóricos de sistemas previdenciários com os modelos universais em funcionamento. Muitos dos problemas inerentes à estrutura institucional e às capacidades de gestão somente vieram à tona depois da adoção das reformas. Vários dos problemas nos sistemas previdenciários estavam atrelados a dualidades simples: modelos universais *versus* individuais, regimes contributivos *versus* não contributivos, ou gestão pública *versus* privada. Frequentemente, se não forem adotadas as intervenções adequadas

após reformas, os problemas históricos resistem. Soluções técnicas não são capazes, *per se*, de superar obstáculos sociais. A maioria dos problemas está relacionada à mão de obra, à economia e às estruturas de mercado, ainda que o financiamento, a gestão e a cobertura do benefício não devam ser negligenciados.

Não cabe confiar unicamente em regimes contributivos em países que apresentam décadas de insuficiência de postos de trabalho e níveis elevados de informalidade. Para vencer tais limitações, conforme mostrou McKinnon (2007), os regimes de seguridade social precisam incluir transferências fiscais para evitar ou reduzir a pobreza e a falta de cobertura. Isto não quer dizer que os regimes contributivos devam ser negligenciados. Os indivíduos com capacidade contributiva devem contribuir, pois a prestação universal concede benefícios reduzidos e, em regra, não é capaz de assegurar, após a aposentadoria, o mesmo *status* social que desfrutava em seus anos produtivos.

Além disso, a integração do sistema de repartição ou de contas individuais em modelos com múltiplos pilares, ou múltiplas camadas, proporciona uma proteção mais abrangente e mais adaptada às rendas heterogêneas que afetam a maioria das sociedades.

O envelhecimento e a insuficiência de trabalho também demandam sistemas dinâmicos de seguridade social afinados com tais circunstâncias. O desemprego pode requerer afastamento do trabalho para dedicar-se à requalificação ou prolongar a idade produtiva. Até mesmo com o emprego em tempo parcial somado ao pagamento de benefícios parciais é possível reduzir a pressão financeira sobre a seguridade social, bem como respeitar as capacidades produtivas dos idosos. Sigg e De-Luigi (2007) e Laroque (2007) fornecem uma análise excelente destes desafios.

A crise global, como mostra a Issa (2009), é um momento de desafios e oportunidades. Os desafios estão ligados à crescente demanda por benefícios em uma situação em que a capacidade financeira de recolhimento de contribuições é reduzida em decorrência do fraco desempenho econômico, o que induz à retração da massa dos salários e ao desemprego crescente. Durante a crise, a seguridade social funciona como uma substituição aos rendimentos para a maioria daqueles que não conseguem encontrar um emprego e minora os problemas que culminaram em desespero nos anos 1930. A seguridade social revelou sua importância social atenuando os efeitos da crise tendo atenuado também a crise dos anos 1930 entre os países que dispunham de sistemas públicos abrangentes. Os desafios dizem respeito à capacidade de adaptar instituições, subvencionar pactos sociais e aumentar a distribuição de renda em uma fase de mudanças profundas e incertezas agudas. A seguridade social precisa agir com dinamismo.

## REFERÊNCIAS

ARZA, C. The limits of pension privatization: lessons from Argentine experience. **World development**, v. 36, n. 12, p. 2.696-2.712, 2008.

BARR, N. Pensions: overview of the issues. **Oxford review of economic policy**, v. 22, n. 1, p. 1-14, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>.

BERTRANOU, F.; GINNEKEN, W.; SOLORIO, C. The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. **International social security review**, v. 57, n. 4, 2004. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-246X.2004.00200.x/pdf>>.

CENDA – CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO. **Chile**: bases para una reforma del sistema de pensiones. (Research Report). Santiago de Chile: Cenda, 2004.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: Cepal, 2006.

CHILE. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. **Estado de avance**. Santiago de Chile: Presidencia de la República, 2006.

DELGADO, G.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. *In*: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência, assistência social e combate à pobreza**. Brasília: MPAS, 2000. Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-111355-374.pdf](http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-374.pdf)>.

FIAP – FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. Informe Semestral n. 29. Santiago do Chile: FIAP, 2010.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Microdados para 1988 e 2009

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Bank assistance to pension reform and the development of pension systems**. Washington: World Bank, 5 Jan. 2006.

ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Dynamic social security for the Americas**: social cohesion and institutional diversity. Geneva: Issa, 2009.

\_\_\_\_\_. **Social Security Coverage Extension in the BRICS** A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. Geneva: ISSA. 2013.

LAROQUE, M.-F. Integrated social security, dynamic social security? *In*: ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Developments and trends supporting dynamic social security**. Moscow: ISSA, 2007.

KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas**. London: Oxford University Press, 2008.

MATIJASCIC, M. **Pension re-reforms in the Americas hemisphere**: a preliminary comparative perspective. Geneva: Issa, 2010. (Conference report). Disponível em: <<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/Socially-inclusive-and-financially-sustainable-pension-reforms>>.

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

MATIJASCIC, M.; OSPINA, M.; KAY, S. **Pension systems and labor markets in Latin America and the industrialized countries**. Warsaw: Issa, 2007.

MCKINNON, R. Tax-financed old-age pensions in lower-income countries. *In*: ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Developments and trends supporting dynamic social security**. Moscow: Issa, 2007.

MESA-LAGO, C. **Las reformas de pensiones em America Latina y su impacto en los principios de La seguridad social**. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Serie Financiamiento y Desarrollo, n. 144).

PIERSON P.; MYLES, J. The comparative political economy of pension reform. *In*: PIERSON, P. **The new politics of the welfare State**. Oxford University Press, 2001.

PINO, A.; KARASYOV, D. Revisiting individual account schemes: better integrating multipillar pension systems. *In: ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Developments and trends supporting dynamic social security.*** Moscow: Issa, 2007.

ROFMAN, R.; LUCCHETTI, L.; OURENS, A. **Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage.** Washington: World Bank, 2006. (Social Protection Discussion Papers, n. 0616).

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **International update.** Washington: SSA, June 2005a. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2005-06/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2005-06/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Oct. 2005b. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2005-10/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2005-10/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Apr. 2008a. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2008-04/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2008-04/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Oct. 2008b. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2008-10/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2008-10/index.html)>

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Dec. 2008c. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2008-12/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2008-12/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Apr. 2009a. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2009-04/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2009-04/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Sept. 2009b. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2009-09/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2009-09/index.html)>.

\_\_\_\_\_. **International update:** recent developments in foreign public and private pensions. Washington: SSA, Jan. 2010. Disponível em: <[http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl\\_update/2010-01/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2010-01/index.html)>.

SIGG, R.; DE-LUIGI, V. The success of policies aimed at extending working life. *In: ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Developments and trends supporting dynamic social security.*** Moscow: Issa, 2007.

WEYLAND, K. Bounded rationality in Latin-American pension reform. *In: KAY, S.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from pension reform in the Americas.*** London: Oxford University Press, 2008.





# REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA: A NOVA GERAÇÃO DE SISTEMAS DE CONTAS INDIVIDUAIS\*

Barbara E. Kritzer\*\*

Stephen J. Kay\*\*\*

Tapen Sinha\*\*\*\*

Um contingente expressivo de países da América Latina foi pioneiro na introdução de contas previdenciárias individuais, adotando o regime financeiro de capitalização com planos privados de contribuição definida em substituição ao de repartição com benefícios definidos patrocinado pelo Estado. Depois de o Chile ter sido, em 1981, o primeiro país a implantar o sistema, a partir da década de 1990 uma série de outros países latino-americanos passou a adotar essa sistemática de forma integral ou para uma parcela dos rendimentos de contribuintes com remuneração mais elevada. Este artigo analisa a subsequente “reforma da reforma” dos sistemas previdenciários latino-americanos, com ênfase na recente reforma do sistema chileno e nas grandes reformas no México, no Peru e na Colômbia. Os autores analisam os elementos-chave relacionados a contas individuais das reformas previdenciárias na região: cobertura do sistema; taxas de administração; concorrência; investimento; impacto do gênero sobre os benefícios; educação financeira; poupança voluntária; e pagamentos.

**Palavras-chave:** América Latina; contas individuais; reforma do sistema de pensões; administração de taxas; fundo de pensão privado; aposentadoria.

## NEXT GENERATION OF INDIVIDUAL ACCOUNT PENSION REFORMS IN LATIN AMERICA<sup>i</sup>

Latin America led the world in introducing individual retirement accounts intended to complement or replace defined benefit state-sponsored, pay-as-you-go systems. After Chile implemented the first system in 1981, a number of other Latin American countries incorporated privately managed individual accounts as part of their retirement income systems beginning in the 1990s. This article examines the subsequent “reform of the reform” of these pension systems, with a focus on the recent overhaul of the Chilean system and major reforms in Mexico, Peru, and Colombia.

---

\* Este artigo foi publicado originalmente em 2011, no Social security bulletin, v. 71, n. 1, com o título *Next generation of individual account pension reforms in Latin America*. As visões expressas no presente artigo são exclusivas dos autores e não refletem as opiniões da Administração de Seguridade Social dos Estados Unidos, do Banco da Reserva Federal de Atlanta, do sistema da Reserva Federal, do Instituto Tecnológico Autônomo de México (ITAM) ou da Universidade do Estado da Geórgia. A pesquisa de Tapen Sinha foi apoiada financeiramente pela Asociación Mexicana de Cultura AC.

\*\* Analista da Divisão de Estudos do Programa, Departamento de Pesquisa, Avaliação e Estatística, Administração de Seguridade Social dos Estados Unidos..

\*\*\* Economista sênior e coordenador do Centro das Américas, Banco da Reserva Federal de Atlanta.

\*\*\*\* Professor catedrático AXA e diretor do Centro Internacional de Pesquisa Previdenciária do Instituto Tecnológico Autônomo do México, e professor visitante junto ao Banco da Reserva Federal de Atlanta e à Georgia State University.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

The authors analyze key elements of pension reform in the region relating to individual accounts: system coverage, fees, competition, investment, the impact of gender on benefits, financial education, voluntary savings, and payouts.

**Keywords:** Latin America; individual accounts; pension reform; management fees; private pension fund; retirement.

JEL: D4, L5, G23, H55, J26.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 87-162 [2012]

## 1 INTRODUÇÃO

Até 2000, vários países da América Latina tinham seguido o exemplo do Chile na criação de contas individuais de poupança para aposentadorias, destinadas a complementar ou substituir sistemas previdenciários de benefício definido patrocinados pelo Estado (Sinha, 2000; Kay e Kritzer, 2001). Na década de 2000, o mundo continuou a olhar para a América Latina, observando como os sistemas reformados – com a adoção da gestão privada e do regime financeiro de capitalização, com planos de contribuição definida, via contas individuais (*regime de contas individuais*, daqui em diante) – lidavam com desafios como cobertura, densidades de contribuição, custos e concorrência. Nos anos seguintes, a igualdade de gênero, a educação financeira e os pagamentos tornaram-se temas mais proeminentes. Enquanto isso, uma nova geração de reformas significativas foi realizada no Chile, na Argentina e na Bolívia, e está sob análise em outros países, incluindo o Uruguai (Bertranou, Calvo e Bertranou, 2009).

Este artigo descreve a “reforma da reforma” dos sistemas de previdência, com ênfase naqueles países que nos últimos anos fizeram revisões significativas em seus sistemas de contas individuais. Dá-se atenção especial ao Chile, pioneiro na reforma previdenciária na região, mas também são analisadas as grandes reformas no México, no Peru e na Colômbia.<sup>1</sup> Especificamente, como descrito brevemente no restante desta introdução, este artigo analisa os elementos-chave das reformas da previdência relativos a contas individuais, incluindo a cobertura do sistema, taxas, concorrência, investimento, o impacto do gênero sobre os benefícios, educação financeira, poupança voluntária e pagamentos.

Começa-se examinando a cobertura, que se tornou a principal preocupação, devido à decepção com a não melhoria das densidades de cobertura, que de fato diminuíram após a mudança para contas individuais, visto que o setor informal continua significativamente grande. Melhorar a cobertura continua a ser um dos principais desafios para a reforma política (Gill, Packard e Yermo, 2005; Ribe, Walker, e Robalino, 2010).

Os sistemas previdenciários da região receberam críticas consideráveis por conta das taxas de administração elevadas e da fraca concorrência, mesmo que a indústria de fundos de pensão tenha sido, em si, altamente rentável.

---

1. Para uma visão abrangente da reforma da previdência na região, ver Mesa-Lago (2008).

A seguir, examinam-se as tendências de taxas de administração e da concorrência na indústria de fundos de pensão e discutem-se os passos que alguns governos da região tomaram para reduzir tais taxas. Em seguida, avalia-se a forma como tais fundos são investidos. Nos sistemas de contas individuais, a aposentadoria de um trabalhador é em última análise determinada pelos retornos de seus investimentos. Nos primeiros anos dos fundos de pensão da região, o investimento foi em grande parte direcionado para títulos do governo; no entanto, nos últimos anos tem havido um esforço para diversificar carteiras de investimento. Além disso, alguns países têm ampliado as opções de investimentos disponíveis para os trabalhadores, a fim de melhor combinar seus perfis de tolerância ao risco e os estágios de seus ciclos de vida.

Discute-se a educação financeira, cada vez mais reconhecida como um componente crítico da reforma previdenciária. Com os sistemas de contas individuais, os trabalhadores devem tomar decisões bem informadas que vão afetar suas vidas futuras, embora, como revelam pesquisas de proteção social, a maioria das pessoas não possua o conhecimento básico necessário para tomar tais decisões.

Os diferentes impactos da reforma previdenciária para homens e mulheres também surgiram como tema premente de reformadores políticos e foi citado, pela ex-presidente chilena Michelle Bachelet (Chile, 2006a), como principal motivação para a reforma chilena. Uma vez que as mulheres tendem a ganhar menos que os homens, passam mais tempo fora do mercado de trabalho em atividades de cuidado, aposentam-se mais cedo e vivem mais, seus benefícios de previdência são sistematicamente mais baixos. Nesta seção, avalia-se o impacto diferencial de gênero e a forma como a reforma chilena procura remediar o viés de gênero.

Quase todos os sistemas de contas individuais incluem uma opção de poupança voluntária, embora poucos trabalhadores participem. A reforma chilena de 2008 traz incentivos para as empresas criarem planos de poupança voluntária patrocinados pelo empregador. No entanto, como se discutirá, mesmo com novos incentivos para contribuir, os planos de poupança voluntária não prosperaram na América Latina.

Um trabalhador, quando se aposenta, depois de ter contribuído para uma conta de poupança individual, deve escolher entre uma variedade de opções de pagamento, incluindo as prestações regulares, a escolha de anuidades, ou uma combinação destas. A escolha pode ser complexa e cara, com conseqüências graves e muitas vezes irreversíveis. No entanto, apenas recentemente os políticos começaram a concentrar-se nas opções de pagamento, e em como estas podem ser mais bem estruturadas. Em suma, este estudo avalia a gama de reformas da previdência que foram implementadas ao longo da última década na América Latina.

## 2 O MODELO CHILENO E AS REFORMAS DA PRIMEIRA GERAÇÃO QUE ELE INSPIROU: UMA VISÃO GERAL

Em 1981, o Chile introduziu um novo sistema de gestão privada de contas individuais, substituindo seu sistema público de aposentadorias de repartição. Desde 1990, dez outros países na América Latina, bem como os países da Europa Central e Oriental, adotaram uma forma que se tornou conhecida como o “modelo chileno”.<sup>2</sup>

No âmbito de um sistema chileno de contas individuais, os trabalhadores contribuem com certa porcentagem de sua renda a cada mês para uma empresa de administração de fundos previdenciários da sua escolha (administradora de fundos de pensão, ou AFP).<sup>3</sup> Uma AFP é uma empresa privada, com funções limitadas para gerir fundos de pensões, e fornecer e administrar certos benefícios previdenciários. A tabela 1 mostra as alíquotas de contribuição em cada país, quem deve contribuir (apenas empregados ou tanto empregados quanto empregadores), e se os trabalhadores recebem ou não algum tipo de reposição para o valor de seus direitos adquiridos no âmbito do antigo sistema de previdência pública. Em alguns países, os empregadores são obrigados a fazer contribuições, enquanto, no Chile, as contribuições patronais em nome do trabalhador são voluntárias. Cada mês, os contribuintes de AFPs pagam uma taxa administrativa – alguns sistemas permitem mais de um tipo de taxa – e um prêmio para morte e invalidez, os quais são muitas vezes uma porcentagem da renda do trabalhador.<sup>4</sup> Os governos do México e da Colômbia também fornecem subsídios para contas individuais. No México, a “cota social” é uma contribuição fixa do governo para aqueles que contribuem ativamente para uma conta individual. Na Colômbia, o governo oferece um subsídio parcial para o fundo de solidariedade que subsidia trabalhadores de baixa renda. Altos salários na Colômbia também contribuem para o fundo de solidariedade (SSA, 2009; Reyes, 2008).

TABELA 1  
Financiamento de contas individuais na América Latina

País	Alíquotas de contribuição (%) <sup>1</sup>		Reconhecimento de direitos adquiridos sob o sistema de repartição
	Empregado	Empregador	
Bolívia	10	0	Sim
Chile	10	Contribuição voluntária	Sim
Colômbia <sup>2</sup>	3,85	11,625	Sim

(Continua)

2. Os países da América Latina aderentes ao modelo chileno foram: Argentina, em 1994; Bolívia, em 1997; Colômbia, em 1993; Costa Rica, em 1995; República Dominicana, em 2003; El Salvador, em 1998; México, em 1997; Panamá, em 2008; Peru, em 1993; e Uruguai, em 1996. Os países da Europa Central e Oriental e da Ásia Central que introduziram contas individuais incluem: Hungria, em 1998; Cazaquistão, em 1998; Polônia, em 1999; Bulgária, em 2000; Croácia, em 2001; Letônia, em 2001; Estônia, em 2002; Kosovo, em 2002; Rússia, em 2002; Eslováquia, em 2005; e Romênia, em 2008. Para mais informações, ver Kritzer (2005) e SSA (2008).

3. Embora muitos países da região usem a sigla AFP, outros têm nomes diferentes (tabela 2). Ao longo deste artigo, usa-se AFP como termo genérico.

4. Sobre taxas e seguros, ver a seção 4 deste artigo.

(Continuação)

País	Aliquotas de contribuição (%) <sup>1</sup>		Reconhecimento de direitos adquiridos sob o sistema de repartição
	Empregado	Empregador	
Costa Rica	1	3,25	O sistema de repartição é o primeiro pilar
República Dominicana	2,87	7,1	Sim
El Salvador	6,25	4,05	Sim
México <sup>2</sup>	1,125	5,15	Na aposentadoria, escolhe-se entre o sistema de repartição e um benefício de conta individual
Panamá	8,5 <sup>3</sup>	4 <sup>4</sup>	O sistema de repartição é o primeiro pilar
Peru	10	0	Sim
Uruguai	15 <sup>5</sup>	0	O sistema de repartição é o primeiro pilar

Fonte: SSA (2009).

Notas: <sup>1</sup> Como porcentagem da renda mensal do empregado.<sup>2</sup> O governo também oferece um subsídio.<sup>3</sup> Sobre os rendimentos mensais brutos superiores a B/. 500 (US\$ 490).<sup>4</sup> Sobre os rendimentos mensais brutos superiores a B/. 500 (US\$ 490).<sup>5</sup> Sobre os rendimentos mensais brutos superiores a UYU\$ 19.805 (US\$ 974).

Obs.: até o final de 2008, a Argentina tinha um sistema misto, no qual todos os trabalhadores segurados estavam no primeiro pilar do sistema público por repartição; no segundo pilar, os trabalhadores podiam escolher entre contribuir para uma conta individual ou para o sistema de repartição de benefícios definidos. Uma lei de 2008 fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema de repartição.

Em todos os sistemas de contas individuais na região, os trabalhadores podem mudar de uma AFP para outra; o número de vezes por ano varia (tabela 2). Na maioria dos países, os trabalhadores também podem fazer contribuições voluntárias tanto para suas contas individuais, como para separar contas de poupança de aposentadoria voluntária. As AFPs recolhem contribuições dos trabalhadores, creditam nas contas dos trabalhadores, e investem estas verbas de acordo com normas estabelecidas pelo governo. As AFPs muitas vezes também contratam uma companhia de seguros para fornecer pensão por morte e aposentadoria por invalidez para os seus membros em alguns países.<sup>5</sup>

TABELA 2

### Características de sociedades gestoras de fundos de pensão – países selecionados da América Latina

País	Sigla para sociedade gestora de fundos de pensões <sup>1</sup>	Ano em que o sistema começou	Número de empresas <sup>2</sup>	Fundos permitidos por empresa	Transferências permitidas por ano <sup>3</sup>	Taxa mínima de retorno exigida
Bolívia	AFP	1997	2	1	1	Não
Chile	AFP	1981	6 <sup>4</sup>	5	6	Sim
Colômbia	SAFP	1993	8	3	2	Sim
Costa Rica	OPP	1995	5	1	1	Não
República Dominicana	AFP	2003	5	1	1	Sim
El Salvador	AFP	1998	2	1	1	Sim

(Continua)

5. Sobre a pensão por morte e a aposentadoria por invalidez na região, ver o apêndice.

(Continuação)

País	Sigla para sociedade gestora de fundos de pensões <sup>1</sup>	Ano em que o sistema começou	Número de empresas <sup>2</sup>	Fundos permitidos por empresa	Transferências permitidas por ano <sup>3</sup>	Taxa mínima de retorno exigida
México	Afore	1997	15	5	1	Não
Peru	AFP	1993	4	3	4	Sim
Uruguai	AFAP	1996	4	1	2	Sim

Fonte: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (Aios, 1999-2009), Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2008; 2009) e Tapia (2008).

Notas: <sup>1</sup> AFAP significa administradora de fundos de poupança previdenciária; Afore, administradora de fundos de aposentadoria; AFP, administradora de fundo de pensões; OPP, operadora de previdência privada; e SAFP, sociedade administradora de fundos de pensões.

<sup>2</sup> A partir de dezembro de 2009.

<sup>3</sup> Em vários países, um trabalhador pode transferir sua conta a qualquer momento para outra empresa com uma menor taxa administrativa.

<sup>4</sup> Incluindo-se a AFP que começou a operar em agosto de 2010.

Obs.: até o final de 2008, a Argentina tinha um sistema misto, no qual todos os trabalhadores segurados estavam no primeiro pilar do sistema público por repartição; no segundo pilar, os trabalhadores podiam escolher entre contribuir para uma conta individual ou para o sistema de repartição de benefícios definidos. Uma lei de 2008 fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema de repartição.

Em todos os países da região, existem grandes diferenças no que diz respeito aos mercados de fundos de pensão (tabela 2). O México, com quinze, é o país que mais possui fundos de pensão, contra apenas dois na Bolívia (Von Gersdorff, 1997).<sup>6</sup> Além disso, como será discutido, alguns países permitem que os trabalhadores escolham entre diferentes tipos de fundos de investimento, enquanto em outros países, apenas um tipo de fundo está disponível. A tabela 2 também mostra que, em muitos casos, os fundos são regulamentados em relação à sua taxa mínima de retorno.

Na média de idade para se aposentar – entre 60 e 65 anos na maioria dos países –, os trabalhadores na maior parte dos países podem usar o saldo de suas contas individuais para fazer uma das seguintes opções:

- adquirir uma anuidade imediata de uma empresa de seguro para proporcionar benefícios vitalícios; ou
- definir retiradas programadas para proporcionar renda ao longo do tempo predeterminado de vida – caso o aposentado morra cedo, os dependentes podem herdar o saldo da conta individual do falecido.

Alguns países oferecem variações e combinações destas duas opções, tais como:

- a aquisição de uma anuidade diferida, o que significa definir uma data futura para a compra de uma anuidade e, até lá, fazer saques programados de uma conta individual; e
- a aquisição de uma anuidade imediata com uma parte dos recursos na conta individual e fazer retiradas programadas com os fundos restantes.

6. Lei de dezembro de 2010 nacionalizou os dois fundos de pensão de gestão privada (SSA, 2006-2010).

Este modelo foi a base para reformas em todo o mundo. Enquanto alguns países adotaram contas individuais de contribuição definida – em substituição a sistemas estatais de previdência por repartição com problemas atuariais –, outros países adotaram sistemas mistos ou fizeram contas individuais opcionais e complementares. Em suma, tem havido uma série de reformas na região e em outros lugares, todas inspiradas pela reforma do Chile. Mais recentemente, o Chile mais uma vez liderou a região com uma segunda geração de reformas de pensões. Na década de 2000, os debates políticos se voltaram para uma cobertura para as camadas pobres e o setor informal, equidade de gênero, educação financeira, e pagamentos (Gill, Packard e Yermo, 2005), enquanto as questões relacionadas com as densidades de cobertura de contribuição, custos e concorrência permaneceram sem solução. O Chile implementou uma ampla reforma que procurou enfrentar estes desafios, ao passo que a Argentina teve uma abordagem contrastante: o governo acabou com o sistema de contas individuais e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema estatal por repartição.<sup>7</sup> Outros países que têm debatido ou implementado a próxima geração de reformas em seus sistemas de contas individuais, incluindo Bolívia, Peru e Uruguai, serão discutidos mais adiante.

### 3 COBERTURA

A cobertura é um indicador-chave do funcionamento de um sistema reestruturado. Como Gill, Packard e Yermo (2005, quadro 5.2) observaram, melhorar as baixas densidades de cobertura nos países em desenvolvimento era um dos objetivos centrais listados no relatório histórico do Banco Mundial (World Bank, 1994, p. 320),<sup>8</sup> em documentos mais recentes do Banco Mundial e nas discussões entre políticos chilenos quando da projeção da reforma de 2008 (Holzmann, Robalito e Takayama, 2009; Chile, 2006b). No entanto, a mensuração da cobertura é complexa. Rofman e Lucchetti (2006) observaram que, no passado, era difícil comparar a cobertura entre países porque não havia uma definição consistente e, mesmo dentro de um mesmo país, a definição sofria modificações ao longo do tempo. No entanto, desde 1990, uma série de pesquisas por amostragem de domicílios foi conduzida na maioria dos países na região.<sup>9</sup> Estas pesquisas utilizaram uma definição consistente, tornando possível comparar a cobertura em todos os países em determinado ponto no tempo, ou dados ao longo do tempo para o mesmo país.

---

7. Antes de o governo fechar as contas individuais do segundo pilar, a Argentina teve um sistema misto, no qual todos os trabalhadores estavam no sistema de repartição do primeiro pilar público. Para o segundo pilar, os trabalhadores podiam escolher entre contribuir para uma conta individual ou para o sistema de repartição de benefícios definidos.

8. Ver World Bank (1994, p. 320) e Mitchell (1997, p. 15).

9. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Uma forma de medir a cobertura é examinar a porcentagem de filiados<sup>10</sup> ao sistema de contas individuais no total da força de trabalho. Com poucas exceções, esta participação aumentou, para a maioria dos países, entre 2004 e 2009 (Aios, 2009), por duas razões. Primeiro, porque a maioria destes países possui sistemas relativamente imaturos; a maioria registra a entrada de novos afiliados, mas não registra muitas saídas. Em segundo lugar, um filiado, uma vez que adere ao sistema, permanece no sistema, independentemente de estar ou não contribuindo ativamente para uma conta.

Medida a porcentagem de contribuintes na força de trabalho total, como mostra a tabela 3, verifica-se que a cobertura é muito menor. Isto ocorre porque os números referem-se apenas ao sistema de contas individuais e não a outros sistemas especiais de seguridade social que existem nestes países para certos grupos, como funcionários públicos, militares e policiais. Por exemplo, no Uruguai, tanto o setor bancário quanto os tabeliães mantêm sistemas independentes.

TABELA 3

**Contribuintes<sup>1</sup> no total da força de trabalho – países selecionados da América Latina (jun./2004-jun./2009)**  
(Em %)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	21,3	23,1	24,7	26,1	19,8	↔ <sup>2</sup>
Bolívia	10,5	10,6	12,1	13,2	12,8	13,4
Chile	55,5	59,8	58,1	60,3	62,2	59,9
Colômbia	13,5	11,8	12,7	15,7	17,3	18,4
Costa Rica	48,3	51,1	51,5	53,8	59,1	58,0
República Dominicana	16,5	17,6	17,8	19,1	20,5	21,3
El Salvador	17,2	17,4	17,9	18,3	19,3	18,6
México	29,0	30,8	31,2	32,0	31,7	29,6
Peru	11,5	11,2	11,6	12,9	13,6	13,3
Uruguai	23,6	25,6	27,5	29,1	32,0	34,2

Fonte: Aios (1999-2009).

Nota: <sup>1</sup> Contribuinte é aquele que contribuiu no último mês em questão, exceto no México, onde contribuinte é aquele que contribuiu nos últimos dois meses em questão. A diferença se deve ao fato de que o México segue um procedimento contábil bimestral (Sinha, 2003).

<sup>2</sup> Até o final de 2008, a Argentina tinha um sistema misto, no qual todos os trabalhadores segurados estavam no primeiro pilar do sistema público por repartição; no segundo pilar, os trabalhadores podiam escolher entre contribuir para uma conta individual ou para o sistema de repartição de benefícios definidos. Uma lei de 2008 fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema de repartição.

10. Afiliado é aquele que possui uma conta individual. Contribuinte é um afiliado que contribui regularmente para uma conta individual.



Outra maneira de examinar o sistema é segundo a porcentagem de contribuintes no total de entidades ligadas ao sistema. A tabela 4 indica que, em sete dos dez países listados, menos da metade dos afiliados contribuíram regularmente. A Costa Rica e o Uruguai são os únicos dois países onde cerca de dois de três afiliados o fizeram. Além disso, como as tabelas 3 e 4 indicam, parcelas significativas da força de trabalho não têm realizado contribuições regulares para as suas contas.

**TABELA 4**  
**Contribuintes<sup>1</sup> no total de filiados – países selecionados da América Latina**  
**(jun./2004-jun./2009)**  
**(Em %)**

Pais	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	37,3	38,7	39,6	40,0	37,9	— <sup>2</sup>
Bolívia	42,7	42,2	47,1	48,0	43,9	43,8
Chile	48,0	51,9	50,7	52,8	54,3	51,4
Colômbia	49,5	39,3	40,0	43,3	44,9	44,9
Costa Rica	66,8	69,8	65,1	68,4	71,0	66,4
República Dominicana	66,8	55,8	52,6	51,0	49,8	47,7
El Salvador	42,5	40,5	38,3	36,5	34,5	29,6
México	38,9	38,5	37,4	37,9	37,1	34,1
Peru	40,0	37,7	37,5	40,3	41,4	40,1
Uruguai	56,1	59,4	61,6	63,3	65,1	64,5

Fonte: Aios (1999-2009).

Nota: <sup>1</sup> Contribuinte é aquele que contribuiu no último mês em questão, exceto no México, onde contribuinte é aquele que contribuiu nos últimos dois meses em questão. A diferença se deve ao fato de que o México segue um procedimento contábil bimestral (Sinha, 2003).

<sup>2</sup> Até o final de 2008, a Argentina tinha um sistema misto, no qual todos os trabalhadores segurados estavam no primeiro pilar do sistema público por repartição; no segundo pilar, os trabalhadores podiam escolher entre contribuir para uma conta individual ou para o sistema de repartição de benefícios definidos. Uma lei de 2008 fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema de repartição.

Ao avaliar a questão, é importante considerar se a cobertura do sistema de pensões tem aumentado na região devido à primeira rodada de reformas. É instrutivo comparar a cobertura antes e depois da reforma em cada país, especialmente quando se considera que o aumento da cobertura foi um dos principais objetivos da reforma previdenciária (World Bank, 1994). Tal comparação leva à seguinte conclusão: com exceção da Bolívia, em nenhum dos países a reforma resultou em aumento da cobertura (Mesa-Lago, 2004; Aios, 2006). Na Bolívia, a cobertura antes e depois da reforma continua a mesma, mas é muito limitada. Em geral, verifica-se que as mudanças no sistema não resultaram em uma melhor cobertura.

Na Argentina, as densidades de cobertura diminuíram rapidamente para os trabalhadores de menor renda após a reforma previdenciária de 1994. Rofman, Fajnzylber e Herrera (2008) analisaram a cobertura por quintil de renda no país e aferiram que, embora a cobertura do menor e do maior quintil tenha sido de cerca de 50% em 1992, até 2006 a cobertura aumentou para mais de 60% para o quintil de maior renda, mas tinha diminuído para menos de 13% para o quintil mais baixo.

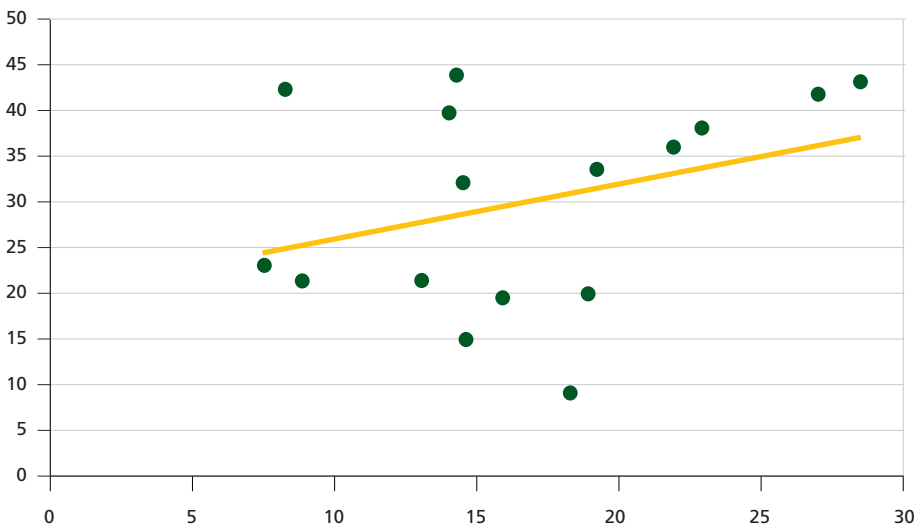
### 3.1 Força de trabalho no setor informal

A cobertura previdenciária, em qualquer sistema previdenciário, está negativamente correlacionada com o tamanho do setor informal. Quanto maior o setor informal, menor o número de trabalhadores que contribuem para a seguridade social e estão incluídos nela, porque este setor raramente é coberto pela seguridade social. Mesmo nos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), a relação se mantém. O que é mais preocupante é a relação entre a taxa de contribuição previdenciária, em porcentagem do salário, e o tamanho do setor informal.

O gráfico 1 mostra a informalidade como porcentagem da força de trabalho, juntamente com a linha de regressão ajustada aos dados. Ele demonstra claramente que a informalidade está positivamente correlacionada com contribuições para a seguridade social em porcentagem dos salários.

GRÁFICO 1

**Setor informal e taxas de contribuição para a seguridade social: contribuições à previdência – países da OCDE (1996)**  
(% dos salários)



A contrapartida ao aumento de cobertura é a diminuição do setor informal na economia. No entanto, tem havido pouca pesquisa para averiguar se um sistema de contas individuais reduz o tamanho do setor informal. Schmidt-Hebbel (1999) argumentou que o motivo de o Chile ser o único entre treze países da América Latina sem participação crescente do setor informal na economia é seu sistema previdenciário crescente de capitalização integral, sugerindo que “a reforma dos sistemas previdenciários pode contribuir significativamente com a formalização do emprego, como refletido na expansão de cobertura do sistema previdenciário nos países onde a informalidade inicial é grande” (Schmidt-Hebbel, 1999, p. 18). Em outras palavras, Schmidt-Hebbel sugeriu que uma previdência de capitalização integral pode levar a um mercado de trabalho mais formalizado com base na evidência de um mercado maior de trabalho formal associado com a introdução da reforma de pensões no Chile.<sup>11</sup> No entanto, Sinha (2000, figura 4.3) chegou à conclusão oposta. De 1990 a 1995, o mercado informal cresceu no Chile e o mercado formal cresceu na Colômbia. No período, o Chile reforçou o seu sistema reestruturado, e a Colômbia só conseguiu uma reforma parcial em 1994.<sup>12</sup>

Mais recentemente, Tokman (2008) apresentou uma comparação do emprego informal, entre 1990 e 2005, em dezesseis países latino-americanos, e descobriu que o setor informal tem crescido. O gráfico 2 compara o setor informal em 2005 àquele de 1990. A linha diagonal representa o que os resultados teriam sido se não houvesse ocorrido nenhuma mudança na proporção do setor informal no mercado de trabalho. O gráfico 2 mostra que há três países em que o tamanho do setor informal reduziu-se de 1990 a 2005: Argentina, Brasil e Chile. Os outros países, no lado oposto da linha diagonal, viram os seus setores informais aumentarem. Evidencia-se que os sistemas previdenciários reestruturados não resultaram sistematicamente em um reduzido setor informal.

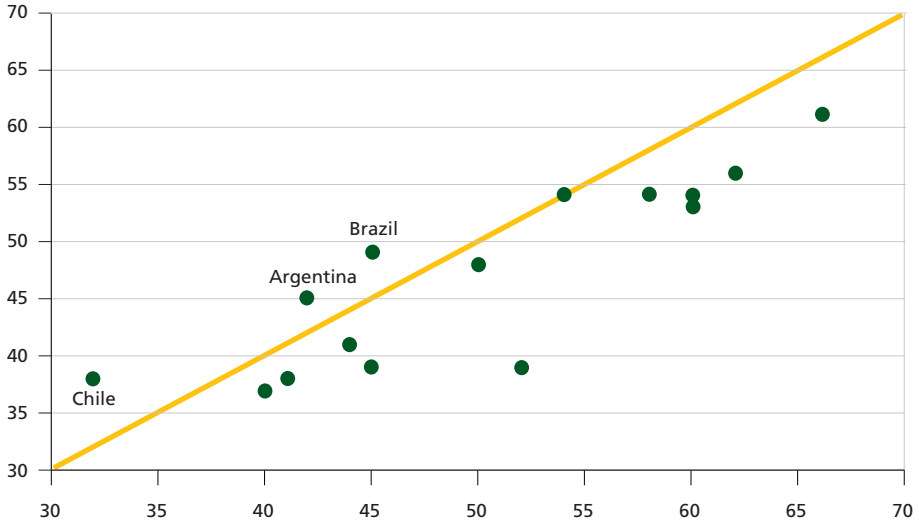
---

11. Gruber (1997) mostrou que a redução no imposto sobre os salários no Chile no início dos anos 1980 não aumentou o emprego no setor formal.

12. A reforma do Chile incluía a eliminação progressiva do sistema de repartição. A Colômbia tem um sistema misto, com uma escolha entre o sistema de contas de repartição e o sistema de contas individuais.

GRÁFICO 2

**Força de trabalho informal: proporção da força de trabalho informal sobre o total – países selecionados da América Latina (1990 e 2005)**  
(Em %)



Fonte: Tokman (2008).

De um ponto de vista teórico, passar de um sistema de repartição para um sistema de capitalização não é o mesmo que iniciar um sistema totalmente financiado a partir do zero. Assim, não há incentivo econômico claro para que todos os trabalhadores do setor informal passem para o setor formal. Por exemplo, mover-se para o setor formal pode significar imposto de renda mais elevado, embora não para todos os níveis de renda.

Um modelo teórico para medir esses incentivos foi proposto por Orszag *et al.* (1999) em um contexto um pouco diferente. Eles aferiram que, apesar das afirmações de que

contas individuais melhoram os incentivos do mercado de trabalho em relação a um sistema previdenciário de benefício definido (...) os efeitos de incentivo de reformas podem ser complexos e, em particular, que em um segundo melhor tipo de cenário, transformar apenas o sistema previdenciário em contas individuais pode não melhorar os incentivos (Orszag *et al.*, 1999, p. 18).

Em outras palavras, um sistema de contribuição definida não oferece nenhuma garantia de que as taxas de emprego formal possam melhorar, um fenômeno demonstrado pela evidência empírica citada anteriormente.<sup>13</sup>

13. Cobertura e gênero, questões fortemente relacionadas, são discutidas com mais detalhes na seção 5. Em geral, em razão de as mulheres passarem menos tempo no mercado de trabalho formal que os homens, receberem salários mais baixos e terem períodos maiores de inatividade e menor densidade de contribuições, suas densidades de cobertura são menores.

### 3.2 Cobertura do setor informal

É possível oferecer cobertura previdenciária para os trabalhadores do setor informal, mas é muito difícil incorporar os trabalhadores do setor informal ao sistema previdenciário. Hu e Stewart (2009) sugeriram as seguintes formas de fazê-lo, com base em experimentos realizados em países com grandes setores informais, como a Índia, onde 90% da força de trabalho atuam no setor informal.

- 1) Garantias de aposentadoria para a velhice, conforme realizado em alguns países, como a Bolívia e o Chile.
- 2) Planos flexíveis, em que os trabalhadores possam sacar o dinheiro em situações de emergência e contribuir quando tiverem trabalho sazonal. Programas-piloto nestes moldes estão em andamento na China.
- 3) Incentivos àqueles que economizam. Este regime pode incluir incentivos fiscais ou contribuições correspondentes por parte do governo, embora não haja qualquer garantia de que tal sistema possa ser bem-sucedido. No México, houve uma tentativa de um projeto-piloto que não durou por falta de interesse.
- 4) Utilização da infraestrutura de uma ampla gama de setores e de atores do setor financeiro. Instituições de microfinanças e bancos rurais foram mobilizados em Bangladesh e nas Filipinas com esta finalidade.

Ribe, Walker e Robalino (2010, p. 85) observaram que a realidade da América Latina, com grandes setores informais, deve ser confrontada diretamente por meio da introdução de programas de seguridade social – aposentadoria, seguro-saúde, seguro-desemprego – nos setores informais, com incentivos financeiros e institucionais como rotina. Eles argumentam que os modelos comportamentais sugerem que a passagem de uma garantia de aposentadoria mínima para contribuições correspondentes poderia aumentar as densidades de contribuição e reduzir os custos fiscais. Dada a experiência internacional limitada com este tipo de subsídio, os autores recomendam que os governos introduzam programas-piloto. Sugerem também incentivos financeiros e a terceirização do recolhimento das contribuições previdenciárias, para aumentar a participação. No entanto, a experiência de tais políticas no México sugere que a implementação é bastante desafiadora: neste país, um plano-piloto para incorporar a população não coberta à previdência, por meio de um benefício de contribuição paritária, fracassou principalmente porque a maioria dos trabalhadores informais tinha um orçamento limitado e não podia participar.<sup>14</sup> Ou seja, estes trabalhadores não tinham como realizar poupança, mesmo com o incentivo de uma contribuição correspondente do governo. A maioria dos trabalhadores do setor informal na

---

14. Um programa de aposentadoria não contributivo, para pessoas com 70 anos de idade ou mais, está sendo lançado no México. Ele paga aos beneficiários, que vivem em áreas rurais com menos de 30 mil habitantes, Mex\$ 500 (US\$ 41) por mês. Para mais informações, ver: <<http://www.sedesol.gob.mx/>>.

América Latina está na extremidade inferior da distribuição de renda, de forma que estes incentivos seriam problemáticos em outros lugares também.

### 3.3 Baixa densidade de contribuições e cobertura

A densidade de contribuição se refere à proporção de meses em que o trabalhador faz contribuições se comparado com o número máximo de meses em que o trabalhador poderia ter contribuído. Como observado no início desta seção, um problema recorrente na região é que os trabalhadores têm densidades baixas de contribuição e não contribuem regularmente para uma conta individual. A baixa densidade significa que na aposentadoria um trabalhador pode ter o direito a um benefício mínimo ou baixo, ou não ter direito a qualquer tipo de benefício. Chile, Colômbia, México e Uruguai têm realizado estudos, com base em pesquisas, sobre os padrões de contribuição dos trabalhadores em sistemas de contas individuais, o que levou a uma série de projeções sobre como a densidade afetará as aposentadorias.

Dos trabalhadores pesquisados no Chile, cerca de metade era afiliada ao sistema de conta individual. Destes afiliados, os homens contribuíram, em média, por cerca de 60% do tempo, e as mulheres, por cerca de 40%. Trabalhadores em geral contribuíram durante aproximadamente 75% do tempo em que foram empregados (Bravo *et al.*, 2008). Também cerca de 30% dos trabalhadores de baixa renda contribuíram para a seguridade social, em comparação com cerca de 70% dos trabalhadores de alta renda (Chile, 2006b). A densidade alcançada no Chile contrasta com as previsões feitas quando o sistema começou: supunha-se que a densidade média de contribuição seria de 80% (Piñera, 1992).

Um estudo de 2006, realizado por funcionários da Superintendencia de Pensiones (SP) – órgão regulador do sistema no Chile –, estimou que, com base na proporção de membros de AFP que contribuíram para uma conta individual, cerca de 45% esperavam ter uma aposentadoria abaixo da mínima, e a maior parte deste grupo não se tornou elegível para o menor nível de benefício (Berstein, Larrain e Pino, 2006). Em 2005, cerca de 66% destes trabalhadores tinham menos de dez anos de contribuição. O estudo previu que, sem quaisquer alterações, até 2025, cerca de 85% destes trabalhadores não teriam anos suficientes de contribuição para a aposentadoria mínima garantida.<sup>15</sup>

Valencia (2007) observou que a densidade de contribuição média para um trabalhador mexicano é de 51,5%, o que exigiria quase 47 anos de contribuição para se qualificar a um benefício mínimo. Em outras palavras, é improvável que trabalhadores com uma densidade de até 60% recebam um benefício mínimo. Isto significa que 58% dos trabalhadores têm densidades tão baixas que não seriam

---

15. O problema é mais grave entre as mulheres. Ver a seção 5.

elegíveis para um benefício de aposentadoria. Apenas cerca de 20% dos trabalhadores – 19% dos homens e 21% das mulheres – atenderiam às necessidades reais (24 anos) para um benefício de aposentadoria, porque contribuem regularmente para uma conta. Em geral, os trabalhadores de 45 a 60 anos têm as mais altas densidades, e aqueles com menos de 30 anos têm as menores. Mas aqueles nos dois quintis de renda mais alta – tanto os homens quanto as mulheres – têm densidades de contribuição mais altas.

Os resultados no Uruguai foram semelhantes aos de outros países. Bucheli, Forteza e Rossi (2008) utilizaram dados administrativos de 1996-2004 do Banco de Prevision Social – que supervisiona e administra o principal programa nacional de seguridade social – para simular os padrões de contribuição durante a vida laboral dos diferentes grupos de trabalhadores. De acordo com os seus resultados, cerca de 30% dos trabalhadores contribuíram para uma conta individual em 100% do tempo, e mais que 40% não fizeram contribuições por, pelo menos, metade do tempo. Trabalhadores no quintil mais pobre contribuíram com quase 38% do tempo, enquanto o quintil mais rico contribuiu com 80%. No entanto, ao contrário do verificado no Chile, os patamares para os homens e as mulheres eram muito próximos: os homens contribuíram durante 61% da vida laboral, e as mulheres, durante 58%. Como resultado, os homens que trabalham no setor privado no quintil mais pobre teriam 1% de chance de alcançar o número necessário de anos de contribuição aos 65 anos, em comparação com 64% para aqueles no quintil mais rico. Para as mulheres, os números são 4% e 56%, respectivamente.

Na Colômbia, um estudo-piloto de 2007 constatou que cerca de 46% dos trabalhadores – 42% homens e 50% mulheres – relataram o não pagamento de contribuições, e 20% da força de trabalho contribuíram regularmente para a seguridade social. Semelhantemente ao verificado no Chile e no Uruguai, trabalhadores mais jovens e menos instruídos atuam em maior proporção no setor informal. Mas, ao contrário do Chile, no Uruguai a porcentagem de homens e mulheres no setor informal é a mesma (Peracchi, Perotti e Scarpetta, 2007). Além disso, a maioria dos trabalhadores na Colômbia tem rendimentos muito baixos: 60% dos afiliados contribuem com uma renda igual ao salário mínimo legal mensal, e 20% contribuem com uma renda entre um e dois salários mínimos mensais (Tuesta, 2009).

### **3.4 Medidas para ampliar a cobertura**

Alguns países da região têm adotado medidas para melhorar a cobertura e o nível de benefícios, o que tem sido um componente crítico da nova geração de reformas. A reforma do Chile é a mais extensa. Ele acrescentou um novo pilar, conhecido como Sistema de Pensiones Solidarias, ao atual sistema de contas individuais obrigatórias, para expandir a cobertura e oferecer um benefício básico para uma porcentagem maior da população. Um benefício não contributivo cobrirá 60% das

pessoas mais pobres. Além disso, um suplemento está disponível para aqueles que têm contribuído para uma conta individual, mas que não se qualificam para um benefício mínimo.<sup>16</sup> Na Bolívia, a lei de reforma das aposentadorias de dezembro de 2010 cria um benefício de solidariedade para os trabalhadores que não se qualificam para um benefício mínimo garantido (180 meses de contribuições), mas têm pelo menos dez anos de contribuição. Um fundo de solidariedade subsidia estes benefícios (Bolívia..., 2010). Outros exemplos incluem: um programa de benefícios econômicos periódicos na Colômbia para os trabalhadores que tenham atingido a idade de aposentadoria, mas não se qualificam para um benefício mínimo; o benefício universal *Renta Dignidad* da Bolívia, para todos com 65 anos de idade ou mais; e o programa especial de aposentadoria do Peru para as microempresas – empresas que possuem entre um e dez empregados.

### 3.5 Cobertura para trabalhadores autônomos

Melhorar as baixas densidades de cobertura para os trabalhadores autônomos é um desafio político significativo. Aguila, Attanasio e Quintanilla (2010) aferiram que a ausência de contribuições obrigatórias para os trabalhadores autônomos é um fator-chave para explicar a baixa cobertura total no Chile, na Colômbia e no México. Na maior parte da região, a participação de trabalhadores autônomos é voluntária.<sup>17</sup> Como resultado, a cobertura é baixa e, em muitos países, cerca de um em cada dez trabalhadores autônomos filiados contribui para uma conta individual (Auerbach, Genoni e Pagés, 2007).

No Chile, os trabalhadores autônomos representam cerca de um quarto de todos os trabalhadores, 60% dos quais foram afiliados a alguma AFP. Em 2007, por volta de 40% dos trabalhadores autônomos filiados contribuíram ativamente para uma conta individual (Bertranou e Vásquez, 2006). A recente reforma do Chile amplia gradualmente a cobertura obrigatória para os trabalhadores autônomos. A partir de janeiro de 2012, as contribuições dos trabalhadores autônomos seriam baseadas em 40% do lucro tributável, aumentando para 100% em janeiro de 2014. A partir de janeiro de 2015, todos os trabalhadores autônomos terão de contribuir com 10% dos seus rendimentos tributáveis para uma conta individual (Chile, 2008b).

Em suma, proporcionar uma cobertura adequada continua a ser um desafio para os sistemas previdenciários da região. Embora alguns argumentem que os trabalhadores estariam mais motivados para contribuir para contas individuais – o que levaria a maiores densidades de cobertura –, e veriam uma ligação direta entre as contribuições e a aposentadoria (Piñera, 1992, p. 20), as evidências citadas

---

16. Para uma descrição detalhada da reforma de 2008 do Chile, ver Kritzer (2008).

17. Argentina, Brasil, República Dominicana, Colômbia e Uruguai exigem que os trabalhadores autônomos participem.



sugerem que a cobertura não tem melhorado, especialmente devido às baixas proporções de contribuintes entre os filiados. Setores informais significativos, baixa densidade de contribuições e baixas taxas de participação por parte dos trabalhadores representam os desafios atuais na melhoria da cobertura.

#### 4 TAXAS, RENTABILIDADE E CONCORRÊNCIA

As taxas administrativas dos planos de contribuição definida na América Latina, consideradas elevadas para os padrões internacionais,<sup>18</sup> têm sido uma das principais preocupações dos tomadores de decisões políticas. Encargos elevados contribuem para os lucros dos fundos de pensão – que são altos, em comparação com outros ramos – e refletem um mercado de fundos de pensão com baixos níveis de competição. Os formuladores de políticas na região têm buscado as reformas destinadas a aumentar a concorrência e reduzir as taxas de administração. Este problema de altas taxas de administração foi identificado desde a década de 1990 (Kritzer, 1996; Shah, 1997). Como Queisser (1998, p. 44) observou,

a condição financeira das empresas de gestão de fundos privados tem sido decepcionante, apesar de os trabalhadores pagarem altas taxas de administração e comissões para os serviços de gestão de fundos de pensão. Do total das taxas de contribuição, os trabalhadores pagam, em média, de 3% a 3,5% do salário para a cobertura de seguro contra os riscos de deficiência e sobrevivência para os serviços das empresas de gestão de fundos. Dependendo do nível de taxas de contribuição, isto equivale a um valor entre 20% e 30% das contribuições dos trabalhadores.<sup>19</sup>

##### 4.1 Taxas administrativas

Os fundos de pensão podem cobrar taxas sobre contribuições, saldos de contas ou rendimentos. Todos os três tipos de taxas são permitidos na região e, em alguns países, os fundos podem cobrar dos titulares das contas mais de um tipo de taxa. Na maior parte da região, as AFPs cobram uma taxa sobre as contribuições como porcentagem do fluxo de renda do trabalhador, como é o caso da Bolívia, da Colômbia, do Chile,<sup>20</sup> de El Salvador, do Peru e do Uruguai. Por sua vez, o México eliminou esta taxa em março de 2008 e, agora, os fundos de pensão só estão autorizados a cobrar uma taxa com base no saldo de conta – não no fluxo de renda ou como porcentagem da taxa de retorno, como permitido anteriormente. Bolívia, Costa Rica e Uruguai também cobram uma taxa sobre os ativos,

18. Ver, por exemplo, Christensen (2007).

19. Ver a tabela 5, para a variação das taxas administrativas, e a tabela 9, para os benefícios para pensão por morte e aposentadoria por invalidez.

20. Por exemplo, a renda das AFPs no Chile é, em grande parte, proveniente das taxas de administração. Em 2005, as taxas administrativas representaram 91% da renda das AFPs, e o rendimento dos investimentos do fundo de reserva foi de cerca de 8% (Chile, 2006b).

e El Salvador tem uma taxa sobre os rendimentos.<sup>21</sup> Em El Salvador, os empregadores e os empregados contribuem para a conta individual, mas apenas o empregador paga a taxa administrativa.

A maioria dos países tem um limite máximo tanto para as taxas administrativas quanto para as contribuições. Muitas vezes, este limite é um múltiplo do salário mínimo legal. No Chile, o teto é um múltiplo da unidade de fomento (UF), ajustada diariamente para refletir as mudanças no índice de preços ao consumidor usado na maioria dos contratos financeiros, incluindo os previdenciários. O Peru é o único país da região que não tem um teto nem para as taxas administrativas, nem para as taxas de contribuição, o que significa que os correntistas devem pagar as duas taxas, a administrativa e a de contribuição, como porcentagem do total dos ganhos brutos (SSA, 2009).

Devido à vasta gama de taxas cobradas, é difícil compará-las por toda a região. A tabela 5 mostra um histórico de taxas médias administrativas como porcentagem do lucro em cinco países – Bolívia, Chile, El Salvador, Peru e Uruguai – em anos selecionados de 1999 a 2008. As taxas da Bolívia, as mais baixas do grupo, permaneceram exatamente as mesmas ao longo do período, porque as duas AFPs, que têm direitos de monopólio em duas regiões distintas, são obrigadas a manter suas taxas em um nível definido.<sup>22</sup> Ao mesmo tempo, as taxas nos outros países têm oscilado, mas continuam bastante elevadas. Em junho de 2009, em todos estes países, exceto na Bolívia, as taxas administrativas representaram cerca de 12% a 18% do total da contribuição de um indivíduo, número que continua a ser elevado (tabela 6).

**TABELA 5**  
**Média de taxas administrativas (1999-2008, dezembro de anos selecionados)**  
(Em % do rendimentos)

País	1999	2001	2003	2005	2007	2008
Bolívia	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Chile	1,90	1,77	1,55	1,54	1,71	1,74
El Salvador	2,05	1,69	1,71	1,71	1,40	1,20
Peru	2,36	2,39	2,27	1,99	1,81	1,87
Uruguai	2,02	1,98	1,93	1,85	1,79	1,71

Fonte: Aios (1999-2009).

21. Peru, Chile e Uruguai também cobravam uma taxa fixa que foi proporcionalmente maior nos escalões mais baixos que entre os que ganham mais. O Peru eliminou esta taxa em 1997 e os outros dois países aboliram suas taxas de administração fixas cerca de dez anos depois.

22. De acordo com a lei de reforma previdenciária de dezembro de 2010, os titulares de contas na Bolívia continuarão a pagar a mesma taxa administrativa para o governo que pagavam às AFPs de gestão privada. O governo vai rever a taxa a cada três anos (Bolívia..., 2010; SSA, 2006-2010).

TABELA 6

**Taxas administrativas e contribuições – países selecionados da América Latina (jun./2009)**  
(Em % dos rendimentos)

País	Taxa administrativa	Contribuição obrigatória	Taxas administrativas
Bolívia	0,50	10,00	4,76
Chile	1,73	10,00	14,75
El Salvador	1,50	10,30	12,71
México	1,87 <sup>1</sup>	8,50 <sup>2</sup>	18,03
Peru	1,87	10,00	15,75
Uruguai	1,63	12,17	11,81

Fonte: Aios (1999-2009).

Notas: <sup>1</sup> Calculado após a conversão de todos os números como uma porcentagem dos lucros.

<sup>2</sup> Inclui a "cota social", fixada em 5,5% do valor do salário mínimo na Cidade do México, aplicada ao salário médio.

Peru, Chile e Uruguai também cobravam uma taxa fixa, proporcionalmente maior nos estratos mais baixos que nos altos. O Peru eliminou esta taxa em 1997, embora os outros dois países tenham abolido suas taxas fixas cerca de dez anos mais tarde. Além disso, até 1988, as AFPs no Chile foram autorizadas a cobrar uma taxa sobre o saldo da conta individual. Bolívia, Costa Rica, México e Uruguai cobram uma taxa sobre os ativos, e El Salvador tem uma taxa de retorno (Tapia e Yermo, 2008).

Bolívia, Colômbia, Costa Rica e El Salvador estabeleceram limites legais para as taxas. Os limites para Colômbia e El Salvador se aplicam a taxas administrativas combinadas e prêmios para pensão por morte e aposentadoria por invalidez (Tapia e Yermo, 2008). Não há limites para a quantidade de taxas no Chile, mas a mesma taxa deve ser cobrada para todos os membros de uma AFP.

Os titulares de contas, quando contribuem apenas para suas contas individuais, estão subsidiando os não contribuintes, que não pagam nenhuma taxa. Com base nesta lógica, um estudo de 2008 calculou que cerca de 40% de todas as contas individuais no Chile eram subsidiadas (Asociación AFP, 2008a). Este fenômeno não ocorre em El Salvador, onde é cobrada dos não contribuintes uma taxa sobre contas inativas, que poderia deteriorar o valor da conta (Tapia e Yermo, 2008).

A taxa de administração média de cada país em determinados pontos no tempo é mostrada nas tabelas 5 e 6. Mas estas tabelas dão uma imagem incompleta de suas realidades. Em primeiro lugar, a grande heterogeneidade dentro de cada país não é capturada pelas tabelas. Em segundo lugar, em cada um dos países existem diferentes tipos de taxas, que podem incidir no fluxo ou no equilíbrio, tornando difícil comparar as taxas de administração entre os países, devido a esta variação.

Finalmente, alguns fundos permitem um “bônus de lealdade” – quanto maior o tempo que um afiliado permanece em um fundo, menos ele paga. Corvera, Lartigue e Madero (2006) e Impavido, Lasagabaster e García-Huitrón (2010) forneceram uma imagem mais completa das taxas de administração, tendo em conta todos estes fatores. Seus resultados estão resumidos nas tabelas 7 e 8. A tabela 7 projeta taxas administrativas, supondo que um afiliado fique em dado fundo por 25 anos. Esta tabela apresenta:

- encargos como porcentagem do valor total dos fundos;
- as maiores e as menores taxas praticadas pelos fundos de cada país;
- uma média ponderada das taxas cobradas em cada país, proporcional à participação de mercado em capital; e
- a variabilidade, medida pelo desvio-padrão.

Examinando-se os valores mínimos e máximos, verifica-se que, na República Dominicana, o valor mais baixo é 20% menor que o mais caro, mas a média ponderada é próxima da maior variação, mostrando que os afiliados não migraram para os fundos mais baratos. O México e o Uruguai mostram grande variabilidade. A taxa de administração média do Chile é maior que a do México para um horizonte de 25 anos.

TABELA 7

**Estimativa das taxas administrativas pagas por afiliado durante 25 anos de contribuição – países selecionados da América Latina**  
(Em % do saldo do fundo)

País	Menor taxa	Maior taxa	Média ponderada	Desvio padrão
Argentina	1,20	1,45	1,35	0,09
Bolívia	0,53	0,53	0,53	0,00
Chile	0,98	1,21	1,07	0,08
Colômbia	0,81	1,01	0,92	0,08
Costa Rica	0,75	1,10	1,02	0,16
República Dominicana	0,81	1,01	1,01	0,09
El Salvador	0,86	0,86	0,86	0,00
México	0,67	1,51	0,89	0,20
Peru	0,94	1,22	1,10	0,13
Uruguai	0,74	1,14	0,90	0,19

Fonte: Corvera, Lartigue e Madero (2006) e Impavido, Lasagabaster e García-Huitrón (2010).

Obs.: dados até 2007, projetados para 25 anos.

TABELA 8

**Estimativa das taxas administrativas pagas por afiliado durante quarenta anos de contribuição – países selecionados da América Latina**  
(Em % do saldo do fundo)

País	Menor taxa	Maior taxa	Média ponderada	Desvio-padrão
Argentina	0,69	0,83	0,77	0,05
Bolívia	0,39	0,39	0,39	0,00
Chile	0,56	0,69	0,61	0,04
Colômbia	0,46	0,58	0,53	0,04
Costa Rica	0,69	0,98	0,92	0,13
República Dominicana	0,64	0,84	0,84	0,09
El Salvador	0,49	0,49	0,49	0,00
México	0,46	0,88	0,62	0,12
Peru	0,54	0,70	0,63	0,07
Uruguai	0,42	0,65	0,51	0,11

Fonte: Corvera, Lartigue e Madero (2006) e Impavido, Lasagabaster e García-Huitrón (2010).

Obs.: dados até 2007, projetados para 25 anos.

Quando se examinam os números projetados para um horizonte de quarenta anos, o panorama muda, uma vez que Argentina,<sup>23</sup> Costa Rica e República Dominicana passam a ter os fundos mais caros. Bolívia, Uruguai, Colômbia e El Salvador têm os planos mais baratos e apresentam baixa variabilidade de taxas entre os fundos. Corvera, Lartigue e Madero (2006) citaram outro dado importante: as taxas de administração permaneceram amplamente estagnadas ao longo dos anos e é improvável que caiam no médio prazo, devido à concorrência insuficiente, especialmente na Bolívia e El Salvador, com duopólios entrincheirados. Por fim, ao compararem as taxas de administração de forma mais ampla, Impavido, Lasagabaster e García-Huitrón (2010) observaram que as taxas dos fundos de pensão de países selecionados da América Latina (tabela 8) são entre 50 e 100 pontos-base maiores que as dos grandes fundos de trabalho e fundos mútuos dos Estados Unidos.

#### 4.2 Outras taxas: prêmios para pensão por morte e aposentadoria por invalidez

Além de taxas de administração, a maioria das AFPs também cobra uma tarifa para cobrir pensões por morte e aposentadorias por invalidez. Por muitos anos, cada AFP poderia contratar uma companhia de seguros para oferecer planos separados

23. Os dados da Argentina são referentes à situação anterior à legislação de 2008, que fechou as contas individuais do segundo pilar e transferiu todos os trabalhadores de volta para o sistema de repartição.

para estas duas contingências. Em alguns países, como o Chile, o montante dos prêmios tem variado de uma AFP para outra, e o prêmio médio do conjunto das AFPs tem flutuado ao longo do tempo. A tabela 9 mostra os prêmios médios para vários países em anos selecionados. As taxas administrativas da Bolívia e do México têm permanecido as mesmas desde 2003, mas são mais elevadas que as de outros países. Durante o período 1999-2008, as taxas de administração no Uruguai sofreram constantes aumentos.<sup>24</sup>

TABELA 9

**Média dos prêmios para pensão por morte e aposentadoria por invalidez – países selecionados da América Latina (1999-2008, dezembro de anos selecionados)**  
(Em % dos rendimentos)

País	1999	2001	2003	2005	2007	2008
Bolívia	2,00	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71
Chile	0,65	0,67	0,71	0,76	0,73	0,94
El Salvador	1,13	1,29	1,28	1,28	1,30	1,50
México	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
Peru	1,36	1,34	0,92	1,00	0,91	0,88
Uruguai	0,64	0,76	0,90	0,98	0,99	1,00

Fonte: Aios (1999-2009).

No México, os prêmios por morte e invalidez são de duas a três vezes maiores que os de outros países da tabela 9, e têm permanecido os mesmos desde o início do sistema, em 1997, apesar de o México possuir uma população mais jovem que as de Uruguai e Chile.<sup>25</sup> Isto pode ser explicado pelo fato de que, diferentemente de outros países, não há concorrência, pois o seguro de invalidez ainda é gerenciado pelo Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a agência do governo que administrou o sistema de repartição até 1997.<sup>26</sup> Embora o mercado privado para aposentadoria por invalidez e pensão por morte tenha sido criado por lei em 1997, o IMSS continua a ser o principal administrador e distribuidor de tais benefícios no México.<sup>27</sup> Sinha (2008) mostrou como o mercado privado de anuidades no México se expandiu rapidamente de 1997 a 2001, reduzindo-se apenas nos anos subsequentes.

24. Em 2006, o custo da pensão por morte e da aposentadoria por invalidez passou para o empregador em El Salvador e no Chile. No Chile, o processo ocorreu em duas etapas: em julho de 2009, os empregadores com pelo menos cem trabalhadores foram obrigados a pagar estes dois benefícios; em junho de 2011, a obrigação se estendeu para todos os empregadores.

25. A idade média no México é de 26,7 anos, contra 31,7 anos no Chile e 33,7 anos no Uruguai (CIA, 2010). Assim, como a população é mais jovem no México, o prêmio cobrado para pensão por morte e aposentadoria por invalidez deveria ser menor que no Chile ou no Uruguai. Mas, na verdade, é exatamente o oposto.

26. O IMSS também administra benefícios de auxílio-doença, auxílio-maternidade, indenização por acidente de trabalho, seguro-desemprego e abono familiar (SSA, 2009).

27. Tendo em vista que a maioria dos trabalhadores ainda não se aposentou sob o sistema de contas individuais, os principais benefícios têm sido as pensões por morte e as aposentadorias por invalidez.

Quando o sistema de contas individuais foi implementado, o plano inicial exigiu o pagamento de anuidades de prêmio único dos beneficiários de pensões por morte e aposentadorias por invalidez. O IMSS dominou o mercado, porque era capaz de proporcionar benefícios de forma mais rápida que as empresas privadas. Esta mudança fez com que quase todos os afiliados elegíveis optassem pelo IMSS, o que levou a uma saída de empresas do mercado de anuidades e um subsequente colapso do mercado privado (Pérez e Sinha, 2008).<sup>28</sup>

Até 2009, no Chile, cada AFP contratava uma empresa de seguro diferente para cobrir pensão por morte e aposentadoria por invalidez para os seus membros, por meio de um processo de licitação pública periódica. Segundo Reyes (2010), um contrato típico não incentivava a concorrência de preços e, na maioria dos casos, a companhia de seguros que vencia a licitação pertencia ao mesmo conglomerado da AFP. Além disso, as AFPs frequentemente usavam uma série de medidas para controlar os custos de seguros, como as listadas a seguir.

- 1) Acompanhamento do processo de candidatura. Esta medida, se por um lado desestimulava a fraude, por outro, permitia que as AFPs impedissem o processamento de uma ação ou recomendassem outro produto oferecido pela AFP, tal como uma aposentadoria antecipada.
- 2) Repasse do aumento dos custos de seguro para seus afiliados, ao invés de absorver o aumento.
- 3) Seleção de membros de menor risco e de baixo custo, tais como membros de alta renda e trabalhadores mais jovens.

De acordo com um relatório da Asociación AFP (2008b), o projeto dos contratos de seguro permitia que certos grupos subsidiassem outros. Por exemplo, os prêmios para homens e mulheres eram iguais, embora as mulheres geralmente apresentassem menos riscos que os homens.

A reforma da previdência chilena de 2008 mudou a forma como os prêmios são definidos, a fim de reduzir o custo. Desde 2009, todas as AFPs devem realizar um processo de licitação anual comum para estabelecer prêmios uniformes para todos os afiliados de cada AFP. Ao mesmo tempo, a cobertura destes programas

---

28. Este processo levou a um aumento súbito de pagamentos em parcela única pelo IMSS, uma vez que, anteriormente, por muitos anos, o instituto pagava um fluxo de benefícios menores. A fim de reduzir os custos, o IMSS adotou uma nova política: todas as aposentadorias por invalidez passaram a ser tratadas como provisórias em vez de definitivas. Uma aposentadoria definitiva significava que o IMSS seria responsável por um pagamento adiantado de Mex\$ 900, devido à obrigação de comprar uma anuidade em nome da viúva ou do viúvo incapaz. Para evitar a pressão sobre o orçamento do IMSS, foi criado o benefício "provisório", que apenas adiava a despesa. Apesar de os custos serem os mesmos, em termos de valor atual, tal estratégia facilitava o processo orçamentário, visto que o IMSS não considera os orçamentos de longo prazo, mas o financiamento anual das aposentadorias. Além disso, os critérios para aposentadorias definitivas foram enrijecidos. Esta mudança abrupta de regulamentação em 2000 levou ao colapso do mercado de anuidades no México.

foi ampliada para incluir: *i*) mulheres de até 65 anos de idade, desde que continuem a trabalhar – até 2009, as mulheres estavam cobertas até os 60 anos de idade, a idade normal de aposentadoria para o sexo feminino; e *ii*) estudantes de até 24 anos de idade e homens viúvos – anteriormente, apenas estudantes de até 18 anos e homens viúvos com deficiência eram elegíveis para um benefício (SSA, 2006-2010).

Os prêmios foram divididos em sete categorias para homens e quatro para mulheres, o que permite que várias empresas participem. Até 2011, duas licitações foram realizadas, e as taxas de administração caíram em média 20% entre o primeiro e o segundo ano (Asociación AFP, 2010; Reyes, 2010).

### 4.3 Rentabilidade

Os economistas têm argumentado que, sem barreiras à entrada, as empresas em mercados competitivos ganharão lucros “normais”. Isto não impede algumas empresas de ganharem lucros acima do normal no curto prazo se houver inovação; no entanto, a única maneira pela qual uma empresa seria capaz de gerar lucros acima do normal no longo prazo seria por meio do poder de monopólio.<sup>29</sup> Nesta seção, examina-se a rentabilidade dos fundos de pensão no Chile, México e Peru. Nos três países, observa-se que, ao longo de mais de uma década, os fundos de pensão têm mostrado rentabilidade persistentemente superior às indústrias comparáveis. Compararam-se os retornos sobre o patrimônio líquido da indústria de fundos de pensões com indústrias comparáveis do setor financeiro e descobriu-se que os fundos de pensão são três vezes mais rentáveis que outros setores. Tais fundos geram lucros consistentemente superiores ao que poderia ser esperado em um mercado competitivo. Esta observação sugere que os mercados de fundos de pensão não sofrem pressão competitiva. Como será observado na subseção 4.4, reformas recentes na região têm procurado aumentar a concorrência.

O rendimento sobre patrimônio líquido (ROE) dá uma medida da rentabilidade de uma indústria. Uma comparação do ROE em dois setores distintos, mas relacionados, é instrutiva. No gráfico 3, examina-se a ROE para as AFPs e os bancos do Chile de 1991 a 2004. O gráfico 3 mostra que o ROE para as AFPs são consistentemente mais altos que o ROE dos bancos durante todo o período e, às vezes, por uma margem substancial. Isto indica que as AFPs podem estar ganhando lucros supranormais.

---

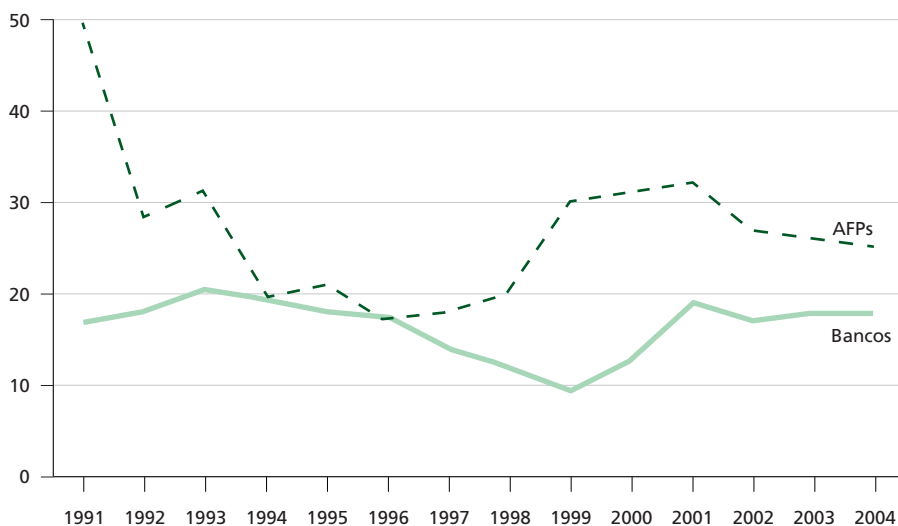
29. Por exemplo, os governos concedem poder de monopólio às empresas por meio da proteção de patentes. O argumento para a concessão de patentes é a sua necessidade para as invenções e as inovações.



GRÁFICO 3

**Rendimento sobre o patrimônio líquido: AFPs e bancos – Chile (1991-2004)**

(Em %)



Fonte: Chile (2006b).

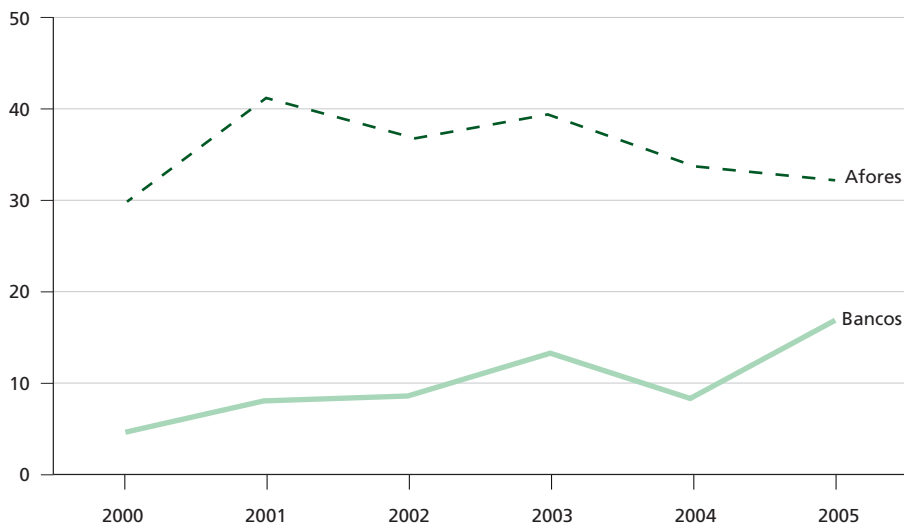
No México, os reguladores observaram com preocupação o alto ROE da indústria de fundos de pensão. A Comisión Federal de Competencia (CFC, 2006) relatou para o Senado, em 2006, que

as administradoras de fundos de aposentadoria (Afores) ganharam lucros extraordinários difíceis de atribuir à sua competitividade ou ao valor gerado para os trabalhadores. Por exemplo, durante o período de 2000 a 2005, as seis maiores Afores geraram um rendimento sobre o patrimônio líquido de 35,6%. Esta taxa de retorno é alta para qualquer padrão, especialmente se se considerar que ele não veio acompanhado de um valor gerado para os trabalhadores. Como referência, este ROE é 3,6 vezes maior que as operações bancárias realizadas pelos mesmos grupos financeiros a que estas Afores pertencem.

Levy (2006; 2008) apresentou dados que demonstram o mesmo fenômeno (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Retorno sobre o patrimônio líquido: administradoras de fundos de aposentadoria e bancos – México (2000-2005)**  
(Em %)



Fonte: Levy (2006; 2008).

Obs.: inclui dados de Afore Banamex, Bancomer, Banorte, Inbursa, ING e Santander, que juntos respondem por 70% de todos os fundos investidos.

No Peru, existe uma lacuna ainda mais acentuada entre o ROE de fundos de pensão e o de bancos e outras indústrias de serviços financeiros, como mostra a tabela 10. O rendimento sobre o patrimônio líquido em média foi de 61,7% de 2001 a 2005 no setor previdenciário, em comparação com 11,9% no setor bancário e de 14,3% em seguros.

TABELA 10

**Rendimento sobre o patrimônio líquido em diferentes setores – Peru (1996-2005, períodos selecionados)**  
(Em %)

Setor	Retorno sobre o patrimônio líquido		
	1996-2000	2001-2005	1996-2005
Previdência	21,8	61,7	46,7
Bancário	9,7	11,9	10,9
Serviços financeiros	14,2	11,5	13,0
Seguros	7,4	14,3	12,5
Transporte marítimo	18,3	30,3	25,3
Comércio	23,1	25,3	24,2

(Continua)

(Continuação)

Setor	Retorno sobre o patrimônio líquido		
	1996-2000	2001-2005	1996-2005
Petróleo e mineração	13,2	27,5	22,0
Confecção	19,6	14,1	15,6
Refinarias	13,2	14,5	14,0
Informática	9,5	18,8	13,1
Construção	11,5	13,6	12,6
Mídia	15,1	10,2	12,1
Outros	8,0	13,7	11,5
Comércio em geral	7,4	12,4	10,8
Transporte terrestre	9,8	10,4	10,0

Fonte: Escuela de Gestión y Economía (Gerens, 2007).

Em suma, verifica-se que as AFPs no Chile foram quase duas vezes mais rentáveis que os bancos, de 1990 a 2004. No México, as administradoras de fundos de aposentadoria foram 3,5 vezes mais rentáveis durante o período 2000-2005. No Peru, elas foram 4,5 vezes mais rentáveis de 1996 a 2005. Tudo isto prova que estes mercados não são tão competitivos quanto os mercados semelhantes da indústria financeira.

#### 4.4 Concorrência

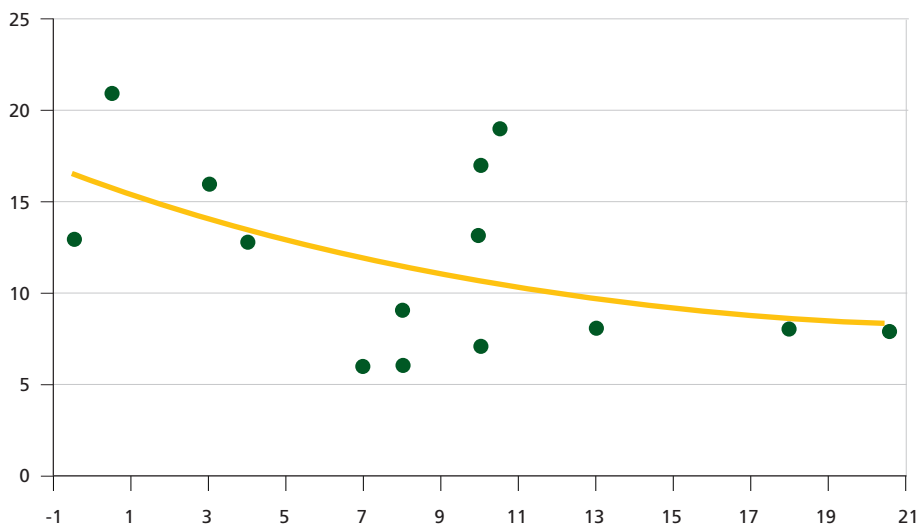
A maior rentabilidade dos fundos de pensão em comparação com outros serviços financeiros pode ser explicada pela concorrência limitada. Primeiro, dados os requisitos mínimos de capital e custos fixos elevados, existem economias de escala na indústria previdenciária. Há uma vantagem por ser pioneiro evidente para as empresas que entraram no mercado quando o sistema começou. Elas tiveram a oportunidade de inscrever afiliados de uma só vez, quando trabalhadores do setor formal foram obrigados a selecionar uma sociedade gestora de fundos de pensão. Em alguns países, como o México, foi designada uma AFP aos trabalhadores que não optaram por nenhuma. Uma AFP somente pode adquirir novos afiliados mediante a inscrição de segurados oriundos de outra AFP ou pela adesão de trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho. No entanto, uma vez que é extremamente caro fazer com que um afiliado mude de empresa, resta às AFPs competir pelos novos trabalhadores ingressantes no mercado. No entanto, o custo para atrair um filiado para outra AFP é exorbitante e as AFP acabam por focalizar a concorrência naqueles que estão a ingressar na força de trabalho, sendo que a maioria deles advém do mercado de trabalho informal. Ao considerar esse contingente, muitos não escolhem um fundo de pensão e são direcionados para um deles pela SAFP.

A comissão da reforma previdenciária no Chile, conhecida como Comissão Marcel, listou várias razões pelas quais a concorrência no mercado de fundos de pensões era fraca (Chile, 2006b). Ela argumentou que, como a maioria dos trabalhadores não comparam taxas administrativas antes de escolher uma AFP, as empresas têm menos que um incentivo para competir reduzindo suas taxas de administração. Em vez disso, as AFPs frequentemente utilizam presentes e outros incentivos para atrair novos membros. Além disso, as AFPs são obrigadas a cobrar de todos os seus membros as mesmas taxas de administração, dando-lhes um incentivo para buscar assalariados de renda mais alta, que proporcionam margens de lucro maiores. Conforme descrito anteriormente, diversas barreiras tornam difícil a entrada de novas empresas no mercado. Os bancos, que poderiam vir a ser fortes concorrentes neste mercado, estão expressamente proibidos de criar AFPs.

É importante desenvolver uma mensuração da concorrência. Bikker e Spierdijk (2009) propuseram um conjunto de critérios que marca o nível de competição nos mercados financeiros. Listam fatores importantes que impedem a competição, sendo o principal o número de empresas disponíveis. O número de fundos em um mercado é ditado pelo tamanho deste mercado, embora qualquer variação do número de fundos dentro de determinado mercado seja endógeno para este. Assim, uma maneira simples de medir a pressão competitiva em um mercado é examinar a relação entre o número de fundos que nele operam e suas rentabilidades. A rentabilidade absoluta dos fundos de pensão é influenciada pelas condições econômicas gerais. Assim, é necessário ter uma referência contra a qual a rentabilidade deve ser medida a fim de avaliar o “lucro excessivo” que os fundos de pensão estão gerando. Uma referência para medir o excesso da rentabilidade do mercado de fundos de pensão seria uma medida da diferença na rentabilidade entre os fundos e os bancos.

O gráfico 5 mostra os resultados desse exercício. Nos anos em que havia mais empresas de fundos de pensão no mercado, o lucro excedente da indústria foi menor. Esta é uma medida aproximada, pois não leva em conta os efeitos defasados da entrada de recursos – isto é, o impacto da entrada de um fundo em determinado ano sobre os retornos excedentes dos anos seguintes. Se a relação se mantém, sugere-se que um pequeno número de empresas que operam no sistema levaria a lucros excessivos na indústria.

GRÁFICO 5  
Diferencial de lucro e número de AFPs – Chile (1992-2004)



Fonte: SP.  
Elaboração dos autores.

O México e o Chile já fizeram várias experiências para incentivar os fundos de pensão a reduzir suas taxas de administração ou aumentar a taxa líquida de retorno – livre de comissões – para os afiliados. Antes da reforma de 1997, o México tentou estimular a concorrência por meio de uma política de emissão de licenças consideravelmente liberal, se comparada com a política de licenças bancárias. Apesar de 42 empresas manifestarem interesse, menos da metade delas de fato entrou na disputa quando as administradoras de fundos foram autorizadas a operar. O segundo experimento veio com a atribuição de afiliados que não tinham escolhido qualquer administradora. A taxa de aceitação inicial por parte dos trabalhadores do setor formal no México nos primeiros três anos foi muito maior que no Chile. Isto talvez tenha sido resultado de os trabalhadores mexicanos já terem tido experiência com contas individuais privadas, devido à reforma do Sistema Ahorro para el Retiro (SAR), de 1992, que exigia que trabalhadores do setor formal contribuíssem com 2% do salário para contas de aposentadoria. Cerca de 10 milhões de pessoas abriram 65 milhões de contas. Houve uma falta de validação cruzada por parte dos empregadores, e muitas pessoas acabaram com várias contas. No entanto, 6 milhões de pessoas ainda estavam na conta consolidada (*cuenta concentradora*) do Banco Central do México.<sup>30</sup>

30. A conta consolidada foi criada para os afiliados que não se inscreveram em qualquer administradora de fundos para a aposentadoria. Estes afiliados foram automaticamente atribuídos a esta conta, gerida pelo Banco Central mexicano, que pagou uma taxa de juros fixa de 2% sobre estas contas.

A Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) desenvolveu uma fórmula para distribuir estas contas para os 25% de administradoras com as menores taxas administrativas. Em junho de 2001, estas contas foram entregues às administradoras que usavam esta fórmula. Desde então, a Consar tem seguido o mesmo procedimento para a atribuição de administradoras para os trabalhadores que não escolhem uma delas. Até o final de 2007, a Consar tinha incorporado mais de 17 milhões de trabalhadores às administradoras.

Apesar de inesperado, esse processo permitiu um incentivo para que algumas administradoras de fundos de aposentadoria entrassem no mercado com a estratégia única de obter contas dos trabalhadores que lhes foram confiados. Estas administradoras não investiram em *marketing* ou promoção, nem buscaram prestar qualquer serviço a qualquer afiliado. Seus modelos de negócio dependiam do recolhimento de taxas de administração das contas atribuídas. A empresa Afore de la Gente obteve 99% de seus afiliados por atribuição direta da Consar, enquanto a Ahorra Ahora tinha praticamente 100% de seus afiliados designados pela Consar. A Consar considerou esta prática contrária ao espírito de operação de uma administradora e obrigou estes fundos de pensão a participarem de fusões em 2009 (CNN Expansión, 2009).

Na primeira década de sua existência, a Consar não direcionou críticas explícitas às administradoras de fundos de aposentadoria por sua falta de concorrência ou por cobranças excessivas. No entanto, desde 2008, a Consar foi assumindo uma postura cada vez mais ativista com relação aos honorários. Em 2008, o Conselho de Diretores da Consar emitiu um boletim, no qual censurou seis administradoras, declarando que suas taxas de administração foram “acima da média” (Consar, 2008). A fim de aumentar a concorrência, a Consar também mudou a forma como a informação é apresentada na declaração trimestral obrigatória enviada para os afiliados, para declarar com mais clareza os retornos e as taxas de investimento, conforme descrito na seção 6, sobre alfabetização financeira.

Junto com a contribuição para os fundos de pensão, os trabalhadores mexicanos no setor formal também contribuem com 5% de seu salário-base para um fundo de habitação. Em abril de 2010, este fundo de habitação, gerido pelo Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), propôs fundar sua própria administradora, cobrando uma taxa de administração de 0,52% do saldo do fundo (Sinha, 2010). Esta proposta é controversa, uma vez que não está claro se o INFONAVIT pode ser legalmente autorizado a operar um fundo de pensão. Gerenciar financiamentos para a habitação pode violar seu estatuto. Tendo em vista que o INFONAVIT já administra quase 30% de poupança nacional obrigatória de longo prazo – as administradoras de fundos de aposentadoria gerenciam o restante –, a proposta criará certamente uma

preocupação para a Consar sobre o poder de monopólio. Além disso, uma vez que a INFONAVIT é de propriedade do governo federal, o governo não pode expandir seu papel no mercado de previdência, após os esforços anteriores para privatizá-lo. A partir de 20 de dezembro de 2010, nenhuma decisão foi tomada sobre o assunto.

A falta de concorrência entre as AFPs também tem sido um problema no Chile. O número de AFPs que operam no país caiu de 22, em meados da década de 1990, para cinco, em 2008. Em março de 2010, três destas cinco empresas tinham 87% dos afiliados de fundos de pensão (SP, 2010e). Como parte de sua reforma previdenciária de 2008, o Chile tentou reduzir as taxas de administração e induzir a competição, atribuindo ao grupo de 350 mil novos trabalhadores anuais a AFP com a menor taxa administrativa. O processo de licitação é realizado a cada 24 meses, e a AFP selecionada deve manter a menor taxa entre todas as AFPs por dois anos, com todos os seus titulares de contas sendo cobrados pela mesma taxa. Novos trabalhadores devem permanecer na AFP atribuída por dois anos, a menos que: *i*) outra AFP ofereça uma taxa mais baixa por pelo menos dois meses consecutivos; *ii*) outra AFP ofereça uma taxa de rendimento mais vantajosa, suficiente para compensar a maior taxa administrativa; ou *iii*) a AFP atribuída não mantenha a taxa mínima de rendimento, seja declarada insolvente, ou tenha que liquidar seus ativos. Trabalhadores que já estão no sistema podem mudar para a AFP com o lance vencedor mais baixo.

Esta disposição foi implantada em março de 2010. A primeira empresa a vencer a competição teve um lance de 1,14% da renda do titular da conta, que é 24% menor que a taxa média de 1,51% cobrada pelas cinco AFPs atuais. As outras AFPs que participaram da competição também ofereceram taxas de administração abaixo da média atual (SSA, 2006-2010). Em agosto de 2010, a Modelo, cujos proprietários também controlam os serviços da tecnologia da informação da empresa Sonda, tornou-se a primeira AFP a entrar no mercado em quinze anos.<sup>31</sup>

Em suma, para atingir a eficiência que seus planejadores imaginaram, os mercados de fundos de pensão têm que ser competitivos. Conforme descrito anteriormente, os mercados previdenciários da região são muitas vezes oligopólios, cobrando taxas de administração e ganhando lucros acima do que se poderia esperar em um mercado competitivo. Melhorar a concorrência é fundamental para a redução dos encargos e dos custos e para o aumento da eficiência. Cumpre observar atentamente como as reformas recentes no Chile e no México lidarão com estes desafios políticos.

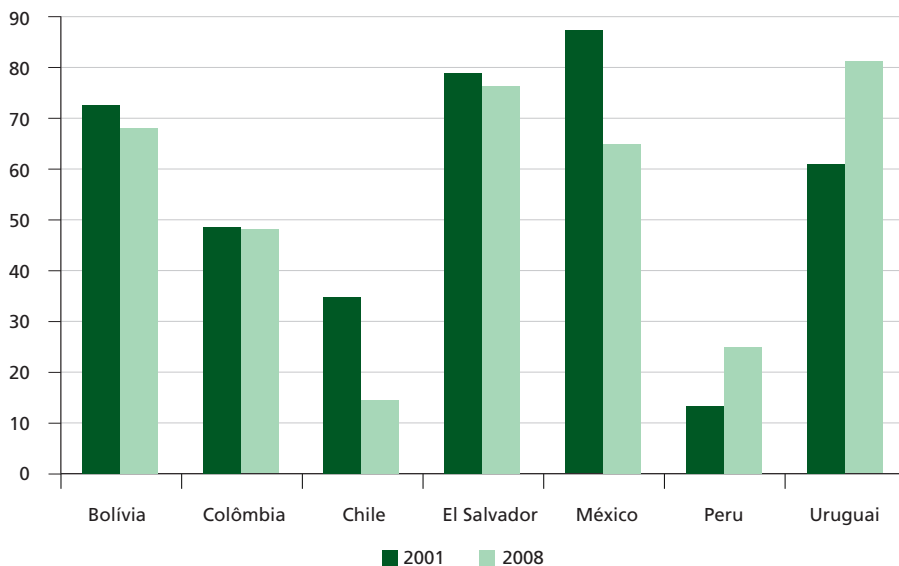
31. Em dezembro de 2010 Modelo cobrava o equivalente a 48% do preço cobrado pelo fundo mais caro, o Planvital. Até 2011, não se notava nenhum movimento no sentido de reduzir as taxas de outras AFPs. Além disso, um relatório de outubro de 2010 encontrou "uma concorrência mais forte para melhorar o atendimento ao cliente, bem como um aumento na publicidade, mas sem redução das comissões em termos reais" (Business News Americas, 2010).

#### 4.5 Diversificação de investimentos

A carteira de investimentos diversificada é fundamental para a gestão de risco de investimento. Quando os sistemas de contribuição definida na região foram inicialmente estabelecidos, o investimento tendia a concentrar-se na emissão de títulos do governo. Como mostra o gráfico 6, este ainda é o caso em muitos países. Uma vez que instrumentos de grau de investimento continuam em falta nos mercados de capitais emergentes, há pouca alternativa para investir em títulos do governo (Uthoff, 1997). Durante a década de 1990, as empresas com grau de investimento acharam mais barato contrair empréstimos junto aos bancos, dentro ou fora do país, que recorrer aos mercados de capitais, enquanto as pequenas e médias empresas normalmente não atendiam aos requisitos de grau de investimento. Em outras palavras, as empresas que poderiam acessar os mercados de capitais não queriam, e as empresas que procuravam estes investimentos não se qualificavam como grau de investimento. Consequentemente, os títulos emitidos pelo governo continuaram sendo o investimento de escolha dos fundos de pensão na maioria dos países (Kay, 2009).

GRÁFICO 6

**Investimentos em títulos do governo – países selecionados da América Latina (2001 e 2008)**  
(Em % do total de investimentos dos fundos de pensão)



Fonte: FIAP (2010).

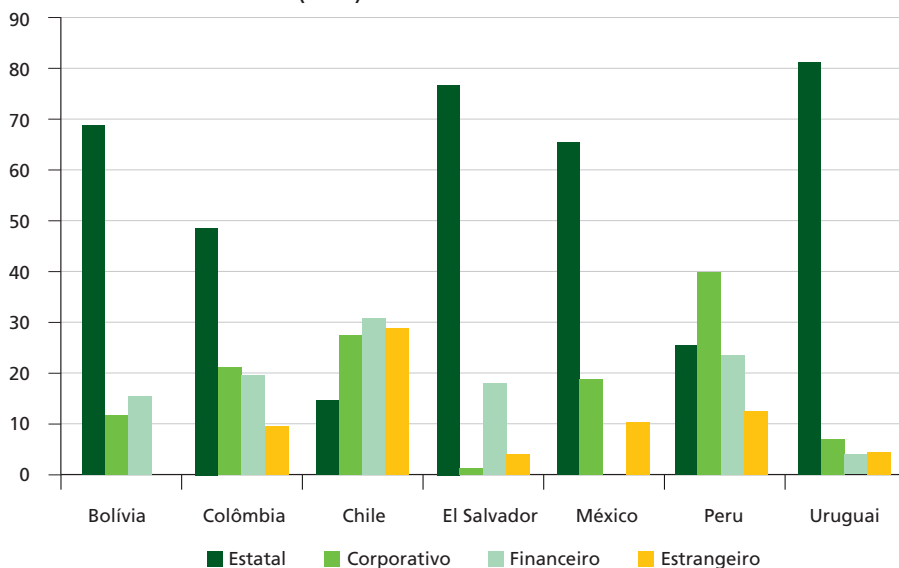
A concentração em títulos do governo também implica riscos, uma vez que os governos podem não cumprir com suas obrigações, tal como na Argentina em 2002, quando 80% dos investimentos dos fundos de pensão concentravam-se em



títulos do governo. Alguns países, como o México, têm incentivado os fundos de pensão a diversificar seus investimentos para além dos títulos do governo (gráfico 7), levando à concentração reduzida nestes títulos. No entanto, na Bolívia, em El Salvador, no México e no Uruguai, o investimento em títulos do governo é bem maior que 50%.

GRÁFICO 7

**Investimentos dos fundos de pensão, por setor de investimentos – países selecionados da América Latina (2009)**



Fonte: FIAP (2010).

O investimento estrangeiro oferece mais uma oportunidade para diversificar os investimentos e reduzir o risco país e o risco cambial. Geralmente, em parte por motivos políticos, o investimento estrangeiro é restrito ou não permitido durante os primeiros anos de sistemas de contas individuais, mas é permitido mais tarde, uma vez que os sistemas amadureçam. Por exemplo, como o gráfico 7 demonstra, a Colômbia e o México têm agora cerca de 10% dos fundos investidos em títulos estrangeiros, enquanto o Peru tem 12,5% a partir de praticamente zero em 2001. Enquanto isso, no Chile, o investimento dos fundos de pensão estrangeiros aumentou de 5,7% em 2001 para 28,5% em 2009. A reforma de 2008 permite que até 80% dos recursos sejam investidos no exterior.<sup>32</sup>

32. A reforma previa que, a partir de dezembro de 2010, o limite autorizado de ativos investidos no exterior aumentaria 5 pontos percentuais a cada três meses, até atingir 80% em setembro de 2011 (SSA, 2006-2010).

## 4.6 Fundos múltiplos

Com o tempo, alguns países ampliaram a regulação sobre os investimentos dos fundos de pensão. Sendo o país com o mais antigo sistema de contas individuais obrigatórias, o Chile foi o primeiro a aumentar o número e os tipos de fundos disponíveis para um titular de conta individual. Em março de 2000, o Chile introduziu um segundo fundo que investiu em instrumentos fixos para os trabalhadores que se aposentariam nos próximos dez anos.<sup>33</sup> Em 2002, o número de fundos permitidos foi ampliado para cinco no novo sistema de fundos múltiplos do Chile. Desde então, Peru e México também configuraram fundos múltiplos e a Colômbia introduziu este sistema no início de 2011.<sup>34</sup>

### 4.6.1 Chile

Nos estágios iniciais do sistema chileno de contas individuais, os investimentos eram restritos aos títulos do governo, títulos hipotecários e títulos de instituições financeiras, e a uma quantidade muito limitada de obrigações de títulos. O investimento em títulos estrangeiros não era permitido. Com o amadurecimento e a consolidação do sistema, o Chile gradualmente liberalizou as regras de investimento, e as restrições sobre os investimentos em títulos estrangeiros têm se tornado mais brandas.

Durante os primeiros vinte anos de programa no Chile, os indivíduos não tinham significativas opções de investimento entre as AFPs, só podendo investir em classes de ativos limitados e tendo que cumprir as regras de rentabilidade mínima. Ambos os requisitos obrigavam efetivamente todas as AFPs a adotar estratégias de investimento quase idênticas, gerando um “efeito manada”. Como resultado, as AFPs tiveram que definir sua política de investimento para o curto prazo, eliminando assim todas as estratégias de longo prazo potencialmente mais rentáveis. Além disso, as AFPs só foram autorizadas a oferecer um tipo de fundo de investimento, sem oferecer qualquer escolha para os trabalhadores em termos de horizontes de tempo de investimento e de tolerância de risco (Kritzer, 2003).

Em janeiro de 2001, o Chile apresentou um segundo tipo de fundo, que agora é conhecido como fundo E. Em agosto de 2002, a lei de fundos múltiplos passou a permitir mais opções e expandir as taxas de administração mínimas e máximas de rendimento exigidas. Sob a nova legislação, cada AFP deve oferecer quatro tipos diferentes de fundos, chamados fundos B, C, D e E, com diferentes graus de risco. As AFPs também oferecem o fundo A,

33. No entanto, apenas 625 afiliados se inscreveram para este fundo (Homedes, 2002). Em 2001, o México permitiu que cada administradora oferecesse aos seus afiliados uma escolha entre dois subfundos (seção 4.6.2).

34. Em agosto de 2010, o Superintendente de Previdência da Costa Rica esperava que os regulamentos de multifundos estivessem prontos até o final de 2011 (Arias, 2010).

com até 80% dos seus ativos em ações. A lei de 2002 permite que os titulares de contas distribuam as suas contribuições entre dois fundos diferentes dentro de uma AFP. A conta poupança voluntária pode estar em uma AFP diferente da conta obrigatória. Conforme a tabela 11, os fundos diferem na quantidade ou na porcentagem máxima que podem investir em instrumentos de taxa variável – como ações – e renda fixa – como os depósitos bancários, hipotecas, ou papéis do governo que oferecem um nível de risco baixo ou variabilidade. O limite de investimento estrangeiro, que se aplica a todos os fundos em uma AFP particular, é calculado como a porcentagem de investimento estrangeiro em uma carteira de investimento AFP.

Cada AFP deve manter uma taxa mínima e máxima de rendimento para cada tipo de fundo ao longo dos últimos 36 meses. As taxas de administração são calculadas separadamente para cada tipo de fundo. O governo também garante aos titulares de contas uma taxa mínima de retorno (Kritzer, 2003). A maioria dos afiliados – trabalhadores que se inscreveram em uma AFP e têm uma conta individual – podem selecionar qualquer um dos cinco fundos em toda a sua vida profissional. Afiliados que não escolhem um fundo são automaticamente colocados em um, de acordo com a sua idade. Aqueles que, não tendo contribuído ativamente para as suas contas, atingem a faixa etária seguinte sem escolher um fundo são automaticamente inscritos no fundo correspondente à sua faixa etária. Seus ativos são transferidos gradualmente – 20% por ano – de um fundo para o próximo (Kritzer, 2003). Em dezembro de 2009, 69% dos titulares de contas no Chile tinham sido atribuídos a um fundo de acordo com sua idade; cerca de 25% dos titulares de contas escolheram os fundos de alto risco A e B, igualmente distribuídos entre os dois fundos; e cerca de 8% optaram pelo fundo C (Asociación AFP, 2009). A partir de agosto de 2010, foi dada aos titulares de contas outra opção: assinar um contrato com uma AFP para inscrevê-los automaticamente em um fundo de acordo com sua idade. Este contrato permite que afiliados com até 30 anos de idade possam ser automaticamente inscritos no fundo de maior risco, e trabalhadores com 61 anos ou mais (homens) e 56 anos ou mais (mulheres), no fundo E, mais conservador (SP, 2010a).

TABELA 11  
Características dos fundos múltiplos no Chile

Fundo	Limites para investimento em ações (%) <sup>1</sup>		Designação de idade padrão (anos) <sup>2</sup>	
	Mínimo	Máximo	Homens	Mulheres
A	40	80	– <sup>3</sup>	– <sup>3</sup>
B	25	60	Até 35	Até 35
C <sup>4</sup>	15	40	36 a 55	36 a 50

(Continua)

(Continuação)

Fundo	Limites para investimento em ações (%) <sup>1</sup>		Designação de idade padrão (anos) <sup>2</sup>	
	Mínimo	Máximo	Homens	Mulheres
D	5	20	56 ou mais	51 ou mais
E	— <sup>5</sup>	— <sup>5</sup>	— <sup>6</sup>	— <sup>6</sup>

Fonte: FIAP (2007) e SP (2010b).

Notas: <sup>1</sup> Aplica-se somente a contas obrigatórias.

<sup>2</sup> Para os membros que não escolhem um fundo ou não contribuem ativamente para sua conta de aposentadoria compulsória.

<sup>3</sup> Desde agosto de 2010, os afiliados de até 30 anos de idade podem assinar um contrato com uma AFP para automaticamente se inscreverem no fundo A.

<sup>4</sup> Até 2002, o fundo C era o único fundo de investimento.

<sup>5</sup> Trata-se essencialmente instrumentos fixos.

<sup>6</sup> Desde agosto de 2010, afiliados do sexo masculino com 61 anos ou mais e afiliadas do sexo feminino com 56 anos ou mais podem assinar um contrato com uma AFP para automaticamente se inscrever no fundo E.

#### 4.6.2 México

Quando o México introduziu o sistema de Afores, em 1997, os afiliados não tinham escolha de fundos e os investimentos foram limitados a quase todos os títulos do governo. Com o tempo, títulos corporativos altamente cotados eram permitidos, mas a maioria das administradoras não os escolhia porque não havia quantidade suficiente destes títulos no mercado até 2002. Logo em seguida, cada administradora foi autorizada a oferecer a seus afiliados uma escolha entre dois subfundos. Um dos fundos mais arriscados iria investir em notas estruturadas – contratos futuros nas quais os fundos teriam probabilidade zero de perder o valor nominal do principal. O fundo mais arriscado limitaria o seu risco no rendimento, mas protegeria o principal pela utilização das notas estruturadas.

Mais opções foram introduzidas em 2008: de Sociedade de Inversión de Fondos para el Retiro (Siefore) Básica 1 a Siefore Básica 5, com diferentes graus de risco (tabela 12). Cada afiliado está autorizado a escolher exatamente um fundo, com restrições de acordo com a idade. Um afiliado de 26 anos ou mais jovem pode escolher qualquer um dos cinco fundos, enquanto um afiliado de 56 anos de idade ou mais só pode escolher a Siefore Básica 1, que é investido em instrumentos fixos. Não há distinção de idade para homens e mulheres. A ideia é que os trabalhadores, à medida que ficam mais velhos, vão sendo transferidos para fundos com menos riscos. Muitos fundos mútuos nos Estados Unidos oferecem estes tipos de “fundos de ciclo de vida.” Titulares de contas são limitados a um fundo para ambas as contribuições obrigatórias e voluntárias. Os tipos de investimentos e níveis de risco são muito mais limitados no México que no Chile. No México, o fundo de médio risco permite um máximo de 20% do investimento em ações, em comparação com 40% no Chile, e para o fundo de maior risco, o teto é de 30%, contra 80% no Chile. Cada fundo tem um limite máximo no que diz respeito ao tipo de seguridade, mas não um mínimo. Além disso, as restrições de idade são diferentes no México e no Chile, e a idade de aposentadoria é de 65 anos para homens e mulheres. As Siefores não possuem taxa mínima de rendimento, e o governo não oferece quaisquer garantias.

**TABELA 12**  
**Características dos fundos múltiplos no México**

Siefore Básica <sup>1</sup>	Limites para o investimento em ações (%)	Designação de idade (anos) <sup>2</sup>
1	— <sup>3</sup>	56 ou mais
2	15	46-55
3	20	37-45
4	25	27-36
5	30	Até 26

Fonte: FIAP (2007).

Notas: <sup>1</sup> A Siefore Básica é o fundo de pensão básico no México.

<sup>2</sup> Os membros podem optar por transferir suas contas para um tipo de fundo para um trabalhador mais velho em outra administradora. Não há nenhuma restrição para transferência de um fundo para outro, dentro da mesma administradora.

<sup>3</sup> Um afiliado de 56 anos ou mais de idade só pode escolher a Siefore Básica 1 – o fundo original, quando havia apenas um –, que é aplicado em investimentos fixos.

#### 4.6.3 Peru

Os fundos múltiplos introduzidos no Peru em dezembro de 2005 consistem em três tipos de fundos: fundo 1, de preservação do capital; fundo 2, de equilíbrio; e fundo 3, de crescimento. Trabalhadores de até 60 anos podem escolher o fundo que quiserem, mas àqueles que não fazem uma escolha são atribuídos um fundo de acordo com a sua idade: o fundo 2 é atribuído aos trabalhadores de até 60 anos de idade, e o fundo 1, aos que têm mais de 60 anos. Uma proposta para adicionar o fundo 4, com apenas investimentos fixos, estava em discussão no Congresso em 2010. Dos 4,3 milhões de correntistas no Peru, apenas 10% tinham escolhido um fundo em 2008.

Assim como no México, no Peru cada fundo tem um limite máximo para os tipos de investimentos permitidos, mas não tem um limite mínimo (tabela 13). Um trabalhador pode escolher um fundo para a contribuição obrigatória e pode criar uma segunda conta com outra AFP para contribuições voluntárias. Em 2005, o governo substituiu a taxa mínima de rendimento garantida por um novo sistema baseado em critérios estabelecidos pelas AFPs para cada tipo de fundo. Se a taxa de rendimento de uma AFP cai abaixo do ponto de referência para qualquer um de seus fundos, é preciso compensar a diferença com seus próprios recursos. Além disso, assim como no México, não há garantia do governo (FIAP, 2007).

**TABELA 13**  
**Características de fundos múltiplos no Peru: teto de investimento**  
**(Em %)**

Fundo	Instrumentos fixos	Instrumentos variáveis
1	100	10
2 <sup>1</sup>	75	45
3	70	80

Fontes: FIAP (2007), Bernal *et al.* (2008), e SSA (2006-2010).

Nota: <sup>1</sup> O fundo original, quando havia apenas um.

#### 4.6.4 Colômbia

As AFPs na Colômbia são obrigadas a oferecer três tipos de fundos com diferentes graus de risco: risco conservador, moderado e alto. Desde janeiro de 2011, os titulares de contas podem escolher um dos três tipos de fundos para as suas contribuições. Mas àqueles que não o fazem é automaticamente atribuído o fundo moderado. Os titulares de contas podem mudar de um tipo de fundo para outro a cada seis meses. Além disso, de acordo com a “regra de convergência”, certa porcentagem da conta individual de um trabalhador mais velho deve ser investida no fundo conservador, com base na idade e sexo, variando de 20%, para mulheres com 52 anos de idade e homens com 57 anos de idade, até 100%, para as mulheres com 56 anos de idade ou mais e homens com 61 anos de idade ou mais (SSA, 2006-2010), como mostra a tabela 14.

TABELA 14

**Investimento exigido no fundo conservador, segurados por sexo e idade – Colômbia (Em %)**

Investimento mínimo exigido	Mulheres	Homens
20	52	57
40	53	58
60	54	59
80	55	60
100	56 ou mais	61 ou mais

Fonte: Colômbia (2010).

Ao contrário do México, onde os titulares da conta têm restrições de idade caso escolham ou caso não escolham um tipo de fundo, os colombianos que fizerem uma escolha não serão limitados, e o padrão é o fundo moderado, independentemente da idade; a única exigência só começa três anos antes da idade normal de aposentadoria, quando pelo menos 20% de uma conta deve ser aberta no fundo conservador. Além disso, tanto no Chile quanto no Peru, existe um fundo padrão que depende da idade para aqueles trabalhadores que não escolhem um fundo.

#### 4.6.5 Desempenho e taxas de participação em fundos múltiplos

Ao comparar a distribuição de afiliados no Chile e no Peru, com relação ao tipo de fundo, 90% dos peruanos estão no fundo intermediário, que é o fundo padrão (Arthur, 2009). No Chile, conforme a tabela, 15, 37% dos associados estão no fundo C, intermediário, com 54% dos afiliados nos dois fundos mais arriscados no final do espectro (Asociación AFP, 2010). Este resultado é, sem dúvida, o resultado das opções padrão de variação. Conforme descrito anteriormente, no Chile, há três opções padrão de acordo com a idade (fundos B, C e D), enquanto no Peru o fundo intermediário é a opção padrão para todos os trabalhadores até os 60 anos.

**TABELA 15**  
**Distribuição de afiliados chilenos e peruanos, por tipo de fundo (dez./2008)**  
**(Em %)**

Tipo de fundo	Chile	Peru
Mais conservador	2	3
Conservador	8	n.a.
Intermediário	37	90
Arriscado	40	n.a.
Mais arriscado	14	7

Fonte: Arthur (2009).

Obs.: n.a. significa "não se aplica".

No Chile, 61% das contas de fundos múltiplos foram designados como uma opção padrão, enquanto as contas restantes são resultado de escolhas dos trabalhadores. Os trabalhadores têm a opção de contribuir para duas contas no Chile. Dos 39% das contas que foram diretamente escolhidas pelos trabalhadores, 72% das seleções foram os fundos de alto risco A e B (Asociación AFP, 2010). A tabela 16 apresenta os valores reais.

**TABELA 16**  
**Contas designadas e contas escolhidas – Chile (fev./2010)**

Fundo	Contas		Total
	Designadas	Escolhidas	
A	–	1.384.737	<b>1.384.737</b>
B	2.353.549	1.344.620	<b>3.698.169</b>
C	2.789.179	797.421	<b>3.586.600</b>
D	730.440	140.310	<b>870.750</b>
E	–	118.095	<b>118.095</b>
<b>Total</b>	<b>5.873.168</b>	<b>3.785.183</b>	<b>9.658.351</b>

Fonte: Asociación AFP (2010).

Os retornos dos fundos múltiplos no Chile, desde 2003, estão listados na tabela 17. Embora o fundo A tenha tido maior redução (40,3%) em 2008, na sequência da crise financeira, aumentou em valor na taxa mais elevada entre os outros tipos de fundos em 2009, retornando a 43,5%. Desde a sua criação, os maiores retornos estão correlacionados aos fundos de maior risco.

TABELA 17  
**Retornos anuais reais de fundos mútuos – Chile (2003-2010)**  
 (Em %)

Ano	Fundo					Total
	A	B	C	D	E	
2003	26,9	16,0	10,5	8,9	3,3	<b>11,9</b>
2004	12,9	10,3	8,9	6,8	5,4	<b>9,1</b>
2005	10,7	7,3	4,6	2,8	0,9	<b>5,7</b>
2006	22,3	18,8	15,8	11,5	7,4	<b>17,0</b>
2007	10,1	7,5	5,0	3,3	1,9	<b>6,5</b>
2008	-40,3	-30,1	-18,9	-9,9	-0,9	<b>-22,0</b>
2009	43,5	33,4	22,5	15,3	8,3	<b>27,7</b>
2010 (jan.-mar.)	4,0	3,8	3,6	3,2	3,3	<b>3,7</b>
Acumulado	93,2	70,2	56,8	47,0	32,4	-
Média anual	9,2	7,3	6,2	5,3	3,8	-

Fonte: Asociación AFP (2010).

Em suma, a diversificação do investimento continua sendo um desafio para a região, na qual os mercados de capitais ainda estão emergindo, e muitos países continuam a ter uma maioria de investimentos em títulos do governo. Cada vez mais, os países estão diversificando em investimento estrangeiro, como uma proteção contra o risco país e cambial. Depois da introdução de fundos mútuos no Chile em 2001, vários países têm proporcionado aos trabalhadores opções de investimento que variam com relação ao risco e podem apresentar uma melhor correspondência entre os ciclos de vida dos trabalhadores e os perfis de risco.

## 5 IGUALDADE DE GÊNERO

O impacto diferencial do gênero sobre benefícios previdenciários em sistemas de contribuição definidos na região tem sido bem documentado (Arenas de Mesa e Montecinos, 1999; James, Edwards e Wong, 2008; e Dion, 2008). Esta seção discute a relação entre gênero e previdência, bem como analisa as medidas tomadas no Chile e em outros países para reduzir as disparidades de gênero.

Como Arenas de Mesa e Montecinos (1999, p. 8-9) observaram, com o sistema de benefício definido, que o Chile adotou até 1981, “as mulheres receberam benefícios mais generosos com menos exigências, e a diferença em benefícios entre homens e mulheres era menor”, porque as mulheres poderiam qualificar-se para uma aposentadoria mínima com um curto período de inscrição, sem fazer contribuições. Elas poderiam se aposentar mais cedo que os homens e receberiam benefícios semelhantes por um longo período de tempo, dada a longevidade



média maior. As aposentadorias eram calculadas com base no salário que ganharam nos últimos anos da vida de trabalho, de modo que os trabalhadores não foram punidos por tempo de permanência fora da força de trabalho – favorecendo as mulheres que, em média, têm menores taxas de participação laboral e menos anos de contribuições.

Em contraste, nos sistemas de contribuição definida, baseados em uma relação mais estreita entre contribuições e benefícios, as desigualdades de gênero no mercado de trabalho são agravadas com a aposentadoria. As mulheres geralmente ganham salários mais baixos que os homens por causa de fatores como a discriminação de gênero, a diferenciação ocupacional, e por causa do tempo gasto fora do mercado de trabalho remunerado, devido à prestação de cuidados e outras responsabilidades. Por exemplo, no Chile, 29% das mulheres ganham o salário mínimo, em comparação com 9% dos homens. Além disso, as mulheres são desproporcionalmente representadas nos mercados de trabalho informais da região, ou seja, não estão fazendo contribuições para suas contas. Como a tabela 18 mostra, o emprego informal das mulheres como porcentagem do emprego não agrícola varia de 44%, no Chile e na Colômbia, para 74%, na Bolívia. Empregados na economia informal, por definição, não contribuem para contas individuais de fundos de pensão, o que acarreta consequências devastadoras. De acordo com a Pesquisa de Proteção Social do Chile (Encuesta de Protección Social – EPS), antes da reforma de 2008, 70% das pessoas não afiliadas ao sistema previdenciário eram mulheres.

TABELA 18

**Participação do emprego informal no setor não agrícola, por sexo – países selecionados da América Latina (1994-2000)**

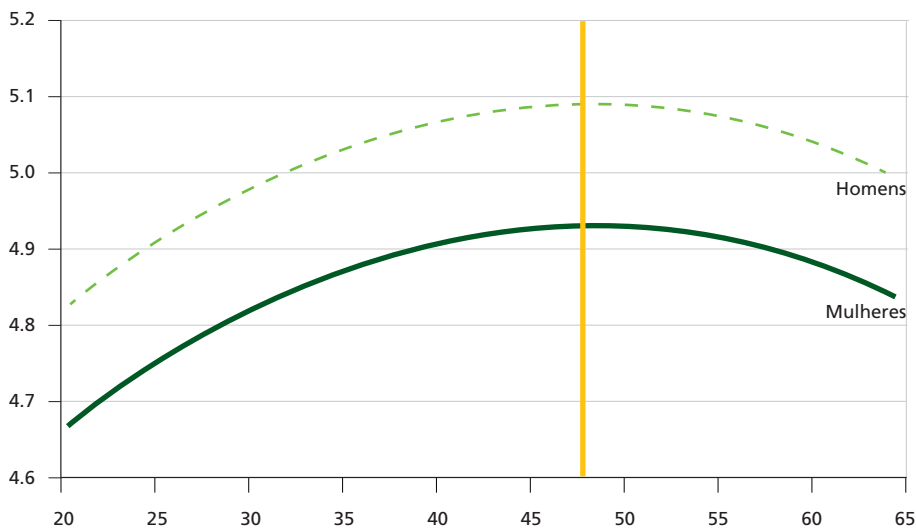
(Em %)

	Total	Mulheres	Homens
América Latina	51	58	48
Bolívia	63	74	55
Brasil	60	67	55
Chile	36	44	31
Colômbia	38	44	34
Costa Rica	44	48	42
República Dominicana	48	50	47
El Salvador	57	69	46
Guatemala	56	69	47
Honduras	58	65	74
México	55	55	54
Venezuela	47	47	47

Fonte: International Labour Office (ILO, 2002).

Com a mudança para contas de contribuição definida, as aposentadorias passaram a ser determinadas pelo desempenho do investimento das contribuições reais. Assim, o menor número de contribuições e os salários mais baixos das mulheres representam um acúmulo significativamente menor de capital em suas contas que nas dos homens. As diferenças salariais têm um sério impacto. Sinha (2009) examinou os padrões de rendimento de uma amostra aleatória de homens e mulheres no México que realizaram contribuições regulares, sem interrupções, para suas contas individuais. Para toda a população da amostra, o autor concluiu que as mulheres ganham, em média, 17% menos que os homens e acumulariam fundos proporcionalmente menores em suas contas de aposentadoria (gráfico 8).

GRÁFICO 8  
Estimativas da equação de salários, por sexo e idade – México



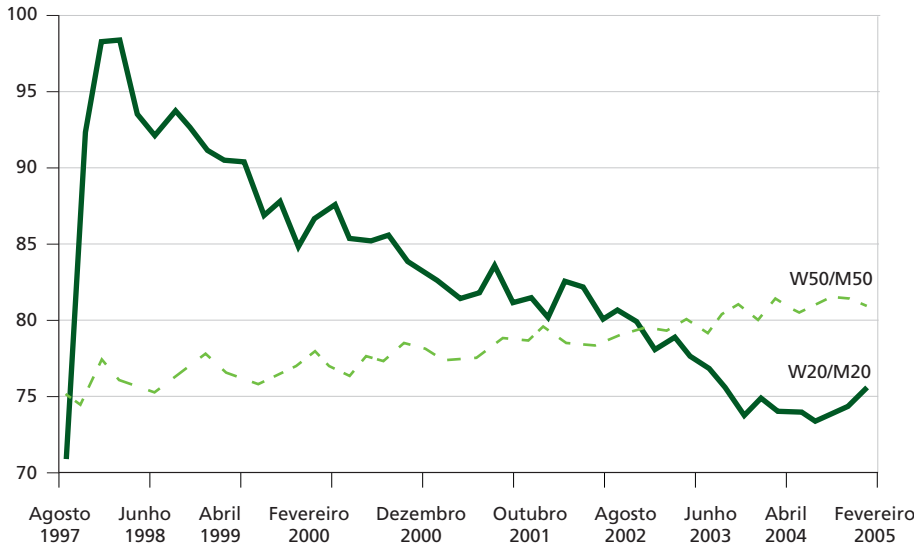
Fonte: Consar.  
Elaboração dos autores.

Sinha (2009) também encontrou, ao comparar as tendências da desigualdade de renda entre homens e mulheres no México, que, na realidade, a desigualdade está crescendo ainda mais para os trabalhadores mais jovens. O autor agrupou homens e mulheres entre as idades de 18 e 25 anos e notou a proporção de sua renda média de agosto de 1997 a fevereiro de 2005. Em seguida, examinou o mesmo para homens e mulheres entre idades de 55 e 65 (gráfico 9). Para a geração mais velha, a proporção de renda não mostrou qualquer tendência. No entanto, para a geração mais jovem, a proporção de renda tem diminuído ao longo do tempo, o que significa que a desigualdade entre homens e mulheres tem aumentado ao longo do tempo.

GRÁFICO 9

**Evolução da proporção de renda de homens e mulheres – México (1997-2005, meses selecionados)**

(Em %)



Fonte: Consar.

Elaboração dos autores.

Obs.: cálculos elaborados com base em uma amostra aleatória com aproximadamente 500 mil afiliados do sistema.

W50/M50 representa a proporção do rendimento de mulheres e homens na casa dos cinquenta anos; W20/M20 representa a proporção do rendimento de mulheres e homens na casa dos vinte anos.

As reformas que introduziram contas individuais aumentaram o número de anos de contribuição exigidos para a aposentadoria, o que resultou em menos mulheres aptas para uma aposentadoria por tempo de permanência no mercado de trabalho (Dion, 2008). Berstein, Larrain e Pino (2006) mostraram que em média as mulheres ficam inativas na força de trabalho durante 35% de sua vida laboral, em comparação com 10% para os homens. Além disso, Arenas de Mesa *et al.* (2008) aferiram que, no Chile, a média da densidade de contribuição dos homens é de 60%, contra 43% das mulheres. Por volta dos 40 anos, as mulheres trabalhadoras terão contribuído menos da metade dos anos que os trabalhadores homens.

Idades da aposentadoria menores também significam que as mulheres têm menos anos para acumular capital em suas contas. Peru, República Dominicana, México e Uruguai igualaram as idades da aposentadoria, melhorando este problema. Estas diferenças de gênero são ainda mais ampliadas em razão de as previdências para homens e mulheres serem determinadas por diferentes tabelas atuariais, o que aumenta ainda mais a diferença, uma vez que as mulheres tendem a viver mais que os homens.

As projeções para o sistema de pensões do Chile antes da reforma de 2008 mostravam disparidades claras nos níveis de aposentadoria entre homens e mulheres. Com base em seus padrões projetados de contribuição, 61% das mulheres não eram prováveis receptoras de piso de benefícios em comparação com 32% dos homens, embora os números fossem quase invertidos em relação aos trabalhadores que esperam receber um benefício acima do mínimo de previdência (tabela 19). Os resultados não foram os previstos, pois quase metade de todos os trabalhadores não conseguiu obter um piso de benefícios.

TABELA 19

**Níveis projetados de pisos de benefícios – Chile (2020 até 2025, antes da reforma de 2008)**  
(Em %)

Nível de prestação projetada	Total	Homens	Mulheres
Acima do mínimo	52	67	37
No mínimo	2	1	2
Abaixo do mínimo	46	32	61
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: (2006b).

Marco (2004) avaliou a desigualdade de gênero nos sistemas previdenciários da região e fez várias recomendações políticas. Estas incluíram o uso de tabelas de mortalidade simples para o cálculo dos benefícios de homens e mulheres; a gradual equiparação da idade de aposentadoria de homens e mulheres; a criação de subsídios de desemprego que substituam a contribuição mensal para a conta individual ou para a seguridade social; e a redução do número de anos necessários para a aposentadoria, em reconhecimento do tempo gasto pelas mulheres nos cuidados com as crianças, fora da força de trabalho remunerada.

Uma perspectiva alternativa sobre a desigualdade de gênero e a reforma previdenciária é encontrada em James, Edwards e Wong (2008), que destacam a justiça atuarial. Elas enfatizaram benefícios vitalícios como uma métrica para medir a igualdade, o que significa que, se as mulheres vivem mais que os homens, logo, suas contribuições para o sistema previdenciário – além do necessário para a aposentadoria mínima – devem refletir isso. Além disso, as autoras argumentam que as mulheres, tendo em vista serem beneficiárias de transferências públicas líquidas e de transferências privadas intradomésticas, ganharam mais com as reformas previdenciárias da região que os homens.

As conclusões de Marco (2004) e James, Edwards e Wong (2008) representam visões concorrentes do papel das aposentadorias; no último caso, o princípio da igualdade atuarial vem em primeiro lugar, enquanto no anterior a relação entre contribuições e benefícios não é restrita, para dar conta das desigualdades sociais

e do mercado de trabalho. Como Fornero e Monticone (2010) observaram, as reformas que enfatizam a justiça atuarial estão “em desacordo com as medidas que tendem a compensar, em nível de piso de benefícios, as desigualdades provenientes do mercado de trabalho.” A reforma do Chile de 1981 colocou mais ênfase na justiça atuarial, e a reforma de 2008 procurou melhorar a igualdade, uma vez que os formuladores de políticas procuraram reduzir o hiato de gênero.

A diferença de gênero foi uma das principais motivações para a reforma da reforma previdenciária de 2008 no Chile, como afirmou categoricamente a presidente Bachelet quando o relatório da Comissão Marcel foi lançado (Chile, 2006a), ao dizer que o sistema previdenciário discrimina as mulheres. O relatório observou que as mulheres recebem benefícios de anuidade equivalentes a apenas 42% do valor que os homens recebem, porque as mulheres passam menos tempo no mercado de trabalho formal, têm menor renda que os homens, têm menor idade de aposentadoria – 60 anos, contra 65 para os homens – e vivem mais que os homens. Além disso, as companhias de seguros usam tabelas específicas de mortalidade de gênero para calcular anuidades, que resultam em benefícios bem mais baixos para as mulheres (Chile, 2006b).

A reforma da previdência de 2008 incluiu diversas medidas destinadas a atenuar a desigualdade de gênero. Reconhecendo o tempo gasto pelas mulheres fora do mercado de trabalho para cuidar dos filhos, o governo paga às mulheres um bônus para cada criança nascida – desde o nascimento da criança até os 65 anos de idade da mãe – equivalente a dezoito contribuições mensais, com base no salário mínimo da época em que cada criança nasceu, mais o retorno líquido do fundo C. Pela primeira vez, os ativos em uma conta individual de aposentadoria podem agora ser divididos entre os cônjuges, no caso de divórcio ou de anulação do casamento, e os viúvos, além das viúvas, são agora elegíveis para uma pensão por morte. Com relação à pensão por morte e à aposentadoria por invalidez, as mulheres pagavam as mesmas taxas que os homens, embora os custos fossem menores, devido à maior longevidade esperada. Com a reforma, a diferença de custos será agora devolvida às contas de aposentadoria das mulheres (Chile, 2006a).

Outros países também tomaram medidas para compensar as mulheres pelo tempo gasto fora do trabalho remunerado realizando trabalhos de cuidados. O Uruguai tem agora um crédito para a criação dos filhos, e uma medida similar foi adotada recentemente na Bolívia.

Em suma, com os regimes de contribuição definida, as mulheres recebem aposentadorias mais baixas que os homens, devido à estrutura dos mercados de trabalho. Baixos salários, emprego em profissões com salários menores, maiores taxas de participação no setor informal e menos anos na força de trabalho remunerada levam

a uma menor acumulação de capital para as mulheres. Tabelas atuariais separadas e uma idade de aposentadoria mais baixa podem aprofundar tais desigualdades. A reforma do Chile, em 2008, tratou diretamente as desigualdades no mercado de trabalho que levam à desigualdade de benefícios previdenciários, por meio das medidas já descritas e do Sistema de Pensiones Solidarias, que beneficia mais as mulheres que os homens.<sup>35</sup> Outras medidas, como a unificação de tabelas atuariais e equiparação da idade de aposentadoria para homens e mulheres, minimizariam ainda mais os diferenciais de aposentadoria.

## 6 ALFABETIZAÇÃO FINANCEIRA

O analfabetismo financeiro é um problema universal. Lusardi e Mitchell (2007) aferiram, em uma pesquisa nos Estados Unidos, que menos de 18% dos que tinham conseguido fazer um cálculo de juros simples e resolver um problema de divisão conseguiam fazer um cálculo de juros compostos. Na pesquisa, havia sido perguntado aos entrevistados qual seria o saldo total de uma conta de US\$ 200,00 remunerada a uma taxa de 10% de juros ao longo de dois anos. Além disso, evidências de níveis mais baixos de alfabetização financeira entre os pobres, os menos instruídos e os membros de famílias pertencentes a minorias colocam estes grupos em desvantagem econômica ainda maior (Hung, Mahaly e Yoong, 2010). Este analfabetismo financeiro generalizado, comprovadamente relacionado à tomada de decisões domésticas, é particularmente problemático para os sistemas previdenciários em que os indivíduos são obrigados a tomar decisões de investimento, escolhendo entre uma série de planos de previdência concorrentes (Lusardi, 2009).<sup>36</sup>

Na América Latina, os governos têm, cada vez mais, exigido que gestores de fundos de pensão forneçam informações mais transparentes para os membros sobre as suas contas individuais. Por exemplo, extratos de contas individuais no Chile devem indicar a taxa de retorno após a dedução de taxas administrativas. No Uruguai, o Banco Central tem que publicar a taxa líquida de retorno real de cada fundo de pensão e as taxas médias do conjunto dos fundos de pensão. Além disso, o órgão regulador mexicano, a Consar, é obrigado a informar as taxas de administração bruta e líquida de rendimento separadamente, bem como taxas administrativas de cada administradora. No entanto, apesar destes esforços, é evidente que, em geral, os trabalhadores não têm conhecimento suficiente sobre os sistemas de contas individuais.

---

35. Ver a subseção 3.4.

36. Hastings e Mitchell (2010) constataram que o nível de impaciência é também um fator-chave na tomada de decisão.

## 6.1 Chile

Na edição de 2006 da EPS,<sup>37</sup> a maioria dos entrevistados não sabia como as suas aposentadorias haviam sido calculadas; não entendiam a relação entre as contribuições para uma conta individual e suas aposentadorias; e não estavam familiarizados com os fatos básicos sobre a aposentadoria mínima garantida e suas exigências.

Os resultados da EPS 2006 apontam que:

- menos de 35% dos entrevistados relataram saber que uma porcentagem de sua renda tributável era direcionada para o sistema previdenciário a cada mês e menos da metade dos entrevistados deram respostas precisas;
- dos 50% que disseram estar cientes do quanto tinham em sua conta individual, dois terços relataram algo com diferença de mais de 20% da quantidade real;
- apenas 8% dos entrevistados sabiam como as aposentadorias eram calculadas;
- mesmo que metade dos entrevistados tivesse afirmado que sabia sobre os fundos mútuos, apenas 20% sabiam quantas opções de fundo existiam;
- cerca de 40% identificaram corretamente que o fundo A apresentava maior risco, e aproximadamente 33% sabiam qual era o fundo com a taxa e o rendimento mais altos no médio prazo;
- aqueles com menos educação, assim como os pobres, tinham menos conhecimento sobre o sistema;
- a maioria dos entrevistados sabia a idade normal correta para aposentadoria;
- aproximadamente 66% dos aposentados entrevistados estavam cientes de que tipo de benefícios recebiam, mas a quantidade que relataram ter recebido variou em torno de 20% em comparação ao verdadeiro valor do benefício (Arenas de Mesa *et al.*, 2008; Bravo *et al.*, 2008); e
- a porcentagem de entrevistados que calcularam a quantia de que precisavam para a aposentadoria aumentou de 1% em 2006 para 6% em 2009 (Reyes, 2010).

Desde 2005, as AFPs no Chile são obrigadas a enviar um projeto de aposentadoria anual personalizado para cada membro com base no saldo da conta individual e algumas suposições conservadoras em relação às taxas de retorno. O projeto, baseado na idade do membro, calcula os efeitos de fazer contribuições

---

37. A primeira edição da pesquisa, de 2002, foi chamada de *Historia laboral y seguridad social*. Em 2004, adotou-se o nome EPS e, para simplificar, os pesquisadores passaram a se referir à pesquisa de 2002 também como EPS. A EPS foi realizada também em 2006 e 2009. Até o momento, apenas os resultados preliminares da edição de 2009 foram divulgados. Para mais informações sobre a EPS, consultar: <<http://www.proteccionsocial.cl/>>.

voluntárias adicionais contínuas, para os trabalhadores mais jovens; de se aposentar com a idade normal de aposentadoria; ou de adiar a aposentadoria por três anos. Um estudo de 2009 descobriu que esta nova informação mudou alguns comportamentos. Alguns trabalhadores de 40 a 50 anos que receberam as projeções aumentaram suas contribuições voluntárias, enquanto os trabalhadores mais jovens, não (Fajnzylber, Plaza e Reyes, 2009).

Para melhorar a alfabetização financeira no Chile, a reforma previdenciária de 2008 determinou a criação de um fundo para a educação previdenciária, financiado por contribuições do Estado e doações privadas, a fim de se desenvolver uma série de programas de educação financeira, por meio de um processo competitivo. O programa é supervisionado pelo Ministério do Trabalho e pela Subsecretaria da Seguridade Social (Chile, 2008a; 2008b).

A primeira iniciativa, que começou no final de dezembro de 2008, focou no estabelecimento de um diálogo sobre seguridade social entre trabalhadores e empregadores e na criação de uma nova cultura de seguridade social no local de trabalho. O governo esperava atingir cerca de 300 mil trabalhadores, por intermédio de sindicatos e associações de trabalhadores, com 34 projetos a um custo de US\$ 2,7 milhões. A iniciativa de 2010 contou com um financiamento de US\$ 2,9 milhões (Berstein, 2010).

A reforma de 2008 também exige que o governo crie um sistema de credenciamento para conselheiros de previdência, para criar uma rede de consultores que proporcionem um aconselhamento financeiro profissional e independente para os titulares de conta, sob supervisão da SP e da Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). Em abril de 2010, havia 480 conselheiros autorizados (Berstein, 2010).<sup>38</sup> A Lei nº 20.255 também limita as taxas a 2% do saldo da conta individual do trabalhador, até um máximo de 60 UFs (US\$ 2.714) (Chile, 2008a).

## 6.2 México

Hastings e Tejeda-Ashton (2008) analisaram o comportamento do consumidor no México ao fazer escolhas entre os gestores de fundos de pensão de setembro de 2004 a dezembro de 2006. Elas aferiram que o montante da taxa administrativa em geral não teve influência sobre a decisão de mudar de um fundo para outro, e os trabalhadores não mudaram de empresas frequentemente, embora as taxas de administração tenham aumentado. A mudança de emprego foi a razão mais frequente para trocar de fundo. Para os trabalhadores de baixa renda, a influência dos colegas, a publicidade e o reconhecimento do nome foram os fatores mais

38. Em outubro de 2009, o primeiro exame de qualificação foi aplicado, e apenas 30% dos 193 candidatos foram aprovados. O teste aplicado no final de maio de 2010 teve melhores resultados: aprovação de 48% dos 113 candidatos. O teste consiste em questões de múltipla escolha e verdadeiro ou falso (SP e SVS, 2010).



importantes; para os trabalhadores de renda mais alta, as taxas de retorno do passado foram fatores fundamentais.

As autoras também utilizaram uma amostra de trabalhadores mexicanos para fazer uma série de perguntas relacionadas ao seu nível de alfabetização financeira em geral. Alguns dos resultados são os seguintes:

- aproximadamente 33% dos entrevistados responderam corretamente à pergunta sobre juros compostos;
- mais de 65% responderam corretamente à questão sobre a inflação;
- aproximadamente 25% demonstraram conhecer a terminologia de retornos de investimento ao selecionarem a opção “a rentabilidade passada não prevê o desempenho futuro”; e
- mais trabalhadores financeiramente alfabetizados tendem a escolher fundos com taxas de administração mais baixas.

Uma pesquisa encomendada pela Consar avaliou o efeito de determinadas alterações do sistema no nível de entendimento dos titulares de contas desde 2003. A pesquisa, realizada em 2006, constatou que, desde 2005 – quando as administradoras foram obrigadas a enviar declarações de saldo de conta duas vezes por ano, em vez de apenas uma vez, e a dispor o título “extrato de conta” de forma mais proeminente na página –, a porcentagem de indivíduos que reconheciam o extrato da conta subiu de 12% para 62%. Além disso, a porcentagem de correntistas que consideravam as informações nos seus extratos confusas caiu de 41% para 27%, enquanto a porcentagem daqueles que consideravam a informação completa aumentou de 64% para 79% (Consar, 2006b).

Calderón-Colín, Domínguez e Schwartz (2008) realizaram uma pesquisa com cerca de 1 mil indivíduos, em uma amostra estratificada de pessoas na Cidade do México, para examinar se os afiliados fariam a escolha ideal caso os dados fossem apresentados de forma clara em uma tabela. Os resultados mostraram que, com informação adequada, as pessoas eram capazes de escolher a administradora ideal. Munida desta evidência, a Consar determinou incluir, nas demonstrações trimestrais enviadas pelas administradoras aos seus segurados, uma seção com uma tabela que relaciona as taxas de retorno de todas as administradoras em operação. Os demonstrativos devem apontar também a posição da administradora em que o filiado está inscrito com relação às outras.<sup>39</sup> Este é um exemplo de uma experiência de educação financeira que resultou diretamente em uma mudança de política pelo órgão regulador.

---

39. Ver o modelo de extrato em: <[http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-estado\\_cuenta-imss.shtml](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-estado_cuenta-imss.shtml)>.

Calderón-Colín, Domínguez e Schwartz (2008, p. 16-17) examinaram também as mudanças de fundos realizadas por segurados no México. Utilizando dados da Consar, dividiram as mudanças entre, de um lado, aquelas explicadas por diferenças nas taxas administrativas praticadas pelo antigo e o novo fundo e, de outro, aquelas causadas por diferenças nas taxas de rendimento oferecidas por eles. Os autores aferiram que, dos 3,87 milhões de afiliados em 2006 que mudaram de administradora, 39,9% escolheram uma administradora com uma taxa *mais alta* e um rendimento *menor*. Os autores também utilizaram a calculadora virtual online da Consar – que produz uma tabela comparativa de administradoras, incluindo renda, saldo da conta, idade e outras características dos afiliados – e constaram que 95,7% dos usuários não mudaram para a melhor administradora, denominada “ótima” pelos autores (*op. cit.*, p. 19-20).

A Consar também tomou medidas para controlar os corretores que auxiliam os trabalhadores a tomar decisões com respeito às suas contas individuais. Em julho de 2009, a agência publicou regras (Consar, 2009b) para tais profissionais. As principais responsabilidades são as seguintes:

- familiarizar-se com os mecanismos financeiros que geram poupança para a aposentadoria e informar os trabalhadores sobre eles;
- apresentar informações verdadeiras sobre os produtos que as administradoras oferecem;
- oferecer aos trabalhadores produtos e serviços que atendam às suas necessidades;
- ter total domínio das informações fornecidas aos trabalhadores, de modo a possibilitar que eles tomem decisões esclarecidas sobre a adesão a uma administradora ou a transferência para outra; e
- manter total sigilo sobre as informações pessoais dos trabalhadores.

As regras para a seleção de agentes de venda exigem que os fundos de pensão tenham processos de seleção rigorosos e exames periódicos para testar seus conhecimentos.<sup>40</sup> Até dezembro de 2010, estas medidas não tinham sido totalmente implementadas, tampouco havia ocorrido uma avaliação de seu impacto.

### 6.3 Peru

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizou uma pesquisa na Região Metropolitana de Lima com 6 mil chefes de família, de idades entre 25 e 55 anos, ocupados como empregados ou autônomos em trabalhos remunerados

---

40. Ver um exemplo de teste de autoavaliação em: <[http://www.segurosinbursa.com.mx/gestor/cursos/afore2008/aforevoz\\_v2/modulo1/autoevaluacion\\_m1.html](http://www.segurosinbursa.com.mx/gestor/cursos/afore2008/aforevoz_v2/modulo1/autoevaluacion_m1.html)>.

(Pagés *et al.*, 2009). Os resultados da parte da pesquisa referente ao conhecimento do sistema previdenciário do país incluem o seguinte:

- cerca de 40% sabiam a idade correta de aposentadoria para homens, enquanto apenas 8% estavam cientes da idade correta para mulheres;
- apenas 12,2% estavam cientes da taxa de contribuição mensal, e 16,5% sabiam quem pagou os encargos administrativos;
- apenas 3,2% sabiam como suas aposentadorias eram calculadas no sistema de contas individuais, enquanto 8,2% sabiam como as aposentadorias eram calculadas para o sistema público de repartição;
- trabalhadores mais velhos, de 50 a 55 anos, tiveram uma maior porcentagem de respostas corretas nas questões sobre idade de aposentadoria e cálculo da aposentadoria, enquanto trabalhadores mais jovens, de 25 a 34 anos, tiveram maior porcentagem de acerto em questões sobre taxa de contribuição e encargos administrativos;
- no geral, as mulheres sabiam menos que os homens, exceto quanto à idade de aposentadoria para as mulheres; e
- quase metade do grupo não soube responder a qualquer das perguntas corretamente, e menos de 1% respondeu a todas as perguntas corretamente.

Ainda, aproximadamente 50% dos entrevistados nunca pensaram sobre como financiar sua aposentadoria, e apenas 16% pensaram “muito” sobre o assunto. Dos 43% que haviam tomado medidas concretas para poupar para a aposentadoria, 41% contribuíram para algum sistema previdenciário, quase 28% eram proprietários de seus próprios negócios (mais mulheres que homens), 14% possuíam poupanças em um banco e quase 12% haviam comprado uma casa. Assim como no resto do mundo, o Peru tem índices baixos de educação financeira, e o conhecimento sobre previdência e mercados financeiros é extremamente deficiente (Pagés *et al.*, 2009).

#### 6.4 Outros países na região

Nos últimos anos, El Salvador criou um programa de educação financeira que envolve organizações governamentais como a Superintendencia de Pensiones de El Salvador (SPES 2009), o Banco Central de Reserva de El Salvador e a Superintendencia del Sistema Financiero. Cada agência se concentra nos aspectos da sua missão relativos à educação financeira. Os materiais relativos à previdência, na página eletrônica do Educación Financiera, incluem um livro de colorir, brochuras sobre os aspectos básicos do programa, um vídeo intitulado *Seu dinheiro no futuro* e um manual para funcionários.<sup>41</sup>

41. Ver: <<http://www.educacionfinanciera.gob.sv>>.

A reforma financeira de 2009 na Colômbia resultou na criação de fundos múltiplos em 2011 e exigiu que o governo criasse diversas normas, inclusive incentivos para que vários grupos, tais como sindicatos e organizações de consumidores, estabelecessem programas de educação financeira de baixo custo juntamente com instituições como universidades (SSA, 2006-2010). Um projeto de lei de abril de 2010 exigiu que cada AFP implementasse um plano de educação financeira permanente para seus membros sobre os riscos associados a cada alternativa de investimento. O plano poderia incluir treinamento, conferências, conversas ou entretenimento. Os membros também poderiam requerer à sua AFP a apresentação de simulações de aposentadoria (Administradoras..., 2010).

Por sua vez, o Uruguai pretende criar uma pesquisa de proteção social similar àquela conduzida pelo Chile. Um projeto do BID de treinamento de profissionais para realizar tal pesquisa foi aprovado em 2008 e estava programado para 2010 (IABD, 2008).

O desafio de melhorar a educação financeira tem se tornado amplamente reconhecido em todo o mundo.<sup>42</sup> Como descrito anteriormente, legisladores na América Latina têm realizado uma série de iniciativas que pretendem melhorar a educação financeira. Uma vez que os sistemas previdenciários da região são baseados em um modelo que presume que trabalhadores bem informados e com educação financeira irão responder a incentivos em um mercado competitivo, melhorar a educação financeira na região é de vital importância.

## 7 POUPANÇA VOLUNTÁRIA PARA APOSENTADORIA

Os sistemas previdenciários da América Latina oferecem uma gama de opções para poupança voluntária. No âmbito dos sistemas de contas individuais, as contribuições voluntárias geralmente são permitidas e estão sob o mesmo arcabouço normativo que as contribuições obrigatórias. Em muitos países, a participação é encorajada por meio de incentivos fiscais. Alguns países também têm planos de previdência privada patrocinados pelo empregador sujeitos a diferentes normas.<sup>43</sup> O México é o único país na região no qual a autoridade de supervisão está regulando os fundos de previdência, tanto os obrigatórios quanto os voluntários, bem como os planos especiais de previdência patrocinados pelo empregador para os trabalhadores. O tema desta seção são as contribuições voluntárias para contas individuais (Consar, 2006a; 2007).

---

42. A OCDE tem um projeto de educação financeira. Ver: <[http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_15251491\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_15251491_1_1_1_1_1,00.html)>. Sobre o programa do governo dos EUA, consultar: <<http://www.treasury.gov/resource-center/financial-education/Pages/commission-index.aspx>>. Em 2009, a SSA criou o Financial Literacy Research Consortium. Ver: <<http://www.socialsecurity.gov/retirementpolicy/financial-literacy.html>>.

43. Por exemplo, os ativos das entidades fechadas de previdência do Brasil são os sétimos maiores do mundo (Pugh, 2009).

A maior parte dos países da América Latina que adotam sistemas de contas individuais permite contribuições voluntárias para a aposentadoria em adição às contribuições obrigatórias. O método de poupança varia: os trabalhadores podem realizar contribuições adicionais para a conta individual obrigatória ou para uma conta voluntária independente. Normalmente, o governo fornece alguma forma de incentivo fiscal aos empregados para estimular poupanças adicionais para a aposentadoria. Entretanto, o Uruguai oferece incentivos fiscais apenas para os empregadores. A tabela 20 fornece uma visão geral das referidas disposições em nove países. Para ilustrar exemplos de poupanças voluntárias, as próximas duas subseções contêm uma breve descrição dos programas voluntários no Chile e no México.

TABELA 20  
Contribuições voluntárias para contas individuais

País	Contribuições adicionais <sup>1</sup>	Conta separada	Empregador	Incentivos fiscais <sup>2</sup>
Bolívia	Sim	Não	Sim	Não
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim
Colômbia	Não	Sim	Não	Sim
Costa Rica	Sim	Não	Não	Sim
República Dominicana	Sim	Não	Não	Sim <sup>3</sup>
El Salvador	Sim	Não	Sim	Sim
México	Não	Sim	Sim	Sim
Peru	Não	Sim	Não	Sim
Uruguai	Sim	Não	Sim	Sim <sup>4</sup>

Fonte: FIAP (2006) e SPES (2009).

Notas: <sup>1</sup> À conta individual obrigatória.

<sup>2</sup> Para empregados.

<sup>3</sup> Para aqueles com mais de 45 anos.

<sup>4</sup> Apenas para empregadores.

## 7.1 Chile

Desde 1987, o Chile tem permitido várias opções para complementar a conta individual obrigatória, tais como:

- uma poupança especial com a mesma AFP da conta obrigatória;
- contribuições adicionais, superiores aos 10% obrigatórios,<sup>44</sup> regulares ou periódicas, todavia com os saques limitados a quatro por ano; e

44. O limite máximo para a contribuição obrigatória é atualmente de 66 UFs. A UF é uma unidade monetária ajustada diariamente para refletir as mudanças no índice de preços ao consumidor. Em 19 de dezembro de 2010, a UF era igual a cerca de US\$ 45,00. Desde 2010, o teto de contribuições é reajustado anualmente de acordo com as mudanças no índice de salário real no ano anterior.

- contribuições dos empregadores para as contas obrigatórias dos empregados, (denominados ‘depósitos fixos’) acordados entre empregados e empregadores, que permitem que estes depositem um montante fixo ou façam pagamentos periódicos.

Apenas em 2002 os incentivos fiscais para estas contribuições voluntárias foram estabelecidos. Estes incentivos fiscais beneficiaram principalmente trabalhadores com renda alta (Berstein, Larrain e Pino 2006). Até fevereiro de 2010, cerca de 16% dos 8,6 milhões de membros de AFPs tinham contas voluntárias, mas 45% destas contas tinham saldo zero (SP, 2010c; 2010d).

Em outubro de 2008, o governo introduziu planos de previdência voluntários patrocinados pelos empregadores, conhecidos como Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Eles têm como alvo a classe média e pretendem complementar as já existentes contas poupança de aposentadoria voluntária.<sup>45</sup> Tanto empregadores quanto empregados podem contribuir para um APVC. Além disso, os trabalhadores inscritos em um plano de APVC que contribuem com até cerca de US\$ 3.150 por ano para uma conta voluntária e regularmente contribuem para uma conta de aposentadoria obrigatória são elegíveis para um subsídio anual do governo de 15% do montante que o trabalhador tenha voluntariamente guardado para a aposentadoria.<sup>46</sup> Se o trabalhador retirar qualquer dos fundos de uma conta APVC antes da aposentadoria, todo o subsídio do governo deve ser devolvido ao Tesouro (SP, 2008). A taxa de aceitação do APVC tem sido muito baixa desde o início do programa. Até o final de fevereiro de 2010, havia um total de 126 contas de APVC, principalmente em empresas fornecedoras de serviços públicos (SP, 2010c).

## 7.2 México

A *contribuição complementar* – uma opção de poupança voluntária em uma determinada administradora – foi autorizada pelo México desde o início do sistema em 1997. Ademais, o afiliado agora recebe uma redução de impostos sobre contribuições complementares de até 10% da renda com um máximo de cinco vezes o salário mínimo – cerca de US\$ 7.700 – em 2010. Desde 2003, a Consar, o órgão regulador do sistema, tem implementado outras medidas para estimular a poupança voluntária. Quaisquer trabalhadores, não apenas os afiliados aos fundos, podem abrir uma conta de aposentadoria voluntária com qualquer administradora. Adicionalmente, os trabalhadores estão autorizados a tomar dinheiro emprestado desta conta voluntária para a compra de uma casa, para casamentos, ou durante períodos de desemprego. A Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), agência de

45. Antes de a nova lei ter sido implementada, poucas empresas chilenas ofereciam planos previdenciários corporativos.

46. Até um limite máximo de cerca de US\$ 2.800 dólares (em valores de 23 de dezembro de 2010).

proteção ao consumidor do governo federal, a qual lida com disputas relacionadas às administradoras, relatou em 2008 que 1,4% dos afiliados optaram por contas voluntárias (CONDUSEF, 2008). Até 2009, 0,45% do total de poupanças nas administradoras de fundos de aposentadoria eram voluntárias (Consar, 2009a).

No geral, os sistemas de contas individuais, tanto no Chile quanto no México, não têm sido bem-sucedidos em estimular os trabalhadores a poupar mais para a aposentadoria. Diferentemente do que ocorre no Chile, existe no México um considerável número de planos previdenciários patrocinados pelos empregadores, que abrangem aproximadamente 1 milhão de trabalhadores. Estes planos existem há muitas décadas sem regulação; desde 2006, têm sido supervisionados pela Consar. Tais planos oferecem benefícios acima do que é legalmente requerido pelo governo mexicano. Seus regimes de contribuição variam: em 40% destes planos, apenas o empregador contribui; em 53%, o empregador e o empregado contribuem; e em 4%, ambos contribuem. Mais de 60% dos planos são sistemas de contribuição definida; 13% são sistemas de benefícios definidos; e 25% são planos híbridos. Bancos de grande porte gerenciam quase metade dos fundos, enquanto mais de um quarto é gerenciado por firmas de investimentos. O total de ativos administrados por estes planos representou 2,8% do produto interno bruto (PIB) em 2009, comparados aos 9,6% do PIB referentes às Afores (Consar, 2009a).

Empresas privadas oferecem esses planos para estimular os trabalhadores a permanecerem em suas empresas. Para poder adquirir o plano, geralmente, o trabalhador precisará cumprir ao menos quinze anos de serviço. Entretanto, se um trabalhador sair antes da aposentadoria, na melhor das hipóteses, a maior parte destes fundos irá pagar um benefício baseado apenas na parcela de contribuição dos trabalhadores. Estes planos oferecem um bom estudo de caso para medir os custos de gerenciamento dos fundos, porque são operados particularmente para o setor privado. Sinha (2010) e Hamdem (2010) forneceram algumas evidências sobre o custo de gerenciar estes fundos de pensão privados patrocinados pelos empregadores. Com base em uma amostra de cerca de trinta fundos, de 2000 a 2006, ambos os autores notaram que, em média, estas empresas cobraram uma taxa anual de 0,41% do valor do fundo no início do ano. Este valor contrasta com as taxas médias das Afores, de mais que o dobro, estimadas por Impavido, Lasagabaster e García-Huitrón (2010).

Como fica claro pela discussão anterior, embora esses países tenham implementado sistemas para encorajar poupanças voluntárias, as taxas de aceitação têm sido extremamente baixas, apesar dos incentivos. Isto sugere que etapas adicionais são necessárias para estimular poupanças voluntárias, além dos quadros institucionais e dos incentivos que foram recentemente estabelecidos.

## 8 APOSENTADORIA

Grande parte da literatura sobre a reforma previdenciária trata dos riscos e custos dos sistemas de contas individuais durante a fase de acumulação, quando os trabalhadores estão contribuindo para suas contas individuais. Ainda, dá-se cada vez mais atenção aos desafios políticos da aposentadoria e seus riscos associados. Apesar de o sistema de contas individuais do Chile ter sido estabelecido em 1981, ele não amadureceu – 30% dos aposentados ainda recebem os benefícios do antigo sistema de repartição – e títulos de reconhecimento para as contribuições feitas para o sistema antigo ainda são proeminentes (Corripio, 2010).

Como Rocha e Vittas (2010) apontaram, a aposentadoria não recebeu muita atenção na literatura. Os autores destacam que os aposentados enfrentam riscos de longevidade e herança, bem como riscos de investimentos e liquidez, enquanto os produtos de aposentadoria que eles podem escolher carregam seus próprios riscos específicos. A aquisição de uma anuidade pode proteger contra a longevidade, mas reduz a possibilidade de herança, enquanto os investimentos que trazem retornos mais elevados podem trazer riscos de liquidez. Como Rocha e Thorburn (2007) apontam,

os riscos de longevidade permanecem um dos assuntos mais difíceis a serem tratados pelas entidades reguladoras e participantes em mercados de anuidades, requerendo um esforço contínuo para acompanhar as reduções das taxas de mortalidade e refletir estas melhoras no capital e na regulamentação de produtos.

Ao mesmo tempo, existe uma variedade de tipos de pagamento, incluindo retiradas escalonadas, montante fixo e autoanuidade, e uma variedade de anuidades reais, nominais e de vida variável – as quais oferecem diferentes graus de proteção contra os riscos previamente mencionados. Como Antolin (2008, p. 16) notou, considerando os diferentes níveis de riscos e garantias de diferentes produtos de anuidade, “em situações nas quais uma renda de aposentadoria estável já está sendo fornecida pelo regime público de repartição, pode ser apropriado permitir que os indivíduos adquiram produtos de anuidade que ocasionem maiores riscos.”<sup>47</sup> Selecionar o nível do risco de inadimplência e pagamento requer uma análise do nível de seguridade e de outras fontes de renda de aposentadoria, salários e perfis dos empregados, razões testamentárias e preferências pela liquidez (Antolin, Payet e Yermo, 2010). Para complicar ainda mais a criação de uma opção padrão está o fato de que o desempenho relativo de estratégias de investimento depende da aposentadoria. Como Antolin, Payet e Yermo (2010) discutiram, as estratégias de investimento de ciclo de vida apresentam melhores resultados quando os benefícios são pagos como anuidades de vida, e são menos valiosas quando os benefícios

---

47. Antolin (2008, p. 23) recomenda que, para gerenciar o risco de longevidade, os políticos imponham anuidades de rendas vitalícias que comecem a ser pagas em idades mais avançadas (85 anos ou mais), com a distribuição dos ativos restantes em retiradas programadas.



são pagos como retiradas programadas. Dada a complexidade das decisões para pagamento e os baixos níveis de educação financeira, as opções padrão para pagamentos são de vital importância (Rocha e Vittas, 2010, p. 35), especialmente porque existe evidência de que os trabalhadores veem as opções padrão como a opção recomendada (Beshears *et al.*, 2008, p. 76). Igualmente importante é a presença de uma autoridade supervisora e reguladora efetiva.

Como a tabela 21 demonstra, existe uma variedade de opções de pagamentos na América Latina. Por exemplo, todos os países, com a exceção do Panamá, oferecem uma anuidade; todos, exceto o Uruguai e a Bolívia, oferecem retiradas programadas; enquanto a Costa Rica, a República Dominicana e o Panamá não oferecem retiradas programadas combinadas com uma anuidade diferida. O México tem um pequeno mercado de anuidades, em parte porque tem um pequeno mercado de seguros e porque as anuidades do setor privado apenas estão disponíveis para os casos de indenização por acidentes de trabalho ou seguro contra invalidez (Impavido, 2007, p. 34). Antes de 2004, no Chile, os trabalhadores podiam escolher entre retiradas escalonadas, rendas vitalícias indexadas, ou uma combinação dos dois. Desde 2004, os trabalhadores podem usar uma combinação de um mínimo de aposentadoria de renda fixa real com uma retirada gradual ou uma anuidade variável.

TABELA 21  
Opções de pagamento para sistemas de contas individuais da América Latina

País	Idade de aposentadoria		Tipos de opção de pagamento de aposentadoria				
	Homens	Mulheres	Aposentadoria precoce	Anuidade	Programa de retiradas	Programa de retiradas com anuidade diferida	Benefício mínimo garantido
Bolívia	65	65	Não	Sim	Não	Não	Sim
Chile	65	60	Sim	Sim	Sim	Sim <sup>1</sup>	Sim
Colômbia	— <sup>2</sup>	— <sup>2</sup>	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Costa Rica	62-65 <sup>3</sup>	62-65 <sup>3</sup>	Não	Sim	Sim	Não	Sim <sup>4</sup>
República Dominicana	60	60	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
El Salvador	60	55	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
México	65	65	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Panamá	62	57	Sim	Não	Sim	Não	Sim <sup>5</sup>
Peru	65	65	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Uruguai	60-65 <sup>6</sup>	60-65 <sup>6</sup>	Não	Sim	Não	Não	Não

Fonte: SSA (2009).

Notas: <sup>1</sup> Renda temporária com uma renda vitalícia diferida e uma anuidade vitalícia imediata com retiradas programadas.

<sup>2</sup> A aposentadoria é paga se o capital acumulado na conta individual for suficiente para comprar uma anuidade superior a 110% do salário mínimo.

<sup>3</sup> Depende do número de contribuições mensais.

<sup>4</sup> Para o primeiro pilar do sistema de repartição.

<sup>5</sup> Se o aposentado viver além da expectativa de vida estimada e a conta individual estiver zerada, o seguro coletivo complementar a capital acumulado na conta individual para financiar a previdência.

<sup>6</sup> Para a idade de 65 anos não há exigência de cobertura.

O Chile tem altas taxas de anuidade, com cerca de 66% das pessoas aposentadas optando por anuidades e 60% dos pensionistas se aposentando precocemente – dos quais 85% anuitizam, comparados contra 34% de pessoas que se aposentam em idade normal. Dois estudos distintos atribuem diferentes causas para estas altas taxas de administração: *i)* regras detalhadas que estimulam a anuitização, tal como a proibição de retiradas do valor total (James, Edwards e Iglesias, 2010); e *ii)* venda de anuidades por empresas de seguros, direcionada a trabalhadores com maior renda (Rocha e Thorburn, 2007, p. 138). A baixa taxa de anuitização para aqueles se aposentando na idade de aposentadoria normal se deve à aposentadoria mínima garantida, que fornece um tipo de seguro de longevidade, bem como regras proibindo anuidades para contas de baixo valor (James, Edwards e Iglesias, 2010). Dadas as preocupações com altas comissões, práticas de venda ilegais, e altos níveis de aposentadoria precoce, as normas implementadas no Chile em 2004 e 2008 colocaram um limite de 2% sobre as comissões de anuidade, promoveram competição ao permitir que os bancos entrassem no mercado e introduziram um sistema de cotação eletrônica projetada para reduzir a influência dos corretores individuais (Rocha e Vittas, 2010, p. 23). Este último foi estruturado para fornecer aconselhamento imparcial, uma vez que os corretores de seguros eram particularmente agressivos na venda de anuidades porque recebiam comissões sobre prêmios. Por sua vez, corretores de seguro não receberam comissões para retiradas programadas de fundos de pensão, e os fundos tinham autorização para cobrar uma taxa inicial dos trabalhadores que mantinham suas contas em tais fundos, concedendo aos corretores pouco incentivo para promover retiradas programadas. Ademais, o sistema de cotação eletrônica também foi projetado para desencorajar a aposentadoria precoce, considerando a relação entre a aposentadoria precoce e a anuitização discutida anteriormente. Mitchell e Ruiz (2009) sugeriram que a reforma de 2008, que expandiu o acesso a um benefício mínimo e aumentou seu nível, iria reduzir o alto índice de anuitização no Chile.

Em resumo, o complexo conjunto de desafios políticos associados à aposentadoria listado por Rocha e Vittas (2010) requer maior atenção dos legisladores. A combinação adequada de produtos deve estar disponível – e, muitas vezes, deve ser criada em mercados em que ainda não existe –, e deve ser eficientemente regulada e supervisionada. O Chile saiu na frente no gerenciamento da aposentadoria, considerando-se a maior longevidade de seu sistema de contas pessoais, mas todos os países utilizando o referido sistema irão necessitar de um conjunto efetivo de políticas. Decidir entre uma variedade de opções de produtos é uma decisão complexa até mesmo para os trabalhadores de mais alto nível. Todavia, dado o baixo índice de educação financeira,<sup>48</sup> a necessidade de opções padrão apropriadas é especialmente urgente.

---

48. Ver Arenas de Mesa *et al.* (2008) e Rocha e Vittas (2010).

## 9 LEVANTAMENTO DE OUTRAS REFORMAS

A supervisão baseada em risco (RBS), agora sendo desenvolvida no Chile, oferece uma nova abordagem à supervisão dos fundos de pensão. Em julho de 2010, o Chile começou a implementar uma transição para a supervisão baseada em risco de fundos de pensão, no lugar de uma supervisão baseada em regras, com o objetivo de aumentar a transparência e a eficiência de seu processo de supervisão. Na RBS, a autoridade supervisora verifica a capacidade dos fundos de pensão de apropriadamente medir e gerenciar o risco com níveis adequados de controle em todos os níveis da firma (SP, 2010b). Especificamente, isto significa que as restrições quantitativas – tais como limites para investimento em ações e denominações de idade padrão – estão sendo reduzidas e substituídas por limites em termos do risco total assumido pelos fundos. A RBS continua sendo um desafio porque não existe uma medida de risco universalmente aceita (Artzner *et al.*, 1999). As inovações chilenas com a RBS serão, sem dúvida, monitoradas de perto por outros países na região.

Desde a extensa reforma do sistema previdenciário do Chile, em 2008, outros países também consideraram medidas com a intenção de “reformular as reformas” que implementaram nos anos 1990. No Uruguai, o Ministério do Trabalho iniciou um diálogo social em maio de 2010, com a intenção de propor reformas no segundo semestre de 2010. Um estudo do governo peruano de 2009 considerou medidas para incorporar trabalhadores autônomos e benefícios sociais não contributivos, mas até 2011 não se havia iniciado esforço legislativo para a reforma do sistema previdenciário. Tanto o Uruguai quanto o Peru permitiram que determinados trabalhadores que haviam migrado para o sistema de contas individuais retornassem ao sistema de repartição pública.<sup>49</sup>

Enquanto isso, em dezembro de 2010, uma nova lei foi aprovada na Bolívia, permitindo ao Estado tomar o controle dos dois fundos de pensão privados que haviam sido criados em 1996. Esta medida é parte de uma reforma maior que reduzirá a idade de aposentadoria, tanto para homens quanto para mulheres, de 65 para 58 anos (ainda menor para os mineiros e as mães), e que cria um fundo de solidariedade para ajudar a aumentar o nível de benefício para aqueles de menor renda. Este fundo é financiado pela contribuição de 3% da folha de pagamento do empregador, 0,5% dos rendimentos dos empregados, e uma contribuição adicional daqueles com maior renda.

A nacionalização dos fundos de pensão privados na Bolívia está seguindo os passos da Argentina, que se tornou o primeiro país a reverter a mudança para contas individuais de poupança quando colocou US\$ 24 bilhões em ativos administrados pelos dez fundos de pensão sob controle do governo e incorporou todos os trabalhadores ao sistema público de repartição de benefícios definidos.

---

49. Em ambos os casos, as regras são aplicáveis aos trabalhadores mais velhos, que voluntariamente se mudaram para o sistema de contas individuais e não teriam tempo suficiente para acumular um saldo significativo antes da aposentadoria. No Peru, ainda há possibilidade de mudar, enquanto no Uruguai o período de mudança foi limitado.

O decreto presidencial de 2008, anunciando a mudança, citou as baixas taxas do sistema privado de cobertura e os altos custos de comissão e argumentou que o sistema privado deixaria os trabalhadores a mercê dos mercados durante um momento de crise financeira.<sup>50</sup> Ademais, a nova lei afirmava que, sob o novo Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa), os benefícios seriam iguais àqueles oferecidos pelo sistema privado, ou melhores (Argentina, 2008).

Preocupações de cunho fiscal foram uma importante consideração durante a renacionalização dos fundos de pensão na Argentina, em 2008, considerando as necessidades de financiamento do governo durante uma queda acentuada nas receitas, devido à diminuição da exportação e dos preços das *commodities* durante a crise financeira na segunda metade de 2008 (Argentine..., 2008). Assumir o controle dos fundos de pensão forneceu apoio fiscal para o governo e, uma vez que 55% dos ativos dos fundos de pensão eram investidos em ações do governo, o governo estava essencialmente tomando o controle de aproximadamente US\$ 13 bilhões de sua própria dívida. Aos trabalhadores foram prometidos benefícios que seriam iguais ou superiores àqueles fornecidos pelo setor privado. A aprovação legislativa foi, sem dúvida, corroborada pela falta de apoio político generalizado ao sistema privado. A oposição legislativa, percebendo que não seria capaz de bloquear a medida, exigiu que os fundos fossem prudentemente gerenciados e não utilizados para finalidades políticas.

Mesa-Lago (2009) argumentou que os problemas do sistema não justificavam seu desmantelamento completo. Segundo o autor:

- os retornos históricos do fundo, de 6,6% reais, eram muito melhores que o caracterizado pelo governo;
- os fundos de pensão eram relativamente bem formados e não foram atingidos tão fortemente pela crise econômica;
- apesar de um impulso financeiro de curto prazo após a estatização, a carga previdenciária de longo prazo aumentaria para o governo; e
- as reformas não salvaguardariam adequadamente como os fundos recém-adquiridos seriam investidos, o que poderia prejudicar ainda mais a confiança no sistema previdenciário público e a conformidade com ele.

A renacionalização da previdência na Argentina, em 2008, pode ser comparada com a reforma previdenciária, de 2008, no Chile (Kay, 2009). O desempenho do sistema de aposentadoria privada do Chile também lidava com críticas no que dizia respeito à sua eficiência e equidade (Gill, Packard e Yermo, 2005), e ambos os

---

50. Para uma avaliação abrangente da experiência da Argentina com a privatização, ver Arza (2008).

candidatos presidenciais na eleição chilena de 2006 prometiam iniciar a reforma. A presidente Bachelet criou uma comissão de reforma que realizou audiências públicas, solicitou a contribuição de acionistas e, finalmente, apresentou um pacote de medidas com a intenção de melhorar a cobertura, aumentar a competição, reduzir custos e reduzir a inequidade entre os sexos (Chile, 2006b). Na Argentina, não houve debate público ou qualquer demonstração de que um programa social importante seria reformado antes que a legislação fosse introduzida e rapidamente aprovada.

Em suma, eventos recentes sugerem grande divergência na direção de políticas na região. Em alguns países, como o Chile, o novo sistema de contas individuais foi fortalecido por medidas para melhorar a competição e reduzir custos; ao mesmo tempo, um importante benefício público foi adicionado para incluir a maior parte dos trabalhadores que provavelmente não teriam poupança suficiente. Enquanto isso, alguns países, incluindo a Argentina, encerraram seus sistemas de contas individuais, enquanto outros países, como a Bolívia, estão caminhando nesta direção.<sup>51</sup>

## 10 CONCLUSÃO

Na última década, evidencia-se uma nova geração de medidas de reformas concebidas para tratar de alguns dos principais desafios políticos dos sistemas de contas individuais da América Latina. Kay e Kritzer (2001) descrevem como desafios políticos para os sistemas previdenciários da região: as altas taxas administrativas; a competição limitada; as regras de investimento, que desencorajavam a diversificação; a evasão e a baixa densidade de contribuições; a necessidade de ampliar a cobertura previdenciária; e as desigualdades de gênero. Desde 2001, legisladores da região têm dado passos importantes para tratar destes vários assuntos, e este artigo descreveu esta “reforma da reforma” em detalhe, com ênfase particular em países que têm dado passos significativos, com destaque para Chile, México, Peru e Colômbia.

No caso da Argentina, o governo optou por um caminho alternativo – em vez de realizar uma nova geração de reformas, o sistema de contas individuais foi extinto, e os trabalhadores foram novamente inseridos no sistema estatal de repartição pública. O caminho argentino permanece uma exceção na América Latina. Apesar de o Estado ter tomado os fundos de pensão privados, as contas individuais, aparentemente, continuarão operantes em termos de sitemática institucional.

Expandir a cobertura continua sendo o desafio político mais significativo. A cobertura é um indicador-chave do funcionamento de um sistema reformado.

---

51. Em outubro de 2010, o governo húngaro, diante da crise financeira, dava sinais de que assumiria o controle do sistema de contas individuais, ao congelar os pagamentos do Estado ao sistema privado e sugerir que os trabalhadores seriam incentivados a voltar para o sistema estatal. Em novembro de 2010, o governo foi além e declarou que aqueles que não levassem suas contas para o sistema estatal perderiam seus benefícios de previdência pública (Simon e Balazs, 2010).

Melhorar as densidades de cobertura era um objetivo primordial das reformas que levaram às contas individuais. Com a exceção da Bolívia, as densidades de cobertura para os trabalhadores na região não melhoraram.<sup>52</sup> A baixa densidade de contribuições – a proporção de meses em que um trabalhador realizou contribuições, comparada ao número máximo de meses em que não pôde contribuir – é um problema persistente e os trabalhadores que não contribuem regularmente podem se encontrar recebendo benefícios baixos, ou nenhum benefício. Embora uma lei de 2000 tivesse levado à criação de contas individuais na Nicarágua, os altos custos de transição e as baixas densidades de cobertura antecipadas levaram, em 2004, a uma decisão governamental, apoiada pelo Banco Mundial, de não introduzir o novo sistema. O ministro da Economia Eduardo Montiel notou que apenas um em cada sete trabalhadores teria se beneficiado das contas individuais (Enríquez e Bow, 2004).

Embora as reformas nos anos 1990 tenham focado na criação de contas poupanças individuais, um número recente de reformas enfatizou a prevenção da pobreza. Como Gill, Packard e Yermo (2005) argumentaram, o pilar da prevenção da pobreza dos sistemas previdenciários não recebeu a atenção que merecia no âmbito das reformas previdenciárias originais na América Latina e, em anos recentes, “fechar a lacuna da cobertura” – como Holzmann, Robalito e Takayama (2009) denominaram em seu estudo – para incorporar trabalhadores de baixa renda e do setor informal tem se tornado uma prioridade. Com apenas 20% dos idosos do mundo recebendo aposentadorias, e 25% da força de trabalho contribuindo, é claro que expandir a cobertura básica antipobreza continuará a ser uma prioridade. Dados os desafios, melhorar a cobertura previdenciária continua a ser um componente da nova geração de reformas. Por exemplo, o Sistema de Pensiones Solidarias do Chile é um dos modelos que continuarão a receber atenção de outros países que buscam expandir a cobertura aos seus cidadãos mais pobres.

Taxas de administração elevadas e competição limitada também têm sido tópicos de preocupação por muitos anos (Shah, 1997; Queisser, 1998). A reforma chilena de 2008 incluiu medidas de incentivos para fundos de pensão competirem por grupos de trabalhadores, simultaneamente permitindo que empresas reduzissem suas estruturas de custo por meio da terceirização de funções administrativas. Embora os fundos de pensão no Chile, Peru, México e na Colômbia anteriormente oferecessem apenas um portfólio de investimento, os trabalhadores agora podem escolher entre “*multifondos*”, e os limites sobre investimento estrangeiro têm sido liberados, permitindo uma maior diversificação dos riscos. O novo sistema chileno oferece aos trabalhadores incentivos para participar; alguns trabalhadores tinham, anteriormente, poucos incentivos para contribuir com mais que o requerido para a aposentadoria

---

52. As recentes reformas do sistema público ampliaram a cobertura dos idosos na Argentina e no Chile.

mínima, mas a recente reforma fornece uma diversidade de incentivos e subsídios para a contribuição de jovens e trabalhadores de baixa renda. A reforma também almeja trazer os trabalhadores autônomos para o sistema, o que permanece sendo um problema muito difundido em toda América Latina. Finalmente, reformas recentes no Chile possuem incentivos para as mulheres, incluindo subsídios por terem filhos, visando amenizar a lacuna entre os gêneros.

Também foram apresentados os desafios políticos que não eram amplamente discutidos dez anos atrás, mas que estão atualmente na fronteira da reforma política, incluindo a educação financeira, opções padrão para pagamentos e a criação ou melhoramento das aposentadorias básicas universais para atender os trabalhadores de baixa renda. Considerando-se que os trabalhadores estão sendo requeridos a fazer escolhas cruciais sobre seu futuro financeiro – apesar dos níveis muito baixos de conhecimento sobre finanças, como as pesquisas demonstraram –, a educação financeira é proeminente nas discussões políticas em todo o continente. Traduzir esta preocupação em resultados continua a ser uma tarefa extremamente difícil.

Desenvolver opções padrão apropriadas é outro desafio importante. Baixos índices de educação financeira tornam as opções padrão cruciais para o funcionamento do sistema previdenciário (Beshears *et al.*, 2008), não apenas durante a fase aquisitiva, mas também durante a aposentadoria, quando os trabalhadores devem tomar decisões irreversíveis diante de um leque de opções complexas (Rocha e Vittas, 2010).

A supervisão baseada em riscos é outra tendência emergente, e o Chile foi o primeiro país a implementar o RBS para o sistema previdenciário. Em 2005, a Superintendent of Pensions (SP) começou um processo de implementação de vários anos, desenvolvido para integrar todos os riscos relevantes à supervisão (fiduciário, financeiro, operacional, tecnológico, entre outros), e que terá uma abordagem preventiva, focando no controle de risco de firmas e controles internos. A experiência do Chile com o RBS, que é parte de um movimento global amplo rumo ao RBS no setor financeiro, será sem dúvida monitorada de perto nos próximos anos.

Este estudo, embora não seja de forma alguma exaustivo, abrangeu uma ampla gama de reformas dos sistemas de próxima geração de contas individuais na América Latina. Enquanto países de todo o mundo continuam a enfrentar desafios políticos similares, estas reformas continuarão a fornecer lições para os legisladores e formuladores de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRADORAS de fondos de pensión AFP deberán garantizar transparencia en multifondos. **Actualicese**, 12 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.actualicese.com/noticias/portafolio-administradoras-de-fondos-de-pension-afp-deberan-garantizar-transparencia-en-multifondos/>>.

AGUILA, E.; ATTANASIO, O.; QUINTANILLA, X. **Cobertura del sistema privado de capitalización en Chile, Colombia y México**. Rand labor and population, jun. 2010. (Working Paper, n. WR-642).

AIOS – ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES. **Boletín estadístico**, n. 1-21, varios años, 1999-2009.

ANTOLIN, P. **Policy options for the payout phase**. Paris: OECD Publishing, Sept. 2008. (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, n. 25).

ANTOLIN, P.; PAYET, S.; YERMO, J. **Assessing default investment strategies in defined contribution pension plans**. Paris: OECD Publishing, June 2010. (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n. 2).

ARENAS DE MESA, A.; MONTECINOS, V. The privatization of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean reform. **Latin American research review**, v. 34, n. 3, p. 7-37, 1999.

ARENAS DE MESA, A. *et al.* The Chilean pension reform turns 25: lessons from the social protection survey. *In*: KAY, S. J.; SINHA, T. (Ed.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, England: Oxford University Press, 2008. p. 23-58.

ARGENTINA. Ley 26.425, que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa). Buenos Aires, 9 dic. 2008. Disponible em: <[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/legislacion\\_ley/ley26425.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/legislacion_ley/ley26425.pdf)>.

ARGENTINE Senate approves pension funds takeover. **Reuters**, 20 Nov. 2008. (Update, n. 2). Disponible em: <<http://www.reuters.com/article/americasMergersNews/idUSN2043467220081121>>.

ARIAS, J. P. Afiliados podrán elegir cómo invertir su pensión. **La nación**, 2 ago. 2010. Disponible em: <<http://www.nacion.com/2010-08-02/Economia/NotasSecundarias/Economia2457293.aspx>>.

ARTHUR, G. **Multifunds: lessons from experience**. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MULTIFUNDS-IMPLEMENTATION AND PROSPECTS IN THE PENSION SYSTEM OF THE CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES, Sofia, 17-18 Sept. 2009.

ARTZNER, P. *et al.* Coherent measures of risk. **Mathematical finance**, v. 9, n. 3, p. 203-228, 1999.

ARZA, C. The limits on pension privatization: lessons from Argentine experience. **World development**, v. 36, n. 12, p. 2696-2712, 2008.



ASOCIACIÓN AFP. **En los últimos 26 Años:** AFP han impulsado el ahorro individual y hoy administran 11.6 millones de cuentas. ene. 2008a. (Serie de Estudios, n. 63).

\_\_\_\_\_. **Reforma previsional:** seguro de invalidez y pensão por morte incluye cinco nuevos beneficios para los trabajadores. Ahorro y Pensiones, 12 ago. 2008b. (Ficha n. 7). Disponível em: <<http://www.afp-ag.cl/AhorroPensiones/AyP7.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Balance del 2009: en un año los fondos de pensiones recuperaron valor de las inversiones. **Boletín multifondo**, n. 27, dic. 2009. Disponível em: <[http://www.afp-ag.cl/estudios/boletin\\_multifondos\\_N27\\_dic\\_2009.pdf](http://www.afp-ag.cl/estudios/boletin_multifondos_N27_dic_2009.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Gracias a la alta rentabilidad en los últimos 12 meses: trabajadores acumulan medio millón más por cada \$ 1 millón de ahorro en sus cuentas. Multifondos: resultados y tendencias. **Boletín multifondo**, n. 28, mar. 2010. Disponível em: <[http://www.afp-ag.cl/estudios/boletin\\_multifondos28.pdf](http://www.afp-ag.cl/estudios/boletin_multifondos28.pdf)>.

AUERBACH, P.; GENONI, M. E.; PAGÉS, C. **Social security coverage and the labor market in developing countries.** Institute for the Study of Labor, Aug. 2007. (Discussion Paper, n. 2.979).

BERNAL, N. *et al.* **A look at the Peruvian pension system:** diagnosis and proposals. Lima: BBVA, 2008. Disponível em: <[http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/Alookattheperuvianpensionsystem\\_tcm348-189767.pdf?ts=312011](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/Alookattheperuvianpensionsystem_tcm348-189767.pdf?ts=312011)>.

BERSTEIN, S. **Información y educación provisional:** casos de estrategias y campañas de información implementada por las entidades de supervisión. *In:* SEMINARIO FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, Viña del Mar: FIAP, 7 mayo 2010. Disponível em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/artic/20100510/pags/20100510132201.html](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20100510/pags/20100510132201.html)>.

BERSTEIN, S.; LARRAIN G.; PINO, F. Chilean pension reform: coverage facts and policy alternatives. **Journal of the Latin American and Caribbean economic association**, v. 6, n. 2, p. 227-279, 2006.

BERTRANOU, F.; CALVO, E.; BERTRANOU, E. **Is Latin America retreating from individual retirement accounts?** Chestnut Hill: Center for Retirement Research at Boston College, July 2009. p. 9-14. Issue in Brief.

BERTRANOU, F.; VÁSQUEZ, J. **Trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Chile.** *In:* OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1., mar. 2006. Disponível em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/artic/20061211/asocfile/20061211105324/asocfile120060425095454.pdf](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20061211/asocfile/20061211105324/asocfile120060425095454.pdf)>.

BESHEARS, J. *et al.* The importance of default options for retirement saving outcomes: evidence from the USA. *In*: KAY, S. J.; SINHA, T. **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, England: Oxford University Press, 2008. p. 59-87.

BIKKER J. A.; SPIERDIJK, L. **Measuring and explaining competition in the financial sector**. Utrecht: Utrecht School of Economics; Tjalling C. Koopmans Research Institute, 2009. (Discussion Paper Series, n. 09-01).

BOLIVIA estrena una nueva ley de pensiones. **La razón**, 10 dic. 2010. Disponible em: <[http://www.la-razon.com/version\\_temp.php?ArticleId=874&EditionId=2383&idp=10&ids=143](http://www.la-razon.com/version_temp.php?ArticleId=874&EditionId=2383&idp=10&ids=143)>.

BRAVO, D. *et al.* **Encuesta de Protección Social 2006**: presentación general y principales resultados. Santiago de Chile: Universidad de Chile, ene. 2008. Disponible em: <[http://www.proteccionsocial.cl/docs2006/LIBRO\\_EPS%2006\\_FINAL.pdf](http://www.proteccionsocial.cl/docs2006/LIBRO_EPS%2006_FINAL.pdf)>.

BUCHELI, M.; FORTEZA, A.; ROSSI, I. **Work history and the access to contributory pensions in Uruguay**: some facts and policy options. World Bank Social Protection, May 2008. (Discussion Paper, n. 0829).

BUSINESS NEWS AMERICAS. **Entrance of AFP modelo hasn't lowered fees-celfin**. 27 Oct. 2010.

CALDERÓN-COLÍN, R.; DOMÍNGUEZ, E. E.; SCHWARTZ, M. J. **Consumer confusion**: the choice of Afore in Mexico. Washington: International Monetary Fund, July 2008. (Working Paper, n. WP/08/177). Disponible em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08177.pdf>>.

CFC – COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. **Reporte sobre las Afores**. Ciudad de México: CFC, nov. 2006.

CHILE. Mensaje 558-354. Mensaje de la presidenta de la Republica con el que inicia un proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. Santiago de Chile, 15 dez. 2006a. Disponible em: <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2007-04-11.7191033638/proy5125.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-04-11.7191033638/proy5125.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. **El derecho a una vida digna en la vejez**: hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago de Chile, 2006b.

\_\_\_\_\_. Ley 20.255, 11 de mar. de 2008. 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministerio del Trabajo y Prevision Social. **Manual informativo de la reforma previsional**. feb. 2008b. Disponible em: <<http://www.senama.cl/Archivos/manual-informativo-reforma.pdf>>.

CHRISTENSEN, A. **Chile: lessons from a maturing pension system for other reforming countries.** World Bank Conference, 2007. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/FPDForum/presentations/5cAxelChristensen.pdf>>.

CIA – CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world factbook.** Washington: CIA, 2010. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>.

CNN EXPANSIÓN. **Ahorro voluntario sube 65%.** jun. 2009. Disponível em: <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/06/03/ahorro-voluntario-para-el-retiro-aumenta>>.

COLOMBIA. Decreto 2373 de 2010, por el cual se establece el esquema de multifondos. Bogotá, 1 jul. 2010. Disponível em: <[http://portal.fedepalma.org/palma/docs/decreto\\_2373\\_2010.htm](http://portal.fedepalma.org/palma/docs/decreto_2373_2010.htm)>.

CONDUSEF – COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFESA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. **Presentation el ahorro voluntario y tu pensión.** Ciudad de México: CONDUSEF, sep. 2008. Disponível em: <[http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/Comunicados/2008/com\\_51\\_AV.pdf](http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/Comunicados/2008/com_51_AV.pdf)>.

CONSAR – COMMISSION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. **Boletín de prensa,** 15 ago. 2006a. Disponível em: <[http://www.shf.gob.mx/prensa/Documents/pdf\\_1/BOLETIN\\_AHORRASHFore.pdf](http://www.shf.gob.mx/prensa/Documents/pdf_1/BOLETIN_AHORRASHFore.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Conocimiento y percepción del sistema de ahorro para el retiro.** Ciudad de México: Consar, nov. 2006b. <[http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/presentaciones/Pres\\_Encuestas-2003-2006\\_\(nov\\_2006\).pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/Pres_Encuestas-2003-2006_(nov_2006).pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Reglas generales que establecen los requisitos que deben reunir los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de contratación colectiva en términos y para los efectos del artículo 27, fracción VIII, de la ley del seguro social.** Ciudad de México: Consar, 14 feb. 2007. (Circular, n. 18-02). <[http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad\\_emitida/circulares/Circular\\_CONSAR\\_18-02.pdf](http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/Circular_CONSAR_18-02.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **La junta de gobierno de la Consar exhorta a las Afores a reducir sus comisiones y emite recomendación a cinco administradoras en particular.** Ciudad de México: Consar, 17 nov. 2008. (Comunicado de Prensa, n. 12/08). Disponível em: <[http://www.consar.gob.mx/sala\\_prensa/pdf/boletines/2008/BP\\_12\\_2008.pdf](http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/boletines/2008/BP_12_2008.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Estadísticas del registro electrónico de planes privados de pensiones ante la Consar.** Ciudad de México: Consar, 2009a. Disponível em: <[http://www.consar.gob.mx/registro\\_planesV3/docs/Estad%C3%ADsticas%20del%20Registro%20en%202009%20v3.pdf](http://www.consar.gob.mx/registro_planesV3/docs/Estad%C3%ADsticas%20del%20Registro%20en%202009%20v3.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con los agentes promotores.** Ciudad de México: Consar, 15 jul. 2009b. (Circular Consar 54-11).

CORRIPIO, E. F. **Creating incentives for voluntary contributions to pension funds by independent workers: an informal evaluation based on the case of Chile.** Madrid: BBVA Economic Research Department, 2010. (BBVA Working Papers, n. 10/12). Disponible em: <[http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1012\\_tcm348-221423.pdf?ts=842013](http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1012_tcm348-221423.pdf?ts=842013)>.

CORVERA, J.; LARTIGUE, M.; MADERO, D. **Comparative analysis of administrative fees of pension funds in Latin America.** Mexico City, 2006. Mimeografiado.

DION, M. Pension Reform and Gender Inequality. *In*: KAY, S. J.; SINHA, T. (Eds.). **Lessons from Pension Reform in the Americas.** Oxford, England: Oxford University Press, 2008. p. 134-163.

ENRÍQUEZ, O.; BOW, C. Réquiem a nueva ley de pensiones. **El nuevo diario**, 2004. Disponible em: <<http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2004/julio/22-julio-2004/nacional/nacional-20040722-08.html>>.

FAJNZYLBER, E.; PLAZA, G.; REYES, G. **Better-informed workers and retirement savings decisions: impact evaluation of a personalized pension projection in Chile.** Santiago de Chile: SP, Sept. 2009. (Serie Documento de Trabajo, n. 31).

FIAP – FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. **Ahorro previsional voluntario en los sistemas de capitalización individual países.** Santiago de Chile: FIAP, dic. 2006. (Serie Regulaciones Comparadas). Disponible em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/edic/base/port/series.html](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/series.html)>.

\_\_\_\_\_. **Multifondos: los casos de Chile, México y Perú.** Santiago de Chile: FIAP, dic. 2007. (Serie Regulaciones Comparadas). Disponible em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/artic/20080114/asocfile/20080114161143/multifondos.pdf](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20080114/asocfile/20080114161143/multifondos.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Regulaciones a los traspasos entre administradoras.** Santiago de Chile: FIAP, jun. 2008. (Serie Regulaciones Comparadas). Disponible em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/artic/20090416/asocfile/20090416184028/traspasos\\_\\_junio\\_2008\\_.pdf](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20090416/asocfile/20090416184028/traspasos__junio_2008_.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Número de administradoras de fondos de pensiones.** Santiago de Chile: FIAP, dic. 2009. Disponible em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/edic/base/port/series.html](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/series.html)>.

\_\_\_\_\_. **Estadísticas:** cartera de inversiones. Santiago de Chile: FIAP, 2010. Disponível em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/edic/base/port/series.html](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/series.html)>.

FERRO, G. **Reformas previsionales de capitalización en diez países de América Latina.** 1. ed. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <[http://www.fiap.cl/prontus\\_fiap/site/artic/20090408/asocfile/20090408110013/capitalizacion\\_en\\_america\\_latina\\_06\\_05\\_09.pdf](http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20090408/asocfile/20090408110013/capitalizacion_en_america_latina_06_05_09.pdf)>.

FORNERO, E.; MONTICONE, C. Women and pensions: effects of pension reform on women's retirement security. *In:* MARIN, B.; ZÓLYOMI, E. (Ed.). **Women's work and pensions: what is good, what is best?** Burlington, United States: Ashgate. 2010. p. 77-96.

GERENS – ESCUELA DE GESTIÓN Y ECONOMÍA. **Estudio competitividad internacional y rentabilidad de las empresas en el Perú.** Lima: Gerens, 2007. Disponível em: <<http://www.gerens.org/pub/Gestion06-12-07.pdf>>.

GILL, I. S.; PACKARD, T.; YERMO, J. **Keeping the promise:** of old age income security in Latin America. Stanford, United States: Stanford University Press, 2005.

GRUBER, J. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. **Journal of labor economics**, v. 15, n. 3, p. S72-S101, 1997.

HAMDEN, R. **Costo de los fondos de los planes de pensiones privados en México 2000-2006.** Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, sep. 2010.

HASTINGS, J. S.; TEJEDA-ASHTON, L. **Financial literacy, information, and demand elasticity:** survey and experimental evidence from Mexico. Dec. 2008. (NBER Working Paper, n. 14.538).

HASTINGS, J. S.; MITCHELL, O. **How financial literacy and impatience shape retirement wealth and investment behaviors.** Ann Arbor: University of Michigan, Oct. 2010. (Michigan Retirement Research Center Working Paper, n. 2010-233).

HOLZMANN, R.; ROBALITO, D. A.; TAKAYAMA, N. (Eds.). **Closing the coverage gap:** the role of social pensions and other retirement income transfers. Washington: World Bank, 2009.

HOMEDES, M. Chile estrena los fondos de pensiones que convierten al cotizante en su propio *broker*. **La vanguardia**, 8 ago. 2002. Disponível em: <<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2002/08/05/pagina-49/33964494/pdf.html>>.

HU, Y.-W.; STEWART, F. **Pension coverage and informal sector Workers:** international experiences. Paris: OECD Publishing, 2009. (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, n. 31).

HUNG, A. A.; MAHALY, K.; YOONG, J. K. **Federal financial and literacy programs, 2009**. Rand Labor and Population; Rand Corporation, 2010. Disponível em: <[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR857/](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR857/)>.

IMPAVIDO, G. **The Mexican pension annuity market**. World Bank Policy Research. Washington: World Bank, 2007. (Working Paper, n. 4.236). Disponível em: <<http://econ.worldbank.org>>.

IMPAVIDO, G.; LASAGABASTER, E.; GARCÍA-HUITRÓN, M. **New policies for mandatory defined contribution pensions: industrial organization models and investment products**. Washington: World Bank, 2010.

IADB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Executive summary sector facility enhancing management of the social protection system (UR-L1032)**. 2008. Disponível em: <<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=UR-L1032&lang=en>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Women and men in the informal economy: a statistical picture**. Geneva: ILO, 2002.

JAMES, E.; EDWARDS, A. C.; IGLESIAS, A. **Chile's new pension reforms**. National Center for Policy Analysis, 31 Mar. 2010. (Policy Report, n. 326).

JAMES, E.; EDWARDS, A. C.; WONG, R. The gender impact of social security in Latin America. *In*: KAY, S. J.; SINHA, T. (Ed.). **Lessons from pension reform in the Americas**. Oxford, England: Oxford University Press, 2008. p. 88-133.

KAY, S. J. Political risk and pension privatization: the case of Argentina (1994-2008). **International social security review**, v. 62, n. 3, p. 1-21, 2009.

KAY, S. J.; KRITZER, B. E. Social security in Latin America: recent reforms and challenges. **Federal Reserve Bank of Atlanta economic review**, v. 86, n. 1, p. 41-52, 2001.

KRITZER, B. E. Privatizing social security: the Chilean experience. **Social security bulletin**, v. 59, n. 3, p. 45-55, 1996.

\_\_\_\_\_. Recent changes to the Chilean system of individual accounts. **Social security bulletin**, v. 64, n. 4, p. 66-71, 2003.

\_\_\_\_\_. Individual accounts in other countries. **Social security bulletin**, v. 66, n. 1, p. 31-37, 2005.

\_\_\_\_\_. Chile's next generation pension reform. **Social security bulletin**, v. 68, n. 2, p. 69-84, 2008.

LEVY, S. Social security reform in Mexico: for whom? *In*: LEVY, S.; WALTON, M. (Ed.). **No growth without equity?** Inequality, interests, and competition in Mexico. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006. p. 203-244.

\_\_\_\_\_. **Good intentions, bad outcomes:** social policy, informality, and economic growth in Mexico. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

LUSARDI, A. **Planning for retirement:** the importance of financial literacy, public policy & aging report. Hanover, United States: Dartmouth College, summer, 2009. p. 7-13. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~alusardi/Papers/PPAR09.pdf>>.

LUSARDI, A.; MITCHELL, O. S. Financial literacy and retirement preparedness: evidence and implications for financial education. **Business economics**, v. 42, p. 35-44, 2007.

MARCO, F. (Coord.). **Los sistemas de pensiones en América Latina:** un análisis de género. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

MESA-LAGO, C. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social.** Santiago de Chile: Cepal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Reassembling social security.** Oxford, England: Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. La ley de reforma de la previsión social Argentina. **Nueva sociedad**, n. 219. 2009.

MITCHELL, O. S. **Building an environment for pension reform in developing countries.** University of Pennsylvania: Wharton School Pension Research Council, 1997. (Working Paper, n. 97-7).

MITCHELL, O. S.; RUIZ, J. **Pension payouts in Chile:** past, present, and future options. Population Aging Research Center, 2009. (Working Paper, n. WPS 09-02).

ORSZAG, M. *et al.* **The impact of individual accounts:** piecemeal vs. comprehensive approaches. *In*: ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, World Bank, 29 Apr.1999. <<http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/orszag.pdf>>.

PAGÉS, C. *et al.* **Why are so few people contributing to social security in Peru?** 2009. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1138289492561/2158434-1228317850075/5637583-1228317993563/Pages\\_Soc\\_Sec\\_Peru.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1138289492561/2158434-1228317850075/5637583-1228317993563/Pages_Soc_Sec_Peru.pdf)>.



PERACCHI, F.; PEROTTI, V.; SCARPETTA, S. **Informality and social protection: preliminary results from pilot surveys in Bulgaria and Colombia.** Washington: World Bank Social Protection, Oct. 2007. (Discussion Paper, n. 0717).

PÉREZ, A. V.; SINHA, T. 2008. **Death of an annuity market foretold.** *In*: ACTUARIAL RESEARCH CONFERENCE, Pittsburgh, Aug. 2007. Disponível em: <<http://www.soa.org/library/proceedings/arch/2008/arch-2008-iss1-sinha-villasana.pdf>>.

PIÑERA, J. **El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional.** Santiago de Chile: Zig-Zag, 1992.

PUGH, C. **Pension industry development in Brazil.** *In*: OECD/IOPS GLOBAL FORUM ON PRIVATE PENSIONS. Rio de Janeiro, 14-15 Oct. 2009.

QUEISSER, M. **The second-generation pension reforms in Latin America.** Paris: OECD, 1998. (Working Papers AWP, n. 5.4). Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/public-pensions/2429287.pdf>>.

REYES, B. C. **Evaluación de la reforma previsional a la luz de la EPS 2009.** Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social, ene. 2010.

REYES, G. **Pension fund coverage and the informal sector in Latin America.** Mombasa: Global Forum on Private Pensions, Oct. 2008.

\_\_\_\_\_. Market design for the provision of social insurance: the case of disability and survivors insurance in Chile. **Journal of pension economics and finance**, v. 9, n. 3, p. 421-444, 2010.

RIBE, H.; WALKER, I.; ROBALINO, D. **Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean: from right to reality.** Washington: World Bank, June 2010.

ROCHA, R.; VITTAS, D. **Designing the payout phase of pension systems.** Washington: World Bank, Apr. 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5.289).

ROCHA, R.; THORBURN, C. **Developing annuities markets: the experience of Chile.** Washington: World Bank, 2007. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7162/380600PAPER0De101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>>.

ROFMAN, R.; FAJNZYLBER, E.; HERRERA, G. **Reforming the pension reforms: the recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile.** Washington: World Bank; World Bank Social Protection, 2008. (Discussion Paper, n. 0831).

ROFMAN, R.; LUCCHETTI, L. **Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage.** Washington: World Bank; World Bank Social Protection, Nov. 2006. (Discussion Paper, n. 1.606).



SCHMIDT-HEBBEL, K. **Latin America's pension revolution: a review of approaches and experience.** *In*: CONFERENCE ABCDE, Washington, 28-30 Apr. 1999.

SCHNEIDER, F. **Size and measurement of the informal economy.** *In*: WORKSHOP OF AUSTRALIAN NATIONAL TAX CENTRE. Canberra: ANU, July 2002.

SHAH, H. **Toward better regulation of private pension funds.** *In*: FERTILIZATION SEMINAR. Washington: World Bank, Jan. 1997. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 1.971).

SIMON, Z.; BALAZS, E. Hungary to strip private pension fund members of state pensions benefits. **Bloomberg news**, 24 Nov. 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2010-11-24/hungary-to-strip-private-pension-fund-members-of-state-pensions-benefits.html>>.

SINHA, T. **Pension reform in Latin America and its lessons for international policymakers.** Norwell: Kluwer Academic Publishers, 2000.

\_\_\_\_\_. **Retrospective and prospective analysis of the privatized mandatory pension system in Mexico.** Schaumburg, United States: Society of Actuaries, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/INR0>>.

\_\_\_\_\_. **Annuities: lessons from pension reform in Latin America.** *In*: JOINT COLLOQUIUM OF THE IACA, PBSS AND IAAHS SECTIONS OF THE INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION, Boston, May 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/nTAd>>.

\_\_\_\_\_. Mujeres, carreras, ingreso y retiro. **CEAMEG review**, v. 8, p. 55-62, 2009.

\_\_\_\_\_. **¿Cuánto cuesta la administración de fondos?** *In*: SEMINARIO DE PENSIONES, INTERNATIONAL CENTER FOR PENSION RESEARCH AT THE ITAM, Ciudad de México, 16 abr. 2010.

SP – SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. **Beneficios tributarios y bonificación del Estado (APV y APVC).** Santiago de Chile: SP, 2008. Disponível em: <<http://www.spensiones.cl/573/propertyvalue-2488.html>>.

\_\_\_\_\_. **Comunicado de prensa.** Santiago de Chile: SP, 25 mayo 2010a.

\_\_\_\_\_. **Comunicado de prensa.** Santiago de Chile: SP, 17 jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Estadísticas APV.** Santiago de Chile: SP, 12 mar. 2010c.

\_\_\_\_\_. **Estadísticas APVC.** Santiago de Chile: SP, 28 feb./2 mar. 2010d.

\_\_\_\_\_. **Panorama previsual.** Santiago de Chile: SP, mayo 2010e. Disponível em: <[http://www.spensiones.cl/573/articles-7318\\_recurso\\_1.pdf](http://www.spensiones.cl/573/articles-7318_recurso_1.pdf)>.

SP – SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES; SVS – SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS. **Informe resultados por sede de pruebas de acreditación de conocimientos para asesores previsionales.** Santiago de Chile: SP, SVS, mayo 2010. Disponible em: <<http://www.safp.cl/573/printer-6146.html>>.

SPES – SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES DE EL SAVADOR. **¿Cómo funciona el sistema de ahorro para pensiones (SAP-SPP)?** San Salvador: SPES, 2009. Disponible em: <[http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/pensiones/documentos/guia\\_funcionamiento\\_ahorro\\_pensiones.pdf](http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/pensiones/documentos/guia_funcionamiento_ahorro_pensiones.pdf)>.

SSA – US SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **International Update SSA.** Washington, 2006-2010. (Various issues).

\_\_\_\_\_. **Social security programs throughout the world: Europe SSA.** Washington, Sept. 2008.

\_\_\_\_\_. **Social security programs throughout the world: the Americas SSA.** Washington, Mar. 2009.

TAPIA, W. **Description of Private Pension Systems.** Sept. 2008. (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, n. 22).

TAPIA, W.; YERMO, J. **Fees in individual account pension systems: a cross-country comparison.** Sept. 2008. (OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, n. 27).

TOKMAN, V. From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment. **IDS bulletin**, v. 39, n. 2, p. 69-78, 2008.

TUESTA, D. **Pensiones en Colombia: análisis y propuestas.** Madrid, Bogotá: BBVA, 6 abr. 2009.

UTHOFF, A. Reformas de los sistemas de pensiones y ahorros: ilustraciones a partir de la experiencia chilena. *In*: Institute for European-Latin American Relations. **Ahorro nacional: la clave para un desarrollo sostenible en América Latina.** Madrid: Irela, 1997.

VALENCIA ARMAS, A. **El impacto de la estabilidad laboral en los montos de las pensiones.** *In*: SEMINARIO DE PENSIONES, INTERNATIONAL CENTER FOR PENSION RESEARCH AT THE ITAM, Ciudad de México, 16 feb. 2007.

VON GERSDORFF, H. **Pension reform in Bolivia: innovative solutions to common problems.** Washington: World Bank-Financial Sector Development, July 1997. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 1.832).

WORLD BANK. **Averting the old-age crisis: policies to protect the old and promote growth.** New York: Oxford University Press, 1994.

## APÊNDICE A

### **PENSÃO POR MORTE E APOSENTADORIA POR INVALIDEZ**

Todos os países na região com sistemas de contas individuais possuem algum tipo de pensão por morte baseada na porcentagem dos rendimentos anteriores ou na aposentadoria dos trabalhadores. Geralmente, o trabalhador falecido deve ter um número mínimo de anos de contribuições. O montante da pensão varia de acordo com o número e o tipo de dependentes do segurado falecido. Normalmente, todos os benefícios de pensão por morte combinados não podem ultrapassar 100% da aposentadoria por idade do falecido – a aposentadoria que ele recebia no momento de sua morte ou a que ele teria direito de receber no futuro. Na maior parte dos países, o benefício é ligado ao saldo da conta individual e ao seguro de vida. O seguro de vida complementa o capital acumulado na conta individual, se o saldo for inferior ao mínimo exigido para financiar um benefício.

Pensionistas elegíveis incluem filhos – geralmente menores de 18 anos, exceto se estudantes ou deficientes –, esposo e esposa. Embora a maior parte dos países forneça benefícios similares a viúvos e viúvas, em alguns casos uma esposa é elegível para um benefício ao qual o esposo não teria direito como viúvo, ou um viúvo deve ser deficiente ou financeiramente dependente de esposa falecida para receber o benefício (SSA, 2009).

A maior parte dos países na região com sistemas de contas individuais oferece benefícios de invalidez permanente e invalidez parcial, baseados nos rendimentos anteriores. A principal condição para a caracterização de deficiência é a perda de ao menos 50% da capacidade laboral, no México e na Colômbia; 60%; na Bolívia; e 66% nos programas dos demais países analisados. Apenas três de um total de nove países fornecem benefícios por invalidez temporária. A reforma chilena de 2008 eliminou um período de três anos para que fosse determinada a invalidez permanente; apenas benefícios por invalidez parcial requerem uma análise final após o período de três anos. Outros países, como o México e El Salvador, têm um período de espera antes que um trabalhador possa ser qualificado como deficiente, enquanto outros, incluindo a Bolívia e a Costa Rica, podem revisar a avaliação a qualquer momento. O regulador do sistema de contas individuais geralmente supervisiona o programa de invalidez, exceto no México e Costa Rica, onde a agência de previdência social administra o benefício (Ferro, 2009).

Na maior parte dos países, a aposentadoria por invalidez está ligada à conta individual e ao seguro de invalidez. O seguro de invalidez complementa o capital acumulado na conta individual, se o saldo for inferior ao mínimo exigido para

financiar uma aposentadoria por invalidez. Entretanto, na Bolívia e na República Dominicana, a companhia de seguros paga o benefício por invalidez e também contribui para a conta individual do segurado até que este complete a idade para aposentadoria. Neste momento, o trabalhador segurado utiliza o saldo da conta para algum tipo de benefício na velhice, para adquirir uma anuidade, ou fazer retiradas programadas. A Bolívia permite apenas anuidades. Na Costa Rica, os trabalhadores deficientes recebem benefícios de seguro social diretamente da agência de previdência social e podem retirar o saldo da conta individual assim que é verificada a invalidez. No México, se o trabalhador deficiente se qualificar para uma aposentadoria por invalidez, e a aposentadoria – baseada no valor do capital acumulado acrescido de juros – for maior que a mínima, ele pode retirar a quantia excedente àquela necessária para a aposentadoria mínima (Ferro, 2009; SSA, 2009).

# O PROGRAMA DE SUBSÍDIO UNIVERSAL POR FILHO E AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DE RENDA NA ARGENTINA

Rubén M. Lo Vuolo\*

A única maneira de tornar-se verdadeiramente rico, sem problemas, neste país ou em qualquer outro, é ter os pobres a seu lado.

Juan José Saer

A América Latina busca solucionar os problemas estruturais do mercado de trabalho principalmente através de programas de transferência de renda, dirigidos às pessoas economicamente dependentes (crianças e idosos). Entre outros programas de transferências monetárias condicionadas (TMC, em inglês, *conditional cash transfer programs*), a Alocação Universal por Filho (Asignación Universal por Hijo – AUH), da Argentina, é peculiar em muitos aspectos. Não está direcionado a famílias pobres, mas a pessoas com emprego informal ou desempregadas mediante condições e sanções específicas. O artigo analisa este programa, identificando semelhanças e diferenças com outros programas de TMC na região, e avalia, entre outras questões, suas vantagens e limitações em termos de cobertura, distribuição e condicionalidades.

**Palavras-chave:** problemas estruturais; desemprego; condicionalidades; distribuição.

## THE “ALLOWANCE PER CHILD” PROGRAM OF ARGENTINA AND INCOME CASH TRANSFER PROGRAMS<sup>i</sup>

Latin America seeks to address structural problems at the labor market mainly through income transfer programs aimed at economically dependent people (children and seniors). Among other Conditional Cash Transfer Programs (CCT), the Universal Child Allowance in Argentina is unique in many aspects. It is not conceived for poor families, but yet for those with an informal employment or unemployed people living in specific conditions and sanctions. The article analyses this program, identifying similarities and differences with other CCT programs in the region and evaluates, among other issues, its advantages and limitations in terms of its coverage, distribution and conditionalities.

**Key words:** structural problems; unemployment; conditionalities; distribution.

JEL: H53; I31; I38; D63; E24.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 163-182 [2012]

## 1 AS FALHAS DO MERCADO LABORAL E AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DE RENDA

Na história dos distintos sistemas econômicos e sociais, o sistema capitalista é o único que pretende resolver, de maneira simultânea e por meio do mesmo mecanismo de

---

\* Diretor acadêmico e pesquisador do Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas (CIEPP), em Buenos Aires, e docente em cursos de pós-graduação em diferentes universidades da Argentina.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

mercado, os problemas de designação de postos de trabalho no sistema produtivo e de distribuição de renda entre a população. Esta dupla função opera mediante um contrato supostamente livre entre ofertantes e demandantes de força de trabalho, pelo qual a remuneração (digamos, o salário) é, ao mesmo tempo, parte do custo de produção e o principal componente do poder de demanda dos trabalhadores.

Na prática, essa suposta liberdade de contratação é fictícia, uma vez que se submete a critérios legais e a regras de funcionamento dos mercados que regulam certos limites que devem ser respeitados pelas partes. Entre outros, existem dois limites que estreitam a remuneração (Offe, 2008). Assim, a suposta liberdade de contratação restringe-se entre um limite “superior”, que o salário não pode superar sem arriscar a rentabilidade da unidade produtiva (e, com isso, a própria existência do posto de emprego); e um limite “inferior”, que não pode ser ultrapassado sem arriscar a subsistência do trabalhador e de sua família (e a reprodução da força de trabalho).<sup>1</sup>

A globalização econômica agrava os problemas, pressionando pela redução do custo laboral e pelo aumento da produtividade para poder competir internacionalmente. As expressões deste fracasso são múltiplas: desemprego, subemprego, emprego precário, desqualificação de capacidades laborais, migrações massivas de força de trabalho, pobreza da classe trabalhadora, inflação de custos etc. Assim, cada vez mais, são restritas as possibilidades de administrar a contratação laboral de toda a força de trabalho pagando-se uma renda situada entre os limites assinalados.

Entre outros efeitos que derivam dessas dificuldades, duas tendências são evidentes. Por um lado, multiplicam-se as formas e as condições de emprego de tal forma que a heterogeneidade da contratação laboral é elevada. O emprego é uma recompensa difícil de obter para os desempregados e um privilégio difícil de conservar para os empregados. Neste contexto, o mercado de trabalho não é um espaço de contratação livre para a maior parte da força de trabalho, mas um espaço de submissão e perda de autonomia pessoal.

Por outro lado, entre outras consequências, observa-se uma tendência que busca separar, em parte, a função dual da remuneração pelo emprego, distribuindo renda mediante transferências pela via fiscal. Estas políticas de transferências monetárias pela via fiscal tendem a estar situadas analiticamente no campo das chamadas políticas sociais, mesmo que o problema se origine a partir das deficiências do mercado laboral para cumprir os imperativos que a organização capitalista impõe. De fato, as próprias mudanças na relação laboral são o melhor modo de rastrear a metamorfose que tem experimentado a “questão social” ao longo do tempo (Castel, 1995; Lo Vuolo *et al.*, 1999, cap. 7). As transferências monetárias às pessoas pela via fiscal têm acontecido desde a origem do sistema capitalista.<sup>2</sup>

1. Os direitos sociais do Estado social moderno têm incorporado outro imperativo: a remuneração ao emprego também deve cobrir, por meio de qualquer arranjo, uma renda (suficiente) durante a vida profissional passiva das pessoas.

2. Basta recordar as “leis de pobres” na Inglaterra e o amplamente citado sistema de Speenhamland (Aguirre e Lo Vuolo, 2011).

Muitos argumentos são utilizados para justificar o desenho dos problemas do mercado de trabalho, desde o campo econômico ao campo social, entre os quais se destacam dois. O primeiro assinala que o problema não é do mercado de trabalho, que funciona corretamente, mas, sim, da força laboral, que não tem capacidade para ser empregada ou exige uma remuneração muito elevada. O segundo defende que as políticas de transferência fiscal de renda só seriam temporárias e serviriam para administrar a transição a uma solução laboral definitiva graças ao crescimento econômico, à geração de empregos e à capacitação da força de trabalho.

À medida que o tempo passa, esses argumentos se tornam mais difíceis de sustentar, e as políticas de transferências monetárias de renda pela via fiscal vão se instalando como novas figuras contratuais entre as pessoas e o Estado. Portanto, elas respondem aos contextos particulares e a heranças institucionais de cada sistema nacional de proteção social. Por exemplo, naqueles países com sistemas mais maduros e expandidos de proteção social, aos amplos seguros de desemprego, têm sido somadas múltiplas políticas ativas de emprego, que vão desde a transferência de renda em troca de capacitação e realocação das pessoas desempregadas, aos programas que exigem em troca a obrigação de trabalhar nas tarefas atribuídas pelo Estado (*workfare*).

Por sua parte, os países latino-americanos estão seguindo diferentes caminhos no que se refere a essa questão, devido, em grande medida, à presença de amplos setores econômicos, que funcionam com emprego informal e heranças institucionais particulares.<sup>3</sup> Neste contexto, a aposta no funcionamento do ciclo virtuoso entre crescimento econômico, emprego e proteção social universal torna-se mais difícil de concretizar-se na região (Lautier 2006).<sup>4</sup>

Essas dificuldades não são inesperadas: o próprio conceito de informalidade se construiu décadas atrás na região, ao se comprovar que, mesmo com anos de crescimento econômico continuado, importantes grupos trabalhistas ficavam excluídos dos benefícios do emprego formal.<sup>5</sup> A informalidade na América Latina responde a fatores estruturais que não se solucionam apenas com crescimento, e, na realidade, o crescimento alimenta-se da informalidade de grande parte da economia e do emprego mercantil. Não se deve estranhar, então, que, ainda que muitos países da região venham registrando crescimento econômico expressivo nos últimos anos, altos níveis de informalidade e de heterogeneidade nos mercados laborais ainda persistam.

3. De fato, chegou-se a caracterizar os regimes de bem-estar da região como de segurança informal (Gough, 2004), sugerindo-se que, até a década de 1980, suas matrizes de responsabilidade institucional oscilaram entre "informal-conservador" ou "conservador-informal", dependendo se "a ênfase é colocada nas características institucionais existentes ou ausentes" (Barrientos, 2004).

4. Soma-se a isso uma aposta na dinâmica própria dos modelos *duais*, em que um setor moderno supostamente arrasta o setor atrasado (Barbeito e Lo Vuolo 1992).

5. Para uma discussão sobre o modo como vem mudando o conteúdo do termo informalidade, ver, por exemplo, Lautier (1994) e Theodoro (2002). Para uma análise da situação recente na região, ver Tokman (2007).

Entre outros efeitos, essa característica estrutural tem limitado a eficácia dos arranjos institucionais, operando sob a regra dos seguros sociais, em geral, e das políticas de complemento, substituição e sustento da renda, em particular. Como resultado, na região, há tempos se observam diferentes programas que buscam transferir renda à população sem acesso ao emprego formal e sem cobertura dos programas tradicionais de seguros sociais. Ultimamente, ocupam um papel central os chamados programas de transferências monetárias condicionadas (TMC – em inglês, *conditional cash transfer programs*), cuja origem tende a ser identificada com o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), instalado no México, em 1997, mas que, na realidade, reconhece antecedentes diversos segundo a trajetória histórica e a realidade política de cada país.<sup>6</sup>

A maioria dos programas de TMC não justifica as transferências monetárias nos problemas laborais da população em idade ativa, mas na insuficiência de renda do grupo familiar e, especialmente, na carga econômica que representa a presença de população em idade economicamente dependente. O objetivo que tende a ser invocado para estes programas é duplo: no curto prazo, reduzir a pobreza de renda; no longo prazo, incrementar, a formação de “capital humano”, como mecanismo para romper a cadeia “hereditária” da insuficiência de renda. Isto seria alcançado, porque as taxas de retorno das transferências fiscais de renda seriam maiores quando se dirigissem às crianças e se exigissem condicionalidades a cargo de seus progenitores (Banco Mundial, 2005).

As regras operacionais desses programas denotam certos traços gerais em comum: *i*) transferência de recursos monetários (em alguns casos, com transferências complementares em espécie); *ii*) foco em famílias classificadas como pobres (e/ou em pobreza extrema), com crianças e adolescentes (alguns admitem categorias de famílias sem filhos/as); *iii*) condicionalidades punitivas vinculadas à frequência escolar e a controles de saúde e nutricionais, tanto de crianças e adolescentes como de mulheres grávidas; *iv*) preferência pela transferência do benefício às mães;<sup>7</sup> *v*) seleção de beneficiários conforme as zonas geográficas prioritárias, autoidentificação, teste de recursos e/ou necessidade etc. O anterior não desconhece que existam programas que são classificados como de TMC e que carecem de alguma destas características, mas, em geral, estas são as principais regras operacionais.

---

6. Como referência, até 2010, as bases de dados da Cepal reconhecem programas de TMC em dezoito países da região, cobrindo mais de 25 milhões de domicílios (aproximadamente 113 milhões de pessoas) e com um gasto em torno de 0,4% do PIB (Cechini e Madariaga, 2011). No entanto, os programas incluídos diferem em suas regras operacionais, sua magnitude, sua cobertura e seus recursos. Ver também World Bank (2009).

7. Em geral, ainda que nem sempre, os programas de TMC pagam o benefício às mães, reforçando, assim, seu papel como responsáveis do cuidado das crianças e do cumprimento das condicionalidades em educação e saúde. Ver Rodríguez (2011).



Semelhantes aos de TMC são os programas de alocações familiares (AFs) não contributivas (*asignaciones familiares no contributivas* – AFNC).<sup>8</sup> O Chile, por exemplo, conta com o subsídio único familiar para pessoas com recursos escassos e sem acesso ao subsídio familiar contributivo. Os beneficiários são escolhidos pela autoridade de aplicação, conforme a avaliação que registra a ficha de proteção social.<sup>9</sup> Outro exemplo citado é o do Uruguai, que tem estendido a cobertura de seu programa de subsídios familiares contributivos com benefícios não contributivos.<sup>10</sup> Benefícios não contributivos assimiláveis podem ser observados também em pensões.<sup>11</sup>

Tendo como referência esses antecedentes e um crescente debate na Argentina em torno de múltiplos projetos de lei que propunham o pagamento de benefícios universais a famílias com crianças e adolescentes, em outubro de 2009, apareceu no país a Alocação Universal por Filho para Proteção Social (*Asignación Universal por Hijo para Protección Social* – AUH).<sup>12</sup> Trata-se de um benefício único e não contributivo que se incorpora – pelo Decreto nº 1.602 – à Lei nº 24.714, que é a que regula os diversos benefícios de AFs pagos aos trabalhadores assalariados formais.<sup>13</sup> O benefício da AUH é concedido às pessoas que se registram como trabalhadoras informais ou desempregadas. A pretensa universalidade do benefício derivaria da somatória das três categorias consideradas como componentes do mercado de trabalho: assalariados formais, informais e desempregados.

8. Em geral, os programas de alocações familiares para trabalhadores formais se estabeleceram logo após os programas de pensões: Argentina, em 1957; Chile, em 1937; Brasil, em 1941; Uruguai, em 1943; Bolívia, em 1953; Colômbia, em 1957; México, em 1973; e Costa Rica, em 1974. Ver Issa (2010).

9. Além do mais, as famílias compreendidas no Programa Chile Solidário participam automaticamente desse subsídio. O sistema também paga outras prestações, como o subsídio da assistência maternal, a bonificação de proteção familiar (para as famílias que participam do Programa Chile Solidário), o Abono de Março (prestação paga, no início do período escolar, às famílias com filhos cuja renda mensal seja menor que uma determinada cifra etc.). Em 2009, unificaram-se os montantes das prestações contributivas e não contributivas por filho.

10. Desde 2000, no Uruguai, instrumentalizou-se um programa de alocações familiares para famílias com menos recursos, independentemente do tipo de inserção laboral (OIT, 2008). A partir de 2008, foi substituído pelo Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, que aumentou a cobertura e paga um benefício variável segundo a quantidade de filhos por família, com uma escala de equivalências que prevê um montante maior se as crianças frequentam níveis de ensino primário ou secundário.

11. Por exemplo, no México, funciona o programa Setenta e Mais e, em âmbito local, a Pensão Alimentícia Universal da Cidade de México (Yanes, 2011; Duhau, 2009). No caso da pensão rural do Brasil, pode-se considerar esta pensão como semicontributiva, uma vez que se financia com um imposto sobre as vendas de produtos agrícolas e uma mínima contribuição para aposentadoria. Outra experiência não contributiva é o Programa Renda Dignidade, da Bolívia (Müller, 2009).

12. Ver Berrenechea e Straschnoy (2008) e Lo Vuolo (2009).

13. As alocações familiares que recebem os assalariados formais incluem as que se pagam como um montante mensal por determinado período (pré-natal, maternidade, filho e filho com necessidades especiais), ou as que se pagam como um montante único no ato do evento (nascimento ou adoção, matrimônio e por ajuda escolar). Estas alocações variam de maneira decrescente (até serem anuladas), segundo o montante do salário do trabalhador em atividade e a zona geográfica onde desenvolve sua tarefa. Também recebem algumas alocações os beneficiários do seguro-desemprego e os aposentados e pensionistas. O programa se financia com contribuições patronais (os trabalhadores não fazem aportes pessoais), e as diferentes jurisdições estatais (nacional, provinciais e municipais) pagam diretamente a seus empregados, sem contribuir à segurança social.

A AUH aparece, assim, como uma nova espécie dentro dos programas de transferência de renda às pessoas pela via fiscal. Sua particularidade é que esta reconhece explicitamente que a origem do problema está centralmente no mau funcionamento do mercado de trabalho e dos seguros sociais. Chama atenção por ser um programa que reconhece o direito a receber um benefício reconhecido por uma lei, mesmo quando a pessoa desempenhe uma função laboral ilegal: o emprego informal. E, ainda, por equiparar o direito das pessoas nesta situação com o daquelas que se declaram desempregadas.

As regras operacionais da AUH buscam solucionar, desse modo, as deficiências dos programas de TMC e, inclusive, dos programas das alocações familiares não contributivas. Na sequência, serão descritas as principais características da AUH, para, então, analisar seus prováveis impactos.

## 2 A ALOCAÇÃO UNIVERSAL POR FILHO PARA PROTEÇÃO SOCIAL

Como critério geral, podem receber o benefício da AUH pessoas que possuam as seguintes características: *i)* não receber outra bonificação familiar prevista na lei de AF; *ii)* ser desempregada ou trabalhar na economia informal; e *iii)* receber uma remuneração inferior ao salário mínimo, vital e móvel (SMVM).<sup>14</sup> No máximo, podem ser recebidos cinco benefícios da AUH por família, e o pagamento pode ser feito tanto à mãe como ao pai dos menores residentes na República Argentina. A regulamentação da norma que criou a AUH agregou outro requisito: não só a pessoa beneficiária inscrita, mas também todas as pessoas incorporadas ao grupo familiar têm que reunir as características assinaladas.

O primeiro inconveniente surge pela imprecisão do conceito de *economia informal*, que envolve atividades muito heterogêneas, como reconhecem diversos estudos na matéria e os próprios informes governamentais (Argentina e Banco Mundial, 2008). Esta imprecisão habilita a seleção arbitrária de grupos por parte do poder político, o que tem derivado na inclusão de amplos grupos de trabalhadores em condições laborais precárias, como é o caso dos autônomos *monotributistas* (salvo que estejam registrados como *monotributistas sociais*).<sup>15</sup>

A AUH tem maior potencial de cobertura que outros programas de TMC porque não foram impostas cotas para o número total de benefícios (como no Programa Bolsa Família, no Brasil). Ademais, o teto de renda para ser beneficiário é reativamente alto e não se estabelece especificamente para o programa, mas equivale ao valor do benefício geral da alocação por filho que paga o programa de AF à categoria dos assalariados formais de mais baixa renda.<sup>16</sup>

14. Desde janeiro de 2011, o valor do SMVM é de \$ 1.840,00 (US\$ 443,00) mensais.

15. Os *monotributistas sociais* são uma nova categoria de trabalhadores, cujas atividades de produção, serviços ou comercialização dificultam sua inserção na economia formal, pois se encontram em situação de vulnerabilidade social. Para gozar deste benefício, devem inscrever-se no Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social da Argentina.

16. Desde agosto de 2010, o valor mensal é de \$ 220,00 (aproximadamente US\$ 53,00). Existem diferentes valores da designação por filho no Programa de Alocações Familiares para os trabalhadores formais, segundo os caminhos de renda e a região do país em que atue o trabalhador. A AUH equivale ao valor geral do primeiro lance da escala salarial estabelecida.

A outra peculiaridade da AUH é o mecanismo previsto para obrigar o cumprimento das condicionalidades. Mensalmente, paga-se somente 80% do montante total do benefício, e os 20% restantes são retidos até o fim do calendário anual. Neste momento, deve-se certificar o cumprimento das condicionalidades de frequência ao sistema educativo e o comparecimento periódico da mãe e dos menores de idade a controles no sistema sanitário. Se tais condicionalidades não forem cumpridas, a família perde o benefício e, inclusive, torna-se passível de outras penalidades, por *falsificação de declaração juramentada*.

Outra característica distintiva é que a AUH se financia com recursos do sistema de seguridade social, incluindo a renda por aportes e contribuições dos assalariados formais e também os rendimentos anuais do Fundo de Garantia e Sustentabilidade do Regime Provisional Público de Repartição. Este fundo foi criado em meados do ano de 2007 e expandido no final de 2008, com a reestatização do sistema de previdência social e a consequente transferência dos diversos fundos geridos pelas administradoras de fundos de aposentadorias e pensões (em espanhol, *administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones* – AFJP).<sup>17</sup>

Outra novidade é a criação, em abril de 2011, da Alocação Universal por Gravidez para Proteção Social (em espanhol, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social – AUE, Decreto nº 446/2011), como complemento da AUH e organizada com pré-requisitos similares: *i*) é um benefício não contributivo dentro do regime contributivo de AF; *ii*) seus beneficiários são as mulheres grávidas que se enquadrem às mesmas características social-trabalhistas exigidas para a AUH; e *iii*) durante os meses de gravidez, paga-se 80% do benefício, e os 20% retidos são pagos no momento do nascimento e sob a condição de demonstrar o cumprimento das condicionalidades em matéria de saúde.<sup>18</sup>

Como se pode observar, as regras operacionais da AUH são uma particular combinação entre os programas de TMC e os de AFNC, conforme explicitado a seguir.

- 1) A norma que regula o benefício está incluída na Lei de Alocações Familiares (Lei nº 24.714) para trabalhadores assalariados formais.
- 2) Os beneficiários participam por sua condição trabalhista e porque recebem uma renda abaixo do SMVM.
- 3) Não se leva em conta a renda familiar total, mas, sim, a relação trabalhista de todos os membros do grupo familiar.
- 4) O valor do benefício e seu ajuste estão ligados a valores vigentes para o programa de AF dos assalariados formais.

17. Nessa data, a Argentina eliminou o componente de capitalização individual de aportes administrado por empresas privadas, criado em 1994, para voltar a um sistema único e estatal de distribuição (Arza, 2009; Mesa-Lago, 2009; Lo Vuolo, 2008).

18. O valor do benefício da AUE equivale ao da designação *pré-natal* do programa de AF dos assalariados formais e para a *zona geral* (também aproximadamente US\$ 53,00 mensais na data). Exigem-se controles médicos previstos no programa Pan Nacer, do Ministério de Saúde.

- 5) Existe um mecanismo preventivo de sanção que retém parte do benefício (em um contexto de alta inflação), mediante a certificação do cumprimento das condicionalidades.
- 6) O benefício é financiado com recursos da seguridade social.
- 7) Paga-se um benefício diferenciado às grávidas.

Ainda com essa combinação específica de regras operacionais, a AUH continua mantendo quatro critérios gerais dos programas de TMC: *i*) focalização (por categoria trabalhista e por renda); *ii*) condicionalidades punitivas para receber o benefício; *iii*) falta de compatibilização entre os distintos benefícios do mesmo tipo pagos por outros programas do sistema de proteção social; e *iv*) falta de integração entre estes benefícios e os créditos fiscais reconhecidos no sistema tributário. Ademais, um benefício que tende a apresentar-se como um direito da criança é, na realidade, um direito dos pais e das mães, dependendo de sua situação trabalhista.

### 3 OS PROVÁVEIS IMPACTOS DA AUH

Os impactos e os rendimentos dos programas de TMC são controversos.<sup>19</sup> Em geral, os mais consolidados declaram alcançar a totalidade das famílias catalogadas como indigentes e grande parte dos pobres. Em contraste, na maioria dos programas da América Central, a cobertura não supera 20% da população catalogada como pobre. O impacto positivo sobre as rendas familiares é variado e depende do nível dos benefícios transferidos, da cobertura e do “teto” de renda próprios estabelecidos para ter direito ao benefício. Os programas mais antigos e estáveis parecem ter contribuído para melhorar as restrições de liquidez e de acesso ao crédito e, ao mesmo tempo, melhoram o nível e a qualidade dos alimentos consumidos. Mesmo assim, as condicionalidades, em matéria de saúde e educação, vinculam-se com maiores taxas de matrícula, ainda que não tenham sido observadas melhoras substanciais nos níveis de aprendizagem e no estado nutricional dos beneficiários. Não se registram desincentivos à oferta laboral da população adulta dos lares beneficiários, tampouco a redução do trabalho infantil.

Até a presente data, há poucas possibilidades de se realizarem avaliações sólidas nestes e em outros aspectos da AUH. Isto se dá porque, por um lado, não há informação disponível derivada dos registros de beneficiários nem de pesquisas com beneficiários que permitam avaliar sua situação antes e depois da implementação. Por outro lado, a isto se soma a desconfiança que pesa sobre os indicadores difundidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC) desde sua intervenção pelo governo nacional no começo de 2007. Tampouco se pode contar com registros adequados de desempregados.<sup>20</sup>

19. Ver Cechini e Madariaga (2011), especialmente os capítulos V e VI.

20. O seguro-desemprego cobre em média 8% dos desempregados estatísticos.

### 3.1 Cobertura: universal?

Um exemplo desses problemas é o fato de não existir acordo sequer na quantidade de menores de 18 anos que habitam o país, ao ponto de a cifra utilizada em diferentes trabalhos sobre o tema oscilar entre 12,4 milhões e 13,6 milhões de pessoas.<sup>21</sup> Considerando-se que, até fevereiro de 2011, se informava haver pouco mais de 3,5 milhões de benefícios pagos pela AUH,<sup>22</sup> e tendo-se em conta os demais programas existentes, que pagam benefícios às pessoas menores de 18 anos, um informe conclui que entre 18% e 28% deste grupo de população seguem sem nenhum tipo de cobertura (Lozano e Raffo, 2010).<sup>23</sup> Em contraste, outro trabalho sustenta que somente 2% estariam hoje sem cobertura de nenhum tipo (Bertranou, 2010).<sup>24</sup>

A análise da cobertura é mais confusa quando se considera que cerca de 90% daqueles que recebem a AUH se registram como mulheres desempregadas. Este dado é incompatível com a composição desempregados/informais e também de desemprego de mulheres/homens que refletem os dados do mercado de trabalho.

Que explicação pode ser oferecida para tais incompatibilidades? Intuitivamente, pode-se supor que os homens que atuam em trabalhos informais preferem não se registrar como beneficiários da AUH. Isto se dá por duas razões principais. A primeira vincula-se ao temor à própria fiscalização da atividade por parte do Estado, enquanto a informalidade é ilegal, e, ademais, corre-se o risco de não cumprir com certas condições, como receber uma renda menor do SMVM. Em segundo lugar, evita-se a fiscalização e garante-se a “permanência” na classificação segundo a renda se as mulheres inativas se registram como beneficiárias desempregadas. De certo modo, a AUH gera uma particular “armadilha da informalidade” (e/ou do desemprego), derivada do que já foi assinalado: reconhece um direito “formal e legal”, requerendo-se que as pessoas trabalhem em uma relação de emprego “informal e ilegal”.

Essa situação decorre da transferência de beneficiários de programas que absorveram a AUH (Lozano e Raffo, 2011). É que, na prática, os que receberam mais rapidamente o pagamento da AUH foram aqueles que já estavam registrados em outros programas e, por isso, estavam nas bases de dados administradas pela Administração Nacional de Segurança Social (Anses). Por exemplo, quase 29% dos

21. O primeiro dado é do Censo de 2001; e dele fazem uso os informes oficiais e alguns privados. O segundo dado surge ao aplicar a proporção que tinha esta faixa etária sobre a população total em 2001 (33%), sobre a população total dos dados provisórios do Censo 2010 (40.091.359 pessoas).

22. Segundo a apresentação de funcionários do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), na Jornada de Discussão sobre a Alocação Universal por Filho para a Proteção Social, organizada pela ASET e pela UNICEF, em Buenos Aires, em 29 de março de 2011. O número de adultos beneficiários se estabilizou em pouco mais de 1,85 milhões.

23. Estimava-se que 4,2 milhões de benefícios são pagos pelo regime de AF da segurança social nacional; 1,6 milhões são alocações familiares pagas diretamente pelos estados (nacional, provincial e municipal); e 800 mil benefícios estão cobertos por dedução por carga de família no imposto de renda de seus pais.

24. A cobertura da AUE para grávidas é ainda mais difícil de estimar, devido a seu recente lançamento.

benefícios da AUH são pagos a pessoas transferidas do Plano Famílias pela Inclusão Social (Szenquer, 2009), que subsidiava mulheres com crianças sob seu cuidado permanente e quando não participassem do mercado de trabalho (ou seja, inativas). Outros 21% correspondem a crianças de pessoas que eram beneficiárias de algum tipo de plano de emprego/desemprego (principalmente dos programas Chefes e Chefas de Lar Desempregadas e Emprego Comunitário).<sup>25</sup> Os grupos mais difíceis de captar, e que explicam grande parte da deficiência de cobertura, são aqueles que estão em uma situação econômica e social de extrema precariedade, de modo que não estavam incluídos nos programas registrados (Lozano e Raffo, 2010).<sup>26</sup>

Em resumo, o método particular de direcionamento da AUH apresenta uma cobertura ampla em relação a outros programas de TMC, mas não é universal e não resolve problemas amplamente detectados, como segmentação, erros de cobertura, discriminação, estigmatização, clientelismo etc. Mesmo assim, incorpora o problema da armadilha da informalidade.

### **3.2 Condicionalidades punitivas: direito da criança e formação de capital humano?**

São diversas as condicionalidades exigidas para a cobrança da AUH. Para o limite no nível de renda, na prática, trabalha-se com autodeclaração e não se conhecem critérios nem métodos de fiscalização sobre ela. Conforme mencionado, é uma situação esdrúxula, porque a pessoa que trabalha informalmente deve declarar as condições em que desempenha uma relação trabalhista ilegal.

Além das condicionalidades em matéria de saúde e educação, o mecanismo de retenção mensal de 20% do montante do benefício “condicionado” a seu cumprimento é uma das peculiaridades mais críticas da AUH. Significa uma desigualdade no tratamento com relação aos assalariados formais, dos quais não se retém nem se retira nenhum valor de seus benefícios se as crianças não frequentam estabelecimentos educativos e sanitários. No programa de AF é outro: paga-se um montante extra – uma espécie de “prêmio” – em caso de frequência ao sistema escolar. Assim, os mesmos elementos que justificam as condicionalidades punitivas na AUH servem para justificar um “prêmio” para os trabalhadores formais.<sup>27</sup> A esta desigualdade de tratamento, soma-se a perda

---

25. Com a criação da AUH, também se reestruturaram e eliminaram programas de emprego, de modo que, em alguns casos, se reduziram a cobertura e os benefícios. Mesmo assim, diminuíram-se 600 mil bolsas educativas do Programa Ações Compensatórias e Educação e foram transferidos beneficiários de programas de províncias e municípios que aderiram à AUH.

26. Os registros mostram uma crescente quantidade de benefícios “suspensos de cobrança”, estimados em cerca de 10% dos registrados, que se explicam por incompatibilidades de bases de dados cruzados entre a nação e as províncias, falta de retirada de cartão em prazo e forma estipulados, ausência de mecanismos para facilitar o acesso a documento de identidade etc.

27. Similar discriminação entre beneficiários de AUH e do programa de AF é verificada no limite de cinco benefícios por grupo familiar para o primeiro caso, enquanto, no segundo caso, se pagam tantos benefícios quantos filhos e filhas estiverem sob seu encargo.

do valor real do benefício mensal da AUH em uma economia com altos níveis de inflação (entre 20% e 30% ao ano, segundo as estimativas privadas mais confiáveis e as avaliações das províncias com sistemas estatísticos não geridos pelo governo nacional).<sup>28</sup>

O tratamento desigual se evidencia também em outras normas. Por exemplo, a AUH exige que as crianças frequentem estabelecimentos escolares estatais, restrição que não recai sobre os assalariados formais. O argumento é que a frequência a estabelecimentos privados (que, em quase sua totalidade, são subsidiados pelo Estado) é um indicador de disponibilidade de recursos, apesar de os registros indicarem que, nos quintões mais baixos da distribuição de renda, exista elevada frequência de estabelecimentos privados.<sup>29</sup> Esta inconsistência levou a suspender na prática esta exigência, que não se derogou; e o poder político mantém a possibilidade de aplicar ou não sanções por este motivo.

Em síntese, a AUH continua consolidando um sistema institucional organizado para pagar melhores benefícios aos que estão mais bem posicionados no mercado de trabalho e na distribuição de renda. Esta é uma característica geral de políticas e programas de proteção social na América Latina, o que leva a duvidar dos objetivos visados pelas condicionalidades e critérios de seleção que caracterizam este tipo de programa. É mais razoável supor que estejam mais relacionados com a aplicação de mecanismos de controle social e de legitimação política que com questões de racionalidade técnica vinculadas à formação de capital humano.<sup>30</sup>

As condicionalidades abrem espaço para arbitrariedades na seleção e na sanção dos potenciais beneficiários. Mais ainda pelo fato de a AUH ser um programa nacional, enquanto os serviços de educação e saúde são administrados quase em sua totalidade pelas jurisdições provinciais e municipais. Existem evidências que indicam a aplicação de critérios díspares por parte de autoridades escolares e sanitárias para certificar o “não cumprimento” das condicionalidades e habilitar, assim, a potencial perda do benefício e, portanto, maiores dificuldades para continuar na carreira educativa e usufruir do sistema de saúde.

Os elementos assinalados questionam seriamente a pretensão de apresentar benefícios do tipo da AUH (e dos programas de TMC, em geral) como “direitos da criança”. Como poderiam ser considerados direitos estes benefícios que a autoridade política pode subtrair caso não se cumpram condições sobre as quais meninos, meninas e adolescentes não têm responsabilidade nem poder para cumprir por si mesmos? Como poderiam ser direitos universais, quando aos mais desprivilegiados são impostas as piores condições de acesso aos benefícios, em comparação aos

28. Ver, por exemplo, Barbeito (2010).

29. Para 2006, estimava-se que 36% dos menores dos grupos familiares dos dois primeiros quintos de renda frequentavam estabelecimentos privados (Gamallo, 2008).

30. Obtêm-se conclusões similares para o caso de programas como o Bolsa Família (Medeiros, Britto e Soares, 2007, p. 18).



que estão em melhores condições, e para o Estado se reserva o poder de sancionar conforme estas normas desiguais?

As condicionalidades punitivas, especialmente quando são desiguais em relação a outros grupos da população, não podem caracterizar direitos universais das pessoas e muito menos de meninos, meninas e adolescentes. Longe de estabelecer direitos da criança, as condicionalidades são um mecanismo que limita a autonomia pessoal, estabelecendo relações de subordinação e controle social que abrem a porta para o uso dos programas com fins de clientelismo político. Sua utilização arbitrária não depende dos beneficiários, mas das condutas das autoridades políticas.

### 3.3 Impactos distributivos: qual o nível e a favor de quais grupos?

Logicamente, qualquer transferência de renda a pessoas que antes não tinham cobertura deste tipo de benefícios tem impactos positivos em sua renda, seu consumo, sua frequência escolar etc. Lamentavelmente, no caso da AUH, é muito difícil quantificar estes impactos devido aos problemas assinalados com relação à informação de base, ao que se somam as complexidades das regras operacionais quanto à seleção de grupos beneficiários, às condicionalidades, às sanções, à debilidade fiscalizadora etc.

Como ilustração, enquanto o INDEC estima que o valor da cesta alimentícia básica com que se define a linha de indigência subiu 40%, entre janeiro de 2007 e maio de 2011, estimativas baseadas em índices de preços alternativos localizam este crescimento em 166%. Para a linha de pobreza, as diferenças oscilam entre 43% e 135%, respectivamente.<sup>31</sup> Assim, enquanto o INDEC estima, para o segundo semestre de 2010, que as famílias indigentes são cerca de 2% do total e as famílias pobres 6,8%, estimativas alternativas localizam estas porcentagens em torno de 16% e 29%, respectivamente (Lozano *et al.*, 2011).

A essas complicações dos dados de custo de vida, somam-se os múltiplos critérios aplicados nos exercícios de “simulação” que buscam estimar o impacto distributivo da AUH. É muito ampla a dispersão observada nos resultados obtidos por estes exercícios. As reduções estimadas nos indicadores de pobreza e indigência vão desde 55% e 70%, respectivamente (Agis, Cañete e Panigo, 2010), até apenas 4% e 11% (Lozano e Raffo, 2010, quadro 20).<sup>32</sup> Com outra metodologia, estima-se que, se a seleção de beneficiários e as condicionalidades tivessem aplicação “estrita”, a “pobreza extrema” cairia de 6,9% a 3,2%, e a “moderada”, de 23,2% a 21,1%. Se, por outro lado, não se fiscalizassem as condicionalidades, a redução, no primeiro caso, seria de 6,9% a 2,8% e, no segundo caso, de 23,2% a 19% (Gasparini e Cruces,

31. As estimativas mencionadas utilizam os índices de preços de províncias cujos institutos de estatísticas mantiveram suas metodologias. Para a metodologia, ver Barbeito (2010).

32. Funcionários do MTEySS apontam reduções de 35% e 53%, respectivamente. Ver Roca (2010).



2010). Um documento publicado pela OIT estima que o programa de AUH “reduz a indigência e a pobreza marginal em 65% e 18% em comparação com a situação prévia” (Bertranou, 2010).

Esses diversos resultados de tentativas de mensuração dos impactos distributivos em âmbito *macro* se agravam no plano *micro*. São múltiplos os casos que se podem apresentar, e, ademais, os montantes dos benefícios da AUH e do programa de AF diferem dos reconhecidos na cobertura adicional que representa as deduções tributárias por cargas de família no imposto de renda das pessoas. Assim, contribuintes que ganham acima dos limites salariais estabelecidos para cobrar a AUH e as AFs têm, igualmente, créditos fiscais pelos seus filhos. Esta desintegração do sistema fiscal impede a estimativa da posição de rede de cada contribuinte e, por isso, o impacto distributivo em rede.<sup>33</sup>

Em síntese, pode-se supor que o impacto distributivo da AUH seja positivo, mas não há consenso quanto à sua magnitude nem tampouco quanto à distribuição entre os diferentes grupos. A multiplicidade de programas e condicionalidades e a falta de integração fiscal são a principal explicação desta situação.

### 3.4 Financiamento: garantido e estável?

Muitos programas de TMC são financiados no todo ou em parte com recursos provenientes de empréstimos externos ou impostos gerais. Em contraste, a AUH recebe recursos do sistema de segurança social, acentuando uma tendência que há tempo vem diluindo a tradicional separação entre prestações contributivas e não contributivas. Esta tendência se verifica por duas vias. Por um lado, os benefícios da segurança social são financiados, parcialmente, com tributos gerais. Por outro lado, benefícios não contributivos são pagos com recursos arrecadados por impostos ao salário (aportes pessoais e contribuições empresariais).<sup>34</sup> Como ilustração, em 2009, os recursos arrecadados por aportes e contribuições sobre o salário representavam apenas 57% da renda total do sistema de previdência social argentino; o resto provinha de transferências de impostos gerais.

A reforma previdenciária de 1994 marcou um hiato nesse processo. Naqueles momento, o “baque fiscal” gerado pela transferência dos aportes pessoais dos trabalhadores a fundos das contas de capitalização individual de aportes foi coberto pela correlativa transferência de impostos gerais. No entanto, quando se tornou a estatizar o sistema de provisão social, ao final de 2008, recriando-se um sistema público e único de repartição, os impostos de rendas gerais permaneceram

33. A respeito, ver Barbeito (1995).

34. Semelhante ao resto da América Latina, na Argentina, o maior peso da arrecadação tributária corresponde aos impostos indiretos e sobre o salário, enquanto é baixa a carga tributária sobre a renda pessoal, patrimonial e capital (Cetrángolo e Gómez-Sabaini, 2007).

financiando a segurança social, visto que o Estado recuperou os aportes pessoais dos trabalhadores. Assim, hoje, o fundo que financia a segurança social e a AUH constitui-se com recursos tanto de aportes e contribuições sobre o salário, como de rendas gerais.

Atualmente, o sistema de segurança social registra superávit, explicado pela transferência de fundos do extinto sistema de administração privada para o Estado. Ao caráter excepcional destes fundos, soma-se a elevada e crescente “dívida contingente” que registra o sistema de previsão social, pelo não pagamento de benefícios conforme estabelece a lei vigente (e que a Corte Suprema de Justiça da Nação intimou a pagar). Finalmente, o fundo de reserva, constituído com os ativos dos fundos que antes eram geridos pela AFJP, tem sido usado para financiar o Tesouro Nacional (e também diversos programas de subsídios).<sup>35</sup>

Em resumo, a AUH disputa com outros programas contributivos recursos que podem não ser suficientes a médio e longo prazo. Parte do problema de financiamento poderia ser amenizado se tivessem sido transferidos ao financiamento da AUH os recursos que financiavam os programas suprimidos e cujos beneficiários foram absorvidos pelo novo programa.<sup>36</sup> No entanto, isto não aconteceu. O Tesouro recarregou o sistema de segurança social com a AUH e ficou com os fundos destes programas para designá-los a outros fins.

#### 4 REFLEXÕES FINAIS: REPENSAR O PROBLEMA CENTRAL

Sempre que se formula e se analisa uma política pública, primeiramente, deve-se definir o problema que se pretende resolver. Além dos objetivos mencionados, os diversos programas fiscais de transferências monetárias de renda a pessoas são resultado de um problema cada vez mais crucial: a ineficiência do mercado de trabalho para cumprir com os imperativos impostos pelo regime de organização econômica e social vigente.

Por mais que sejam apresentados como programas que buscam consagrar direitos da criança e formar seu capital humano, os programas de TMC, em geral, e a AUH, em particular, aparecem como resultado dessa incapacidade do mercado de trabalho. No entanto, organizam-se como programas de emergência e temporários que servem para esperar que o crescimento econômico permita ao mercado de trabalho cumprir de uma vez por todas as funções que não pode cumprir.

Certos princípios de organização que são comuns a esses programas são evidência do que foi mencionado previamente. Em primeiro lugar, são programas seletivos e focalizados na renda e/ou por categoria ocupacional precária. Em segundo

35. Incluindo assistência financeira a grandes empresas (por exemplo, ao setor automotivo).

36. Do total do gasto anual anunciado para a AUH (0,6% do PIB), estima-se que metade foi poupada por transferência de benefícios de outros programas (Lozano e Raffo, 2010).

lugar, exigem condicionalidades punitivas para o acesso, mais severas que as que devem ser cumpridas por pessoas com melhores renda e emprego para participar de outros programas mais generosos do sistema de proteção social. Em terceiro, os benefícios pagos são piores que os de programas para grupos mais bem posicionados e não estão integrados aos créditos fiscais reconhecidos no sistema tributário. Estas regras operacionais são sintetizadas na seguinte afirmação: piores benefícios e condicionalidades de acesso mais rigorosas para aqueles em pior situação.

A peculiaridade dos programas de TMC, em geral, e da AUH, em particular, é que se organizam justificando sua existência na distribuição de benefícios orientados às crianças. Pretende-se, em vez de assistir o adulto culpável de não ter emprego formal, assistir as crianças e os adolescentes considerados inocentes de sua situação. Contraditoriamente, apesar desta suposta inocência, sanciona-se quem não cumpre com certas condicionalidades para o acesso. Na prática, não se trata de um direito concedido à criança.

A maior novidade da AUH é o reconhecimento do benefício às pessoas em idade ativa que estejam desempregadas e/ou tenham um emprego informal. Ao inclui-las dentro da lei que regula as AFs para os assalariados formais e financiá-las com fundos da segurança social, na prática, continuam com a tradição de reconhecer direitos da pessoa trabalhadora. Este critério, para definir a população potencialmente beneficiária, supõe um maior potencial de cobertura que as tradicionais TMCs, porque não tem limites fixados (cotas) para o número de benefícios, e o teto de renda laboral é relativamente alto (vinculado com o SMVM que opera para os trabalhadores formais). Apesar disso, a AUH não resolve os problemas típicos de falta de cobertura universal, heterogeneidade e seletividade. Assim, para o Estado argentino, as crianças e os adolescentes têm valores diferentes segundo a relação trabalhista na qual estão temporariamente envolvidos seus pais e suas mães.

Como resultado, existem evidências para supor que a AUH abre espaços para certas formas de “armadilha de pobreza”, “armadilha do desemprego” e “armadilha do emprego informal”. As pessoas que trabalham informalmente preferem ocultar sua situação e registrar outros membros da família como desempregados, diante da ameaça de uma fiscalização de renda e da própria relação laboral. Como, ademais, participaram primeiro do benefício as pessoas que, por algum motivo, já estavam nos registros administrativos do Estado, quase a totalidade das pessoas beneficiárias figura como mulheres desempregadas.

A AUH mostra, assim, que as pessoas se “adaptam” aos critérios de focalização e às condicionalidades de cada programa, enquanto para o Estado se reserva o direito de discriminar entre quem merece e quem não merece benefícios. A AUH reforça esta situação quando aplica um questionável mecanismo de retenção por conta da certificação do cumprimento das condicionalidades exigidas. Isso, ademais, corrói

o valor real do benefício (e complica ainda mais o acesso aos serviços de educação e saúde). Esta combinação de regras define um benefício instável cujas regras operacionais são funcionais a Estados paternalistas e clientelistas.

O financiamento da AUH com fundos da segurança social sugere uma espécie de garantia, mas é certo que a suficiência destes fundos para todos os programas não está garantida. Essa forçada “solidariedade entre os próprios trabalhadores” se sustenta em um sistema tributário regressivo, em que subsistem, inclusive, créditos fiscais e subsídios a pessoas de renda elevada.

O maior mérito dos programas de TMC e da AUH é que distribuem benefícios a uma população que necessita deles e que não tinha cobertura dos programas de seguros sociais. No entanto, as regras operacionais eleitas por estes programas insistem em princípios de organização com comprovados inconvenientes: focalização, condicionalidade punitiva, temporalidade e falta de integração com o sistema tributário. Estes critérios potencializam o papel dos “técnicos” especializados em classificar e selecionar os problemas para a população, o que não é de estranhar que gozem de sua preferência. Mas, em troca, diminuem a autonomia dos beneficiários e sua capacidade para se desenvolverem em sociedade independentemente da permissão outorgada pelo poder político e por seus operadores.

Alguns elementos expostos neste trabalho ajudam a pensar prováveis caminhos para melhorar os resultados desses programas. Em particular, é interessante ressaltar quatro evidências cada vez mais claras nas sociedades latino-americanas: *i)* não é possível obter o ideal do pleno emprego para toda a força de trabalho e, muito menos, em condições que fomentem o bem-estar e a autonomia pessoais; *ii)* não é possível obter coberturas universais e igualitárias com programas focalizados e condicionados; *iii)* não é possível gerar distribuição progressiva de renda e sustentar fontes de financiamento se não se integram os subsídios fiscais com tributos distributivamente progressivos; e *iv)* não é possível seguir exigindo ao contrato trabalhista os imperativos que hoje lhe impõe o sistema capitalista com relação à designação dos empregos disponíveis e à distribuição de renda.

Essas evidências deveriam ser consideradas como pré-requisitos iniciais ao traçar novos caminhos para as políticas de transferências de renda. O desafio não é seguir reunindo programas com base nos mesmos princípios de organização, mas pensar em programas embasados em outros princípios de organização. Assim, à focalização, condicionalidade punitiva, à temporalidade e à falta de integração com o sistema tributário, que caracterizam os programas de TMC, deveriam se opor regras operacionais de universalidade, incondicionalidade, estabilidade e integração entre subsídios e tributos.

## REFERÊNCIAS

- AGIS, E.; CAÑETE, C.; PANIGO, D. **El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina**. Buenos Aires: Cenda/PROFPE/Ceil-piette, 2010. Mimeografado.
- AGUIRRE, J.; LO VUOLO, R. M. **El sistema de Speenhamand, o ingreso ciudadano e a retórica da reação**. Buenos Aires: CIEPP, Feb. 2011. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 79).
- ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Banco Mundial. **Aportes para una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina**. Buenos Aires: MTEySS; Banco Mundial, 2008.
- ARZA, C. **Back to the State: pension fund nationalization in Argentina**. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 72).
- BARBEITO, A. La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social. *In*: VUOLO, R. M. (Ed.). **Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano**. Buenos Aires: CIEPP, 1995. p. 177-234.
- \_\_\_\_\_. **Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales**. Buenos Aires: CIEPP, 2010. (Análisis de Coyuntura CIEPP, n. 23).
- BARBEITO, A.; LO VUOLO, R. M. **La modernización excluyente: transformación económica y Estado de bienestar en Argentina**. Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/Losada, 1992.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. *In*: GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.
- BERTRANOU, F. **Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares**. Buenos Aires: OIT, 2010.
- BERRENECHEA, V. C.; STRASCHNOY, M. **El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales**. *In*: ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE INGRESO CIUDADANO. Buenos Aires, 6-7 nov. 2008. Mimeografado.
- CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale**. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- CECHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de transferencias condicionadas: balance da la experiencia reciente en América Latina y Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Cuadernos de la Cepal, n. 95). Disponível em: < <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>>.

CETRÁNGOLO, O.; GÓMEZ-SABAINI, J. C. **La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta**. Santiago de Chile: Cepal, 2007. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 60).

DUHAU, E. **Evaluación del diseño y la operación de la pensión alimentaria**. México: UAM, 2009. Mimeografiado.

GAMALLO, G. **Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)**. Buenos Aires: CIEPP, 2008.

GASPARINI, L.; CRUCES, G. **Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas**. La Pata: Cedlas, 2010. (Documento de Trabajo, n. 102).

GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. *In*: GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 15-48.

ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world: the Americas, 2009**. Washington: Issa, 2010.

LAUTIER, B. **L'économie informelle dans le tiers monde**. Paris: La Découverte, 1994.

\_\_\_\_\_. Una proteção social mutualista e universal: condição para a eficácia da luta contra a pobreza. *In*: VUOLO, R. M. **A credibilidade social da política econômica em América Latina**. Buenos Aires: CIEPP, 2006. p. 43-105.

LO VUOLO, R. M. **Promesas falsas e necesidades certas: acerca do proyecto de criação do sistema integrado de previsão argentino**. Buenos Aires: CIEPP, 2008. (Análisis de Coyuntura, n. 18).

\_\_\_\_\_. **Asignación por hijo**. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Análisis de Coyuntura, n. 21).

LO VUOLO, R. M. *et al.* **La pobreza de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: CIEPP, 1999.

LOZANO, R. *et al.* **El mapa de la pobreza argentina: o los efectos de actualizar la metodología**. Buenos Aires: IDEP-CTA, 2011. Mimeografiado.

LOZANO, C.; RAFFO, T. **Bicentenario sin hambre: evaluación del programa "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros 4 meses de implementación**. Buenos Aires: IDEP-CTA, 2010. Mimeografiado.

\_\_\_\_\_. **Actualización de la cobertura; AUH e QUE**. Buenos Aires: IPYPP, 2011. Mimeografiado.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1283).

MESA-LAGO, C. A lei de reforma da previdência social argentina; antecedentes, razões, características e análise de posibles resultados e riesgos. **Nueva sociedade**, p. 14-30, 2009.

MÜLLER, K. Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. **International journal of social welfare**, v. 18, n. 2, p. 163-172, Apr. 2009. (First published online: 10 July 2008 ). Disponível em: <<http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2397.2008.00579.x/pdf>>.

OFFE, C. Basic income and the labor contract. **Basic income studies**, n. 3, 2008.

OIT – OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Asignaciones familiares en Uruguay**: evaluación y propuestas de reforma. Santiago de Chile: OIT, 2007.

ROCA, E. Los retos y las oportunidades de la Seguridad Social en la Argentina. *In*: DIÁLOGOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. Buenos Aires, 14 may 2010. Disponível em: <<http://www.cippec.org/files/documents/Dialogos%202010/Roca.pdf>>.

RODRÍGUEZ, E. C. **Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género**: ¿Por dónde anda América Latina? Santiago: Cepal, 2011.

SZENQUER, D. Z. **Programa Familias por la Inclusión Social**: um análisis comparado. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 71).

THEODORO, M. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 919).

TOKMAN, V. **Flexibilidad con informalidad**: opciones y restricciones. Santiago de Chile: Cepal, 2007. (Macroeconomía del desarrollo, n. 70).

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 2006**: equidad y desarrollo. Washington: Banco Mundial, 2005.

WORLD BANK. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Washington: World Bank, 2009. (Policy Research Report, n. 47.603).

YANES, P. Mexico's targeted and conditional transfers: between oportunidades and rights. **Economic and political weekly**, v. XLVI, n. 21, 2011. Disponível em: <<http://environmentportal.in/files/Mexicos%20targeted.pdf>>.





# QUEM RECEBE O QUÊ? PRINCÍPIOS E IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ARGENTINO\*

Camila Arza\*\*

Este artigo analisa os princípios e os impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. Mostra o desenvolvimento da política previdenciária desde a sua criação, incluindo as duas últimas reformas estruturais – a privatização de 1993-1994 e a estatização de 2008 – e como cada uma delas tem definido os princípios distributivos do sistema. O trabalho estuda também as medidas mais recentes, que têm tornado a distribuição real dos benefícios desligada do sistema bismarckiano tradicional. Juntas, estas e outras medidas foram definindo a distribuição de benefícios e a cobertura do sistema previdenciário argentino atual, apresentado até o final do artigo.

**Palavras-chave:** distribuição; equidade; benefícios previdenciários; cobertura; seguridade social.

## WHO GETS WHAT? PRINCIPLES AND DISTRIBUTIVE IMPACTS OF THE ARGENTINE PENSION SYSTEM<sup>i</sup>

This article discusses the principles and distributive impacts of the Argentine pension system. On the one hand, it presents the evolution of pension policy from its origins, including two recent structural reforms (privatization in 1993-4, and its reversal in 2008), and the way in which each of them defined the distributive principles of the system. On the other hand, the paper studies the most recent measures that have been loosening the actual distribution of benefits from the traditional Bismarckian model. These and other measures have jointly defined the distribution of benefits and coverage in the current Argentine pension system, which is presented at the end of the paper.

**Keywords:** distribution; equity; social security benefits; coverage; social security.

JEL: H55; H53; I38; E24; D63; D31.

Rev. Tempo do Mundo, 4(2): 183-206 [2012]

### 1 INTRODUÇÃO

Os sistemas previdenciários são poderosos mecanismos de distribuição. A partir da combinação de poupança forçada, contribuições salariais e transferências fiscais, redistribuem recursos ao longo da vida e entre as pessoas, estruturam a estratificação social e influenciam os níveis de igualdade e desigualdade da sociedade. Ao longo da história, o processo de construção e desenvolvimento de sistemas de seguridade social do mundo deu origem a batalhas políticas sobre a distribuição de direitos e benefícios. Em sua expansão, os sistemas previdenciários foram redefinindo os papéis do mercado, do Estado e das famílias na proteção social e na cobertura de risco na sociedade. A expansão do seguro social foi

\* A autora agradece o financiamento outorgado pela Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica e o Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

\*\* Pesquisadora do CONICET.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

particularmente importante para aqueles com riscos elevados e falta de recursos para a proteção econômica por outros meios, mas seus impactos não têm sido sempre progressivos. Na América Latina, a construção de sistemas de seguridade social estratificados gerou novas desigualdades (Mesa-Lago, 1978). Na prática, cada sistema previdenciário define o objeto da atenção pública e tem efeitos distributivos próprios, intencionais ou não, tanto intrageracionais como intergeracionais. Em seu desenho, vem registrado o que muitos consideram a essência da política: quem recebe o quê, quando e como.

Este artigo trata da análise do sistema previdenciário argentino a partir dessa perspectiva. Ao longo da história da previdência social na Argentina, os princípios e os impactos distributivos do sistema foram alterados. Depois de um período caracterizado pela estratificação ocupacional, a previdência social foi estendida para incluir todos os trabalhadores formais em condições mais homogêneas. No entanto, a concepção contributiva foi segmentando a população entre aqueles que estavam dentro e aqueles que estavam fora do sistema em função de suas carreiras. A população empregada no mercado de trabalho informal e suas famílias, bem como os trabalhadores desempregados por muito tempo e os trabalhadores familiares – especialmente, as mulheres ocupadas no trabalho doméstico –, ficou desprotegida. A reforma da década de 1990, que substituiu o sistema financeiro de repartição por um sistema misto, com capitalização individual, consolidou o aspecto contributivo do sistema. Os benefícios passaram a estar mais fortemente associados à capacidade de poupança previdenciária de cada um – e, portanto, ao salário e ao histórico contributivo. Em 2008, uma nova reforma eliminou o sistema de capitalização, mantendo o subsistema público, contributivo, com benefícios proporcionais aos salários, como o único pilar do sistema previdenciário vigente. Estas e outras medidas, relacionadas aos mecanismos de obtenção, cálculo e indexação das aposentadorias, influenciaram a atual distribuição de direitos e benefícios.

O artigo está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, a segunda seção apresenta os aspectos conceituais básicos dos sistemas previdenciários e os seus princípios distributivos. A terceira seção apresenta a evolução da política previdenciária argentina a partir de uma perspectiva histórica, com especial atenção para as duas recentes reformas estruturais – a privatização de 1993-1994 e a estatização de 2008 –, analisando como cada uma definiu os princípios distributivos do sistema previdenciário. A quarta seção aborda a análise quantitativa dos impactos distributivos da atual previdência social argentina: a distribuição dos benefícios e a distribuição de cobertura entre os idosos. Por fim, apresentam-se algumas conclusões sobre as perspectivas de uma política de redistribuição de longo prazo.

## **2 CONCEPÇÃO PREVIDENCIÁRIA E DISTRIBUIÇÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS E RISCOS**

Os sistemas previdenciários comparados podem ser classificados com base em seus princípios distributivos – ou seja, de acordo com o modo de distribuição de direitos, recursos e risco. A distribuição dos direitos define quem é elegível para um benefício

e em que condições. A distribuição de recursos mostra a quais benefícios cada um tem acesso e como estes benefícios são financiados. A distribuição dos riscos considera as eventualidades trabalhistas, demográficas ou políticas que podem afetar os direitos, os benefícios e os custos previdenciários em cada sistema, e como eles são distribuídos – quer dizer, quem assume seus custos (Arza, 2006a).

A literatura identifica três modelos de distribuição de direitos: *i)* os sistemas universais, que outorgam benefícios a toda a população, com a exigência de o segurado estar em conformidade com a idade da aposentadoria e, em alguns casos, residir em um país ou distrito; *ii)* os sistemas focalizados, que alocam benefícios apenas para pessoas com renda individual ou familiar abaixo do valor predefinido; e *iii)* os sistemas contributivos com base em emprego, que outorgam benefícios apenas àqueles que trabalharam e contribuíram por um período de tempo específico (Issa, 2008). Dentro de cada um destes três modelos, também podem existir diferenças significativas, por exemplo: o número de anos de contribuições necessárias para a obtenção de benefícios, nos sistemas baseados no emprego; o limite de renda individual ou familiar a partir do qual se começa a perceber benefícios, nos sistemas focalizados; e a exigência de residência ou cidadania, em sistemas universais.

A distribuição dos recursos do sistema previdenciário depende tanto do mecanismo de financiamento como da fórmula de cálculo dos benefícios. Os dois juntos definem quanto contribuir, direta ou indiretamente, e quanto cada pessoa irá receber ao longo de sua vida. O financiamento pode ser feito mediante diversas combinações entre contribuições patronais, contribuições pessoais, transferências públicas (com recursos de fontes fiscais diversas), rendimentos etc. A distribuição dos benefícios também varia entre os sistemas. Os modelos mais comuns são: *i)* benefícios fixos, determinados administrativamente em valor único para todos; *ii)* benefícios proporcionais ao rendimento do trabalho, calculados com base em uma taxa de substituição estabelecida na legislação previdenciária; e *iii)* os benefícios atuariais ou associados à poupança individual, em que as transferências são, principalmente, intrapessoais, ao longo da vida de cada um.

Por fim, os sistemas previdenciários também abrangem os riscos de maneiras diferentes, de acordo com sua concepção (Barr e Diamond, 2009). Os sistemas contributivos costumam oferecer menos cobertura aos riscos do mercado de trabalho (risco de desemprego ou informalidade) que os sistemas universais, nos quais o benefício é independente do histórico de trabalho. Da mesma forma, os sistemas de capitalização são mais afetados pelos mercados financeiros que os sistemas de repartição, enquanto o risco político – gestão ou regulação ineficaz ou guiada por interesses políticos – afeta tanto os sistemas privados de capitalização como os sistemas públicos de repartição (Barr, 2002; Kay, 2009). Cada sistema oferece ainda diferentes níveis de cobertura contra estes riscos, que podem ser transferidos para

o indivíduo, como muitas vezes acontece em sistemas de contas individuais, ou compartilhados entre gerações, como ocorre em sistemas de repartição.

Com base nesses elementos, os sistemas previdenciários afetam a distribuição intrageracional e intergeracional de proteção. Em alguns casos, estes efeitos não são intencionais, mas surgem sobre os progressos na implementação dos sistemas previdenciários em contextos específicos. Um impacto intergeracional clássico de sistemas de repartição geralmente ocorre nos primeiros estágios de sua formação. Quando um novo sistema previdenciário outorga benefícios aos primeiros grupos de idosos e financia estes benefícios por meio de aportes e contribuições salariais da força de trabalho, efetivamente gera uma transferência líquida de recursos para as primeiras gerações de aposentados.

Da mesma forma, uma reforma que substitui um sistema de repartição por um de capitalização estabelece uma dupla carga de financiamento sobre as gerações destinadas a pagar o custo da transição – ou seja, a dívida implícita do sistema com os aposentados atuais e futuros, com os quais o Estado tem compromisso. De modo geral, a maturação dos sistemas previdenciários, o envelhecimento da população e a modificação das regras previdenciárias ou sua implementação são alguns dos mecanismos que podem produzir transferências intergeracionais de custos e benefícios, bem como variações nos níveis de proteção acessados por todas as gerações (Arza, 2006b).<sup>1</sup>

Os sistemas previdenciários têm ainda importantes impactos sobre a distribuição intrageracional de direitos e benefícios. Praticamente todos os sistemas previdenciários geram algum tipo de transferência intrageracional, seja vertical (entre os grupos de renda) ou horizontal (entre outros grupos sociais e grupos de gênero, ocupação etc.). Grande parte dos sistemas previdenciários tem algum mecanismo para transferir recursos para os mais pobres, como benefícios mínimos. Muitos produzem também as transferências entre homens e mulheres e entre grupos ocupacionais, de acordo com os riscos relativos de cada um (por exemplo, como resultado de diferenças na mortalidade ou nas trajetórias salariais típicas de cada grupo). Quando há regimes especiais para determinados grupos de trabalhadores, financiados a partir de uma fonte de recursos gerais, transferências horizontais também são realizadas para eles. Os sistemas que financiam partes de seus benefícios com recursos fiscais gerais, mas os outorgam a apenas uma parte da população, como os trabalhadores formais, transferem os recursos da população que paga impostos aos beneficiários. Como as aposentadorias e as pensões são benefícios vitalícios, as pessoas com maior expectativa de vida costumam obter também mais benefícios totais ao longo da vida que o restante dos indivíduos.

---

1. A *maturação* de um sistema previdenciário está associada, por um lado, ao tempo decorrido desde o momento em que um sistema é criado e, por outro lado, aos requisitos estabelecidos para a obtenção de benefícios. Um sistema *jovem* é aquele que tem muitos contribuintes e poucos beneficiários, pois são poucos os segurados que alcançaram a idade de aposentadoria. Conforme o tempo passa, mais afiliados atingem a idade de aposentadoria, e o sistema *amadurece*.

Em suma, cada concepção previdenciária define e promove um padrão distributivo específico. A organização da atribuição de direitos e recursos e a cobertura de riscos entre os indivíduos e ao longo da vida de cada um têm um impacto sobre a distribuição dentro de uma geração e entre as gerações. Os “vencedores” e “perdedores” dependem tanto da concepção previdenciária vigente em cada momento quanto da forma como é aplicada na prática e de sua interação com o contexto socioeconômico específico. A concepção não é neutra. Sua análise permite avaliar seus resultados políticos: quem recebe o quê, como e quando da política previdenciária em cada momento. A seguir, analisa-se, a partir desta perspectiva, a experiência do caso argentino.

### **3 POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ARGENTINA: ESTRATÉGIAS DISTRIBUTIVAS AO LONGO DA HISTÓRIA**

#### **3.1 Origens e desenvolvimento**

A previdência social argentina nasce no início do século XX, com a criação dos primeiros regimes direcionados a uns poucos grupos ocupacionais que tinham laços estreitos com o aparato do Estado ou estavam ocupados em atividades econômicas estratégicas (Mesa-Lago, 1978). Até o início da década de 1940, a seguridade social argentina, limitada aos setores relativamente privilegiados, incluiu apenas uma pequena parte da população (Feldman *et al.*, 1986, p. 31). O sistema estava organizado em caixas de previdência, cada uma correspondendo a um grupo ocupacional específico, formando um sistema segmentado, em que prevaleciam diferenças nas condições de acesso e nos benefícios entre os trabalhadores de diferentes setores. Com a criação da caixa dos trabalhadores do comércio em 1944 e dos trabalhadores da indústria em 1946, houve um afluxo maciço de trabalhadores e um aumento significativo na cobertura. Quando, em meados dos anos 1950, foram criadas as últimas três caixas de previdências para os setores antes excluídos – os trabalhadores rurais; os autônomos, profissionais liberais e empresários; e, finalmente, os trabalhadores domésticos –, foi concluída a cobertura legal de todos os trabalhadores formais. Os níveis de associação e contribuição efetiva, contudo, variavam entre os regimes, e eram particularmente baixos em alguns deles. Em 1961, por exemplo, apenas 5% dos trabalhadores autônomos ativos contribuíam para o sistema (*op. cit.*, 1986, p. 36). Em todos os casos, tratava-se de regimes contributivos, o que envolvia contribuições salariais para trabalhadores e empresas; estes regimes concediam benefícios proporcionais à renda do trabalho antes da aposentadoria aos trabalhadores elegíveis e suas famílias.

Apesar das tentativas de centralização do sistema no Instituto Nacional de Previsión Social, a fragmentação manteve-se até o início da década de 1960 (Feldman *et al.*, 1986; Lloyd-Sherlock, 1992). Em 1968, o governo estabeleceu uma reforma que centralizou a administração, eliminou definitivamente a segmentação

ocupacional e homogeneizou as condições de acesso e os benefícios.<sup>2</sup> As novas regras consolidaram o modelo contributivo, estabelecendo um mínimo de dez anos de contribuição para requerer a aposentadoria por idade. A distribuição dos benefícios aproximou-se de modelo de substituição de renda, ao eliminar as escalas de redução anteriormente existentes, que geravam maiores taxas de substituição para os trabalhadores de menor renda. O sistema direcionou a proteção ao trabalhador formal e sua família, em um clássico esquema bismarckiano. Seus impactos distributivos foram associados à distribuição da renda do trabalho, do trabalho formal e da estrutura familiar, parcialmente compensados por elementos como benefícios mínimos e máximos.

Após a incorporação jurídica plena de todos os grupos ocupacionais e a padronização dos regimes existentes, o mecanismo mais importante de segmentação da população em termos de proteção previdenciária foi associado com a participação no mercado de trabalho formal. Sob uma concepção contributiva, os trabalhadores informais, que não realizaram contribuições durante a vida ativa, tendiam a permanecer fora do sistema. À medida que os anos de contribuições necessários para a obtenção de benefícios foram aumentados, especialmente após a reforma dos anos 1990, a segmentação da população entre formais, com direitos previdenciários, e informais, sem direito, tornou-se mais acentuada. Em 1980, a cobertura entre os homens com 60 anos de idade ou mais foi estimada entre 62% e 72% (Feldman *et al.* 1986, p. 74). Na década seguinte, com o aumento da informalidade do trabalho e o estabelecimento dos requisitos de acesso cada vez mais rigorosos, a segmentação tornou-se mais pronunciada. Entre 1992 e 2003, a cobertura total caiu de 78% para 68% da população com 65 anos ou com mais idade (Rofman *et al.*, 2009b).

Outro aspecto importante em termos de distribuição de recursos é o financiamento do sistema. Até os anos 1980, o financiamento era baseado essencialmente em salários e contribuições. Isto significava que, além da possível transferência das taxas de contribuições, os recursos circulavam desde os trabalhadores formais até os aposentados. A mudança no financiamento ocorreu em 1980, durante a ditadura, quando se eliminaram as contribuições de empresas, substituindo-as pelos recursos fiscais. Esta medida modificou a estrutura de financiamento da seguridade social, que passou a incluir uma grande porção fiscal, reconfigurando a distribuição dos recursos do sistema. Em um sistema direcionado para trabalhadores formais e suas famílias, o financiamento com recursos fiscais gera transferências questionáveis, enquanto os trabalhadores informais pagam por meio de impostos parte do financiamento de um sistema do qual muitas vezes não conseguem receber benefícios. A eliminação do autofinanciamento afetou tanto os princípios da equidade do sistema como seu equilíbrio financeiro em médio prazo.

---

2. No entanto, alguma diferenciação continuou existindo, com a proliferação de “regimes especiais” para grupos ocupacionais específicos que tiveram condições de acesso ou benefícios mais generosos.

Com o retorno da democracia, foram restabelecidas as contribuições empresariais que tinham sido eliminadas alguns anos antes. Contudo, em um contexto de maturação previdenciária, alta informalidade trabalhista e evasão fiscal, o sistema continuou exigindo recursos fiscais.<sup>3</sup> Como parte da crise da dívida externa, que atingiu as economias latino-americanas no início dos anos 1980, as restrições fiscais foram particularmente fortes. O envelhecimento progressivo da população acrescentou mais dificuldades ao equilíbrio financeiro do sistema, tanto por causa dos períodos de percepção dos benefícios, que foram estendidos devido à maior expectativa de vida, como porque a população em idade ativa, os potenciais contribuintes, representava uma percentagem da população total que foi sendo reduzida. A população com mais de 65 anos, que em 1950 representava 4,2% do total, aumentou para 8,9% em 1990.<sup>4</sup> Somada a isso, está a proliferação de decisões judiciais favoráveis às demandas de revisão de benefícios.

Nesse contexto, em 1986, o governo declarou estado de emergência na previdência argentina para congelar todas as exigências legais e execuções de decisões, e estabelecer um novo mecanismo para o cálculo dos benefícios. Entre 1983 e 1987, os benefícios médios de aposentadoria foram reduzidos em 36% em termos reais (Argentina, 2001, tabela 2.4). Em um contexto de inflação elevada e restrições fiscais, muitas vezes se realizam atualizações diferenciais, aumentando-se os benefícios mínimos mais que os médios e os altos. Isto resultou em uma uniformização da distribuição dos benefícios e em um número crescente de aposentados com o benefício mínimo. A crise previdenciária afetou a posição social dos aposentados e a distribuição intergeracional da proteção: alguns grupos foram prejudicados mais que outros, dependendo do ano específico em que se aposentaram. Ela também teve efeitos políticos, minando a confiança no sistema previdenciário público e ampliando as possibilidades de reforma estrutural que ocorreu alguns anos mais tarde.

### 3.2 Reforma estrutural e capitalização individual privada

Em 1993, em linha com a política de retração do Estado, impulsionada pelo governo de Carlos Menem, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 24.241, que reestruturou de forma integral o sistema previdenciário argentino (Goldberg e Lo Vuolo, 2006; Arza, 2008; Bertranou *et al.*, 2003; Alonso, 2000). A reforma substituiu o antigo modelo de repartição por um sistema misto, que incluiu as contas de capitalização individual e de administração privada.

---

3. Em 1980, eram 2,54 contribuintes para cada beneficiário. Esta proporção caiu para 2,05 contribuintes por beneficiário em 1983, 1,9 em 1985 e 1,8 em 1990 (Jáuregui, 1993, p. 26).

4. Com base na CEPALSTAT, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Disponível em: <<http://www.cepal.org/estadisticas>>. Acesso em: 17 set. 2011.



O novo sistema previdenciário foi dividido em dois subsistemas: um subsistema público de repartição com um novo mecanismo de cálculo dos benefícios, mais associado ao histórico de contribuição de cada trabalhador; e um sistema privado, baseado na capitalização das contribuições dos trabalhadores em contas individuais geridas por entidades privadas, denominadas de AFJPs (*administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones* – administradoras de fundos de aposentadorias e pensões).

Isso significou uma mudança fundamental de um modelo de *benefício definido*, em que o benefício é determinado por uma taxa de substituição conhecida previamente, para um modelo de *contribuição definida*, em que o benefício é conhecido apenas no momento da aposentadoria, com base nos fundos reais acumulados por trabalhador. A mudança também resultou em uma redefinição dos riscos do sistema e de sua distribuição. Com o sistema de capitalização individual, surgiram os riscos que normalmente afetam os sistemas de previdência privada, como o risco de investimento (Barr, 2002). Embora os sistemas de capitalização também admitam diferentes níveis de mutualidade dos riscos pós-aposentadoria (por exemplo, ao se compartilhar o risco de longevidade), os riscos do mercado de trabalho e de investimento durante o período de acumulação, antes da aposentadoria, tendem a ser individualizados. Assim, a aposentadoria que cada um recebe reflete sua capacidade de acumulação individual, que, por sua vez, depende do seu histórico de trabalho e salário e do resultado financeiro do investimento das suas contas individuais.

O cálculo do benefício se tornou mais complexo e passou a depender, em parte, do subsistema a que o segurado se encontra afiliado – público ou privado (figura A.1, no apêndice). Todos os trabalhadores com direitos previdenciários recebem o benefício básico universal (PBU), um benefício de valor fixo pago pelo Estado com a capacidade de redistribuir recursos progressivamente dentro da população coberta. Durante o período de transição do antigo sistema para o novo sistema misto, todos os aposentados também recebiam o benefício compensatório (PC) equivalente a 1,5% do salário para cada ano de contribuição antes da reforma de 1993. Os trabalhadores filiados ao subsistema público recebiam ainda a pensão adicional por permanência (PAP), um benefício de 0,85% do salário para cada ano contributivo após a reforma, aumentado para 1,5% em 2007. Os trabalhadores afiliados ao sistema privado recebiam um benefício – renda vitalícia, aposentadoria programada ou fracionada – calculado com base na capitalização de recursos e na expectativa de vida estimada no momento da aposentadoria.

Sob essa nova concepção previdenciária, em ambos os subsistemas, o direito a um benefício se constrói ao longo da vida laboral e depende mais estritamente das características desta trajetória, especialmente em termos de formalidade do emprego e dos salários. No sistema privado, as contas individuais impulsionaram



a ideia de *direito de propriedade* sobre as contribuições trabalhistas: cada indivíduo podia construir um fundo e ter o “controle” deste fundo, de sua rentabilidade e de seus riscos. Deste modo, a reforma transferiu parte dos riscos sociais (riscos financeiros, de gestão, políticos e do mercado de trabalho) para a esfera privada (o indivíduo), introduziu mecanismos de garantia explícita para riscos específicos (morte e invalidez) e converteu a seguridade social em um mecanismo regulado de poupança individual para a aposentadoria.

Nos subsistemas públicos, as condições de acesso aos benefícios tornaram-se mais rigorosas. Estabeleceu-se uma exigência mínima de trinta anos de contribuição e se restringiram às facilidades para justificar os períodos trabalhistas e contributivos passados. Neste contexto, a cobertura previdenciária dos idosos começou a cair. Enquanto, em 1992, aproximadamente 84% dos homens com mais de 65 anos recebiam benefícios previdenciários, a porcentagem caiu para 73% em 2005. Com menor cobertura inicial, as mulheres também apresentaram reduções semelhantes (Rofman *et al.*, 2009b).

Além disso, o financiamento tornou-se cada vez mais dependente de recursos fiscais. A transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização, combinada com a redução das contribuições patronais e a transferência durante os anos sucessivos dos déficits de algumas caixas de previdência (Bertranou *et al.*, 2003), aprofundou a dependência do sistema em relação aos recursos fiscais. Ampliaram-se as transferências intrageracionais de recursos, implícitas em seu financiamento, da população em geral para as pessoas com direitos previdenciários.

A profunda crise econômica do final de 2001 afetou tanto o sistema de repartição como o sistema de capitalização. No sistema público, os aposentados sofreram um corte de 13% em seus benefícios, em um contexto de fortes restrições fiscais. No sistema privado, os afiliados foram afetados simultaneamente pelo risco político e pelo risco de investimento, enquanto o governo forçou as AFJPs a aumentar a participação de títulos do Estado, que superou 70% da carteira de investimentos em 2002 (SAFJP, 2002). A crise demonstrou não apenas o risco político em ambos os sistemas (Kay, 2009), mas também como estes riscos podem afetar a distribuição intrageracional de recursos, bem como a importância da intervenção do Estado para mitigar as desigualdades intergeracionais que isto gera.

Em suma, o sistema previdenciário criado em 1993 adotou um mecanismo de distribuição de direitos contributivos direcionados aos trabalhadores formais e a suas famílias. A distribuição dos benefícios combinou um benefício fixo (PBU) com benefícios proporcionais aos salários no subsistema público e benefícios atuariais no subsistema privado. Este último eliminou praticamente todos os mecanismos de transferência de renda intrageracionais, e o benefício de cada um se ajusta mais estritamente ao seu histórico contributivo e à capacidade de poupança individual.

A função de redistribuição se limita ao benefício outorgado pelo subsistema público, que, dadas as restrições contributivas de acesso, inclui apenas a população formal. A população descoberta, no entanto, contribui potencialmente para financiar, por meio do pagamento de impostos específicos e gerais destinados ao sistema previdenciário, parte dos custos de transição e do déficit do sistema.

### 3.3 A política previdenciária pós-2001

Com a recuperação econômica após a crise do final de 2001, iniciou-se um processo de expansão do papel do Estado na política previdenciária argentina que inverteu a tendência da década de 1990. Logo após a crise desencadeada, o diálogo social foi convocado para avaliar o sistema previdenciário (Mesa-Lago, 2009; Argentina, 2003), mas as mudanças mais importantes ocorreram anos depois.

#### 3.3.1 A expansão da cobertura

Uma das medidas mais importantes do período foi a expansão da cobertura previdenciária. Isto aconteceu de duas formas. Por um lado, ampliou-se o número de benefícios não contributivos (por velhice e invalidez, entre outros), como parte de um programa que já existia anteriormente, mas que até 2003 estava limitado por restrições orçamentárias (CELS, 2004; Bertranou, 2002). Superadas estas restrições, o número de benefícios aumentou, especialmente aqueles destinados a pessoas com deficiência e mães com sete ou mais filhos. Os benefícios destinados aos idosos aumentaram de 43.272 para 92.517, entre dezembro de 2003 e dezembro de 2007, e, posteriormente, começaram a cair, registrando-se 57.059 benefícios em junho de 2010 (Argentina, 2010, p. 37).

Por outro lado, a expansão da cobertura foi realizada graças a um programa que teve impactos muito mais amplos. Este programa, chamado de “moratória previdenciária”, mais tarde denominado de Plano de Inclusão Previdenciária, permitiu acesso a benefícios previdenciários para cerca de 2,5 milhões de idosos que não satisfaziam as exigências contributivas vigentes (Rofman *et al.*, 2009a; Cetrangolo e Grushka, 2008; Arza, 2012; Anses, 2011a). Este programa abordou uma das principais causas da exclusão previdenciária desse período: as dificuldades em cumprir com os trinta anos de contribuições registradas necessárias para permitir um benefício de aposentadoria no sistema contributivo.<sup>5</sup>

---

5. Uma “moratória” é um plano de facilidade de pagamento para débitos fiscais vencidos. Normalmente, é concedida em circunstâncias excepcionais, por um período limitado de tempo. Embora o uso de moratórias fiscais seja comum na Argentina, a moratória previdenciária permitiu que as pessoas com idade para aposentadoria que aderissem ao programa começassem a receber benefícios imediatamente.

O programa funciona da seguinte maneira: ao atingir a idade da aposentadoria, o cidadão pode ir à Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) para calcular a sua *dívida previdenciária* – as contribuições não realizadas durante os anos de trabalho não registrado – e participar de um plano de facilidade de pagamento (Boudou *et al.*, 2007). Após o pagamento da primeira prestação, as pessoas podem começar a receber a aposentadoria e pagar mensalmente as cotas remanescentes, geralmente deduzidas diretamente dos novos benefícios recebidos. Embora as regras suponham que aqueles que aderem tenham trabalhado em posições não registradas (informais) ao longo do período de anos reconhecidos, na prática, trata-se muitas vezes de mulheres que se dedicaram às tarefas domésticas.

A iniciativa permitiu expandir a cobertura e reduzir as lacunas de exclusão existentes, incluindo-se os trabalhadores informais e domésticos não remunerados, ao redirecionar recursos da seguridade social para este grupo. Apesar disso, como a expansão foi realizada com uma medida de curto prazo, ela não estabeleceu as bases para garantir o acesso à projeção na velhice para os trabalhadores informais e não remunerados das gerações futuras.

### 3.3.2 A reforma de 2007

Uma segunda medida importante foi a reforma previdenciária de fevereiro de 2007. Por meio da Lei nº 26.222, o Estado aumentou sua participação no sistema previdenciário antes da eliminação do sistema privado, que viria menos de dois anos depois. Esta reforma teve como objetivo modificar o equilíbrio público-privado do sistema, ampliando o subsistema público e introduzindo novos regulamentos aplicáveis ao subsistema privado.

A reforma introduziu a livre escolha de afiliação para os trabalhadores entre os subsistemas públicos e privados e estabeleceu que os novos trabalhadores que não exercessem a opção, os chamados indecisos, seriam incorporados ao subsistema público, e não ao subsistema privado, como a partir de 1994. Também estabeleceu a transferência automática para o subsistema público de um conjunto de trabalhadores próximos à aposentadoria com fundos previdenciários limitados em suas contas individuais.

Assim, à medida que a “moratória” ampliava o número de beneficiários do subsistema público, a reforma de 2007 ampliava o número de afiliadas e contribuintes para este subsistema. Consequentemente, a partir de 2007, foi se modificando a relação público-privado do sistema previdenciário e aumentando substancialmente tanto o número de afiliados como o de contribuintes do sistema público (Anses, 2008).

Finalmente, essa reforma estabeleceu ainda um aumento da PAP – a taxa de substituição para cada ano de contribuição realizada após 1994 – de 0,85% para 1,5% da renda do trabalho para cada ano de contribuição. Aumentou-se, assim, o benefício esperado para as gerações que vão se aposentar posteriormente no subsistema público.

### 3.3.3 A indexação automática

A terceira medida importante nos últimos anos foi o estabelecimento de um mecanismo legal para a indexação automática dos benefícios. Este foi um dos principais problemas do sistema desde a crise de 2001-2002, quando, com o abandono do sistema de conversibilidade, começaram a ser registrados níveis de inflação não negligenciáveis.

Embora fossem aplicados aumentos discricionários dos benefícios durante o período 2002-2008, a maior parte deles concentrados no benefício mínimo, não havia um mecanismo de atualização para dar previsibilidade para estes ajustes e, assim, cumprir com o direito efetivo a pensões “móveis” estabelecidas pela Constituição Nacional. Isto levou a várias ações judiciais por parte de aposentados para um novo cálculo de seus pagamentos. Em 2007, uma decisão da Suprema Corte decidiu favoravelmente sobre uma destas demandas, estabelecendo um precedente legal que resultou na apresentação em massa de mais demandas judiciais por parte de milhares de aposentados afetados. Segundo fontes da imprensa, aproximadamente 4.782 casos foram apresentados por mês em 2008.<sup>6</sup>

Finalmente, em 2008, o Congresso Nacional aprovou a lei sobre a mobilidade previdenciária (Lei nº 26.417), estabelecendo um mecanismo automático para a atualização dos pagamentos, aplicáveis duas vezes por ano, com base em uma fórmula que considera a evolução dos salários e os recursos do sistema previdenciário. Embora se tratasse de um avanço substancial em relação à situação anterior, não foram incluídas medidas para compensar as perdas eventualmente sofridas durante os anos anteriores à promulgação da lei; com isso, as demandas judiciais continuaram.<sup>7</sup>

### 3.3.4 A eliminação do sistema de capitalização individual

Pouco depois, o governo anunciou o seu plano para eliminar as contas de capitalização individual, transferindo os recursos e os afiliados para o subsistema público. A proposta formal foi enviada ao Congresso Nacional no final de outubro de 2008 e aprovada em ambas as Câmaras em um período muito curto (Mesa-Lago, 2009; Arza, 2009; Lo Vuolo, 2009). Tratava-se de uma lei muito simples, que

6. “Diariamente, mais de quatrocentos aposentados inciam ações judiciais contra a Anses” (Stang, 2009).

7. Ver, por exemplo, Stang (2011).

não regulamentou o sistema inteiro nem alterou o sistema estatal existente, de modo que a norma anterior continuou vigente. No entanto, gerou uma mudança estrutural, com a eliminação do sistema de capitalização individual privada que havia sido criado em 1993.

A transição do sistema misto para o sistema público foi relativamente simples, porque já havia um subsistema público na concepção anterior. Todos os afiliados do subsistema privado foram transferidos para o subsistema público, que se transformou em um único sistema. A partir de então, os benefícios destes trabalhadores no momento da aposentadoria seriam calculados com base nos salários de referência e no número de anos contribuídos, sob as mesmas regras que foram sendo implementadas para os afiliados do subsistema público, independentemente dos fundos que suas contas de capitalização individual haviam acumulado anteriormente (figura A.1, no apêndice).

Os fundos previamente acumulados nas contas individuais foram transferidos coletivamente para o Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), administrado pela Anses, atingindo um valor de cerca de \$ 98 bilhões (Bossio, 2009). A reforma produziu um aumento substancial dos recursos da Anses. Isto ocorreu devido à migração das contribuições pessoais dos trabalhadores do subsistema privado para o subsistema público, e diante da transferência para a Anses dos fundos acumulados nas contas de capitalização individual destes trabalhadores. Além dos recursos, naturalmente, a reforma também aumentou a dívida previdenciária implícita: em outras palavras, a quantidade de benefícios que o Estado deverá pagar no futuro, conforme as novas gerações de afiliados ao sistema público comecem a se aposentar.

#### **4 QUEM RECEBE O QUÊ, COMO E QUANDO, NO ATUAL SISTEMA DE PREVIDENCIÁRIO**

Essa breve revisão da história previdenciária recente identifica alguns dos pontos-chave em que se definem, direta ou indiretamente, os princípios e os impactos distributivos do sistema. As mudanças nas fórmulas de cálculo, a redefinição das fontes de financiamento e das transferências públicas, a incidência e a distribuição dos riscos que afetam cada sistema e as inclusões e exclusões do sistema contributivo tradicional influenciaram os resultados do sistema previdenciário ao longo da história. Estes resultados surgiram de combinações de concepção, implementação e contexto, decisões e omissões, e medidas institucionalizadas e medidas circunstanciais, que foram moldando o impacto distributivo do sistema previdenciário argentino.

##### **4.1 Os princípios distributivos da concepção previdenciária atual**

Sob a concepção atual, o sistema previdenciário estabelecido nas principais leis previdenciárias vigentes está baseado em três princípios.

- 1) Um direito contributivo: o direito ao benefício surge de contribuições realizadas ou da condição familiar, sob uma clássica concepção contributiva e familiarista. O trabalhador ou a trabalhadora recebe uma cobertura com base em sua participação no mercado de trabalho formal, e sua família – cônjuge ou filhos menores – recebe benefícios “derivados” no caso de morte.
- 2) Benefícios proporcionais à renda e aos anos de contribuição (PC e PAP), complementados com um benefício fixo (PBU) e um benefício mínimo, que favorecem as pessoas de baixa renda (figura A.1, no apêndice).
- 3) Um financiamento misto por meio de contribuições patronais, contribuições pessoais, recursos fiscais etc.<sup>8</sup>

Dessa forma, a concepção atual do sistema previdenciário combina um modelo que tende a reproduzir algumas das desigualdades no mercado de trabalho, com mecanismos específicos que as compensam parcialmente. Assim, por um lado, os requisitos contributivos e os benefícios proporcionais caracterizam um sistema que visa substituir o salário do trabalhador formal, gerando uma distribuição dos benefícios que acompanha a distribuição da renda e do emprego formal. Por outro lado, o benefício fixo (PBU) e os benefícios mínimos tendem a levantar o piso da distribuição de renda de aposentadoria, resultando em uma distribuição mais homogênea.<sup>9</sup> O aumento proporcionalmente maior do benefício mínimo, relativo ao benefício médio, nos últimos anos, aprofundou esta tendência. Por fim, dois mecanismos compensatórios foram utilizados recentemente para reduzir a exclusão previdenciária: *i*) a “moratória previdenciária”; e *ii*) os benefícios não contributivos focalizados. Juntos, estes elementos contribuíram para gerar um padrão de distribuição dos benefícios previdenciários que na prática se distancia do sistema bismarckiano mais puro.

## 4.2 A atual distribuição de direitos e benefícios previdenciários

### 4.2.1 A distribuição da cobertura

A expansão da cobertura que ocorreu nos últimos anos, como resultado da flexibilização das condições de acesso ao sistema previdenciário, reconfigurou a distribuição de acesso aos benefícios. Com a entrega de quase 2,5 milhões de novos benefícios, a cobertura expandiu-se, invertendo a tendência de queda que tinha experimentado desde logo após a reforma de 1993-1994.

---

8. Apesar de a expansão do emprego e a eliminação de contas de capitalização individual terem reduzido a incidência relativa de recursos fiscais no financiamento total, estes continuam importantes. Entre os recursos fiscais também permanecem mais de 15% da massa de recursos *coparticipáveis* – ou seja, a serem distribuídos entre as províncias –, estabelecidos na década de 1990 para financiar a transição para o sistema de capitalização, na reforma previdenciária de 1993-1994 (Anses, 2011b, gráfico 2).

9. Na prática, a função do PBU está enfraquecida atualmente, porque seu valor diminuiu, ficando abaixo do mínimo. O PBU hoje está em \$ 580,00 e o benefício mínimo, em \$ 1.227,00 mensais, conforme a Resolução Anses nº 58/2011. Em 2000, no entanto, o PBU foi de \$ 200,00 por mês, e o benefício mínimo era de \$ 150,00.

Entre 2005 e 2010, a taxa de cobertura aumentou de 61% para 84% da população em idade de aposentadoria – homens com 65 anos ou mais, mulheres com 60 anos ou mais (tabela A.1, no apêndice). Isto permitiu a redução da lacuna no acesso aos benefícios entre pessoas com diferentes condições socioeconômicas. A cobertura se expandiu, especialmente entre as mulheres que tinham níveis mais baixos de proteção inicial. Isto reduziu a diferença de gênero, típicas de sistemas contributivos.

A expansão também reduziu a diferença entre as pessoas, por estado civil: viúvos permanecem com mais possibilidade de receber cobertura, mas o acesso aos benefícios também aumentou substancialmente entre pessoas casadas, de 50% a 81%. Estes valores incluem uma grande proporção de mulheres que até então não recebiam benefícios próprios, mas “derivados” de seus maridos e, portanto, estreitamente ligados ao estado civil (viuvez).

A redução da estratificação de acesso é particularmente observada na distribuição de cobertura por nível educacional. A expansão dos benefícios se concentra nos grupos de níveis educacionais mais baixos, invertendo a distribuição prévia. Entre as pessoas com baixo nível de escolaridade (até o nível do ensino fundamental completo), a cobertura aumentou de 60% para 87%. Em contraste, as pessoas com ensino superior têm um pequeno aumento na cobertura, de 69% para 74%. Isto pode ser causado, entre outras coisas, pela maior taxa de atividade que as pessoas com nível educacional elevado mantêm após a idade de aposentadoria.

Em suma, embora a expansão tenha se baseado em uma estratégia de curto prazo, ao atacar as restrições existentes no sistema contributivo tradicional, permitiu ampliar a proteção a grupos negligenciados e distribuir o acesso aos benefícios de forma mais homogênea entre os grupos sociais. Foram particularmente favorecidas as mulheres, os trabalhadores com níveis de escolaridade mais baixos e as pessoas casadas e separadas, que antes tinham níveis de cobertura abaixo do restante. No entanto, devido às características da concepção do programa que levou a este resultado, não está garantida a plena inclusão das gerações futuras.

#### 4.2.2 A distribuição dos benefícios

A distribuição de benefícios previdenciários atualmente tende a ser mais homogênea que a distribuição da renda do trabalho. Mais uma vez, isto é resultado da combinação de aspectos da concepção do sistema previdenciário (especialmente dos benefícios mínimos) e da sua implementação. Em particular, a atualização incompleta dos benefícios e salários como base de cálculo utilizada durante vários anos na pós-conversibilidade, combinada ao aumento mais acelerado do benefício mínimo e à expansão dos benefícios devido à moratória – que originou

benefícios próximos ou mesmo abaixo do mínimo –, tende a achatar a pirâmide de distribuição de benefícios, que se difere assim da distribuição da renda do trabalho.<sup>10</sup> A porcentagem de aposentados que recebem o benefício mínimo aumentou de 20% no início dos anos 1990 para 70% em 2007 (Rofman e Oliveri, 2011).<sup>11</sup>

O gráfico A.1, no apêndice, apresenta os coeficientes de Gini em relação à distribuição de renda familiar *per capita*, à renda do trabalho, à renda individual total e à renda de aposentadoria. No geral, os dados mostram uma menor dispersão de renda entre as pessoas em idade de aposentadoria com relação às outras. O índice de Gini da renda familiar *per capita* é menor para a população em idade de aposentadoria que para a população total (0,389 e 0,443, respectivamente).<sup>12</sup> A diferença diminui consideravelmente quando se compara a distribuição de renda individual de pessoas em idade de aposentadoria e da idade ativa (incluindo os rendimentos de todas as fontes, trabalho, renda, transferências etc.). Neste caso, o coeficiente de Gini é de 0,428 para a população em idade ativa e 0,415 para a população em idade de aposentadoria. O Gini da renda do trabalho da população em idade ativa (apenas a renda do trabalho, excluindo-se outras fontes) é um pouco menor.

Finalmente, a distribuição de aposentadoria ou pensão entre as pessoas em idade de aposentadoria (últimas quatro barras do gráfico A.1, no apêndice) tende a ser mais equitativa que a distribuição da renda do trabalho: 0,327 para a distribuição individual de aposentadoria de renda e 0,326 para a distribuição de renda de aposentadoria *per capita* domiciliar. O coeficiente varia, todavia, considerando-se apenas a população com renda de aposentadoria, ou toda a população em idade de aposentadoria – neste caso, classificando-se a renda de aposentadoria como 0 para aqueles que não recebem aposentadoria ou pensão. Neste último caso, o coeficiente de Gini é de 0,432 para a renda de aposentadoria individual e 0,390 para a renda de aposentadoria *per capita* domiciliar. A distribuição mais equitativa dos benefícios de aposentadoria com relação à renda do trabalho, à renda total individual e à renda *per capita* domiciliar reflete o impacto da concepção e da implementação do sistema previdenciário do presente e do passado, sob cujas regras muitos aposentados atuais se aposentaram.

As rendas de aposentadoria, no entanto, são, em média, menores que a renda média do trabalho. Os aposentados tendem a estar nos decis médios-baixos da distribuição de renda individual total, embora estejam melhores com relação à renda *per capita* familiar. Em geral, as pessoas em idade de aposentadoria com rendas individuais mais elevadas complementam os benefícios previdenciários com rendas de outras fontes (trabalho, rendimentos etc.). Como mencionado,

10. Os benefícios recebidos efetivamente pelos aposentados por moratória podem ser inferiores ao mínimo enquanto pagam as taxas, que são deduzidas mensalmente de seus benefícios para pagar toda a dívida (Rofman e Oliveri, 2011, p. 26).

11. Embora a sanção da Lei da Mobilidade, de 2008, tendesse a reconstruir a pirâmide dos benefícios, esta regra somente estabeleceu a atualização, com a qual a pirâmide “achatada” se mantém atualmente.

12. Uma diferença similar é observada considerando-se a renda equivalente domiciliar.



a maioria dos benefícios vigentes atualmente corresponde ao benefício mínimo. Neste sentido, o sistema tende a fornecer um benefício básico, em vez de um benefício proporcional, distanciando-se assim na prática do modelo bismarckiano puro para oferecer, em vez disso, benefícios que desligam parcialmente o histórico contributivo e o salário das pessoas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS PARA CONSOLIDAR UMA ESTRATÉGIA DE DISTRIBUIÇÃO**

Mais que um processo incremental para a consolidação de um sistema único, a história previdenciária argentina é uma história de sucessivas quebras e conjunturas críticas, tanto na concepção do sistema como na sua implementação e em seus resultados. O atual sistema previdenciário não surge de um processo gradual de expansão, mas de avanços, recuos e redefinições de concepção, combinados com os contextos socioeconômicos também em mudança. As prioridades da política previdenciária e as estratégias para alcançá-las, os papéis relativos do Estado e do mercado, e a distribuição real de direitos e benefícios são alguns dos aspectos fundamentais do sistema que foram modificados, por vezes de forma estrutural, ao longo de sua história.

Nos últimos anos, a política previdenciária combinou uma concepção institucional mais direcionada à reposição do salário do trabalhador formal e de sua família que à redistribuição ou à universalidade, com um conjunto de políticas pontuais que, em geral, dissociaram os resultados do sistema desta concepção institucional de base. Em outras palavras, a distribuição atual da cobertura e dos benefícios não surge apenas a partir da concessão de direitos e benefícios previstos nas principais leis previdenciárias, como a Lei nº 24.241/1993 ou a Lei nº 26.425/2008. Em grande parte, origina-se de decisões menos institucionalizadas, como a moratória e a indexação diferenciada de benefícios, e de determinado contexto, relacionado, por exemplo, à evolução e ao nível da inflação, ou à informalidade do trabalho. Isto influenciou os resultados do sistema.

Essas medidas explicam uma parte significativa da atual distribuição de benefícios. Sua própria natureza, no entanto, torna difícil prever os impactos futuros. Alguns analistas mencionam a “volatilidade normativa” como uma das razões pelas quais se torna difícil prever o sistema previdenciário argentino para médio e longo prazo (Rofman e Oliveri, 2011; Cetrangolo e Grushka, 2008). As medidas pontuais, embora possam resolver problemas no curto prazo e redirecionar rapidamente a política previdenciária para novas prioridades, também podem trazer outros problemas, como: *i*) debilidade financeira – quando o sistema é incapaz de financiar os benefícios atribuídos; *ii*) desigualdade intergeracional – quando os benefícios mudam abruptamente entre gerações; *iii*) vulnerabilidade social – quando não há garantias de proteção estáveis; e *iv*) judicIALIZAÇÃO – quando os direitos não são atendidos.

Pergunta-se, então, como consolidar uma política previdenciária progressiva e favorecer a sua continuidade. Numerosas análises de reformas de bem-estar na Europa mostram a força dos sistemas de seguridade social na era da “austeridade permanente” (Pierson, 2001). Uma fonte de resistência ao impulso reformista é o forte apoio do público aos benefícios do Estado de bem-estar. Este apoio vai além do interesse próprio, puro e simples, e entra no âmbito do apoio moral, da concepção de justiça e da ideia de direitos e obrigações legítimas dos cidadãos e do Estado (Schmidt, 2000). A experiência sugere que uma política de seguridade social politicamente sustentável exige não apenas viabilidade técnica (inclusive financeira), mas também um princípio normativo que funcione como eixo de legitimidade para a distribuição de direitos e benefícios, uma base social para apoiá-la e defendê-la e uma institucionalização apropriada. Na ausência destes elementos, a política torna-se mais vulnerável a mudanças nas prioridades em conjunturas políticas particulares.

Um modelo de inclusão previdenciária universalista poderia incentivar a construção de coalizões amplas que permitam sustentar a estratégia distributiva a médio e longo prazo. Analistas têm argumentado que as bases sociais da política redistributiva são mais amplas em sistemas universais que em sistemas focalizados, que tendem a separar os pobres do restante (Martínez e Voorend, 2009; Korpi e Palme, 1998; Huber *et al.*, 2008). A experiência internacional mostra que em países com condições de bem-estar universalista e apoio da população, a intervenção pública nas políticas de bem-estar social é maior. Em contraste, nos regimes liberais, nos quais benefícios seletivos são mais comuns, o nível de apoio tende a ser mais baixo (Mehrtens, 2004; Svallfors, 1997).

Nos países industrializados, a política universalista geralmente existe onde há amplas alianças interclasses, especialmente entre a classe média e a classe trabalhadora. Na Argentina, em um contexto de elevada informalidade trabalhista, a consolidação de alianças amplas em defesa de políticas distributivas poderiam ser mais viáveis a partir de uma estratégia que não segmente os trabalhadores formais e informais. Um benefício universal adequadamente institucionalizado, que ofereça proteção básica independentemente do histórico familiar ou do trabalho de cada um, poderia dar solidez política de longo prazo a uma estratégia previdenciária inclusiva.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, G. **Política y seguridad social en la Argentina de los '90**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2000.

ANSES – ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. **Informe de la seguridad social**: cuarto trimestre de 2008. Buenos Aires: Anses, 2008. Disponível em: <[http://www.mecon.gov.ar/sip/rec\\_trib/4trim2008.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/rec_trib/4trim2008.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Análisis de la cobertura previsional del Sipa:** protección, inclusión e igualdad. Buenos Aires: Anses, 2011a. Disponível em: <<http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **La inclusión social como transformación:** políticas públicas para todos. Buenos Aires: Anses, 2011b. Disponível em: <[http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n\\_Cuadernillo.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n_Cuadernillo.pdf)>.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. **Estadísticas de seguridad social:** series históricas 1971-2000. Buenos Aires: MTESS, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **El Libro Blanco de la Previsión Social.** Buenos Aires: MTESS, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Boletín Estadístico de la Seguridad Social.** Buenos Aires: MTESS, 2010. Disponível em: <<http://bucket.clanacion.com.ar/common/anexos/Informes/19/75819.pdf>>.

ARZA, C. **Welfare regimes and distributional principles:** a conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe. Florence: European University Institute, 2006a. (Documento de Trabajo, n. 30).

\_\_\_\_\_. Distributional impacts of pension policy in Argentina: winners and losers within and across generations. **International social security review**, v. 59, n. 3, p. 79-102, 2006b.

\_\_\_\_\_. The limits of pension privatization: lessons from the Argentine experience. **World development**, v. 36, n. 12, p. 2.696-2.712, 2008.

\_\_\_\_\_. **Back to the State:** pension fund nationalization in Argentina. Buenos Aires: CIEPP, 2009. (Working Paper, n. 72).

\_\_\_\_\_. Extending coverage under the Argentinean pension system: distribution of access and prospects for universal coverage. **International social security review**, v. 65, n. 5, p. 29-49, 2012.

BARR, N. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. **International social security review**, v. 55, n. 2, p. 3-36, 2002.

BARR, N.; DIAMOND, P. **Reforming pensions:** principles and policy choices. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BERTRANOU, F. M. **Pensiones no contributivas y asistenciales:** Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Ginebra: OIT, 2002.

BERTRANOU, F. M. *et al.* From reform to crisis: Argentina's pension system. **International social security review**, v. 56, n. 2, p. 103-114, 2003.

BOUDOU, A. *et al.* **Plan de inclusión previsional**: resultados preliminares. Buenos Aires: Anses, 2007.

BOSSIO, D. **Fondo de Garantía de Sustentabilidad**. Buenos Aires: Anses, 25 ago. 2009. (Presentación en la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación). Disponible em: <<http://www.anses.gob.ar/portalFGS/archivo/Presentacion-FGS.pdf>>.

CELS – CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. **Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social**. Buenos Aires: CELS, 2004.

CETRANGOLO, O.; GRUSHKA, C. **Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura**. Santiago de Chile: Cepal, 2008. (Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 205). Disponible em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/35126/lcl2972e.pdf>>.

FELDMAN, J. *et al.* Maduración y crisis del sistema previsional argentino. **Boletín informativo techint**, n. 240, p. 57-92, 1986.

GOLDBERG, L.; LO VUOLO, R. M. **Falsas promesas**. Sistema de previsión social y régimen de acumulación. Buenos Aires: CIEPP, 2006. Disponible em: <[http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new.tpl&product\\_id=148&category\\_id=3&option=com\\_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmcchk=1&Itemid=2](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new.tpl&product_id=148&category_id=3&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmcchk=1&Itemid=2)>.

HUBER, E. *et al.* The politics of effective and sustainable redistribution. *In*: ESTACHE, A.; LEIPZIGER, D. (Eds.). **Stuck in the middle**: is fiscal policy failing the middle class? Washington: Brookings Institution Press, 2008.

ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world**. Washington: Issa, 2008.

JÁUREGUI, M. **Crisis y reformulación del régimen previsional argentino**. Instituto de Estudios sobre Estado, 1993.

KAY, S. Political risk and pension privatization: the case of Argentina (1994-2008). **International social security review**, v. 62, n. 3, p. 1-21, 2009.

KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare State institutions, inequality, and poverty in Western countries. **American sociological review**, v. 63, p. 661-687, 1998.

LLOYD-SHERLOCK, P. **The Instituto Nacional de Prevision Social and social insurance reform in Argentina, 1944 to 1953**. London: London School of Economics, 1992. (Working Paper, n. 8).

LO VUOLO, R. **La contra-reforma del sistema de previsión social en Argentina**. *In*: EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES Y SU EFECTO SOBRE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO EN LATINO AMÉRICA. Colombia: Universidade Livreda, 2009.

MARTÍNEZ, J. F.; VOOREND, K. The role of distributional coalitions in welfare regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador. **Social policy and administration**, v. 43, n. 4, p. 364-381, 2009.

MEHRTENS, J. Three worlds of public opinion? Values, variation, and the effect on social policy. **International journal of public opinion research**, v. 16, n. 2, p. 115-43, 2004.

MESA-LAGO, C. **Social security in Latin America**: pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

\_\_\_\_\_. La ley de reforma de la previsión social argentina: antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. **Nueva sociedad**, n. 219, p. 14-30, 2009.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare State restructuring in affluent democracies. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The new politics of the welfare State**. New York: Oxford University Press, 2001.

ROFMAN, R. *et al.* **Reformando las reformas previsionales**: las recientes iniciativas adoptadas por Argentina y Chile. Buenos Aires: Banco Mundial, 2009a. (Serie Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, n. 4).

\_\_\_\_\_. **Pension systems in Latin America**: concepts and measurements of coverage. Buenos Aires: World Bank, 2009b.

ROFMAN, R.; OLIVERI, M. L. **Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina**. Buenos Aires: Banco Mundial, 2011.

SAFJP – SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES. **El régimen de capitalización a ocho años de la reforma previsional**: 1994-2002. SAFJP, 2002.

SCHMIDT, V. A. Values and discourse in the politics of adjustment. *In*: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.). **Welfare and work in the open economy**. From vulnerability to competitiveness. New York: Oxford University Press, 2000.

STANG, S. Más de 400 jubilados inician cada día juicios contra la Anses. **La nación**, 6 jun. 2009. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1136416-mas-de-400-jubilados-inician-cada-dia-juicios-contr-la-anses>>.

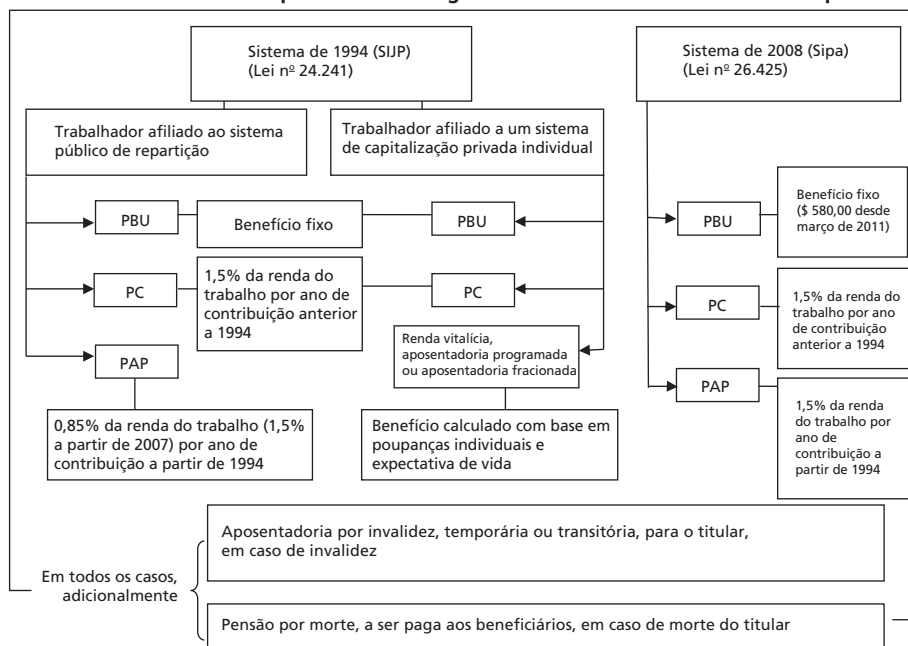
\_\_\_\_\_. Ingresan en tribunales más de 450 juicios de jubilados por día. **La nación**, 9 sep. 2011. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1404628-ingresan-en-tribunales-mas-de-450-juicios-de-jubilados-por-dia>>.

SVALLFORS, S. Worlds of welfare and attitudes to redistribution: a comparison of eight Western nations. **European sociological review**, v. 13, n. 3, p. 283-304, 1997.

## APÊNDICE A

FIGURA A.1

### Benefícios do sistema previdenciário argentino: sistemas de 1994 e 2008 comparados



Fonte: Lei nº 24.241, Lei nº 26.425, Resolução Anses nº 58/2011 e Anses.

Elaboração da autora.

Obs.: SIJP = Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; Sipa = Sistema Integrado Previsional Argentino; PAP = pensão adicional por permanência; PC = benefício compensatório; e PBU = benefício básico universal.

TABELA A.1

### Distribuição da cobertura previdenciária na Argentina (segundo trimestre de 2005 e 2010) (Em %)

	2005	2010	Diferença (2010-2005)	Lacuna de cobertura coberta
	(a)	(b)	(b-a)	(b-a)/(1-a)
Cobertura total	<b>61</b>	<b>84</b>	<b>24</b>	<b>60</b>
Sexo				
Homem	74	88	14	54
Mulher	54	83	29	63
Idade				
De 60 a 64 anos	27	62	35	48
De 65 a 69 anos	47	80	33	62
De 70 a 74 anos	68	93	25	78
Mais de 75 anos	84	95	11	70

(Continua)

(Continuação)

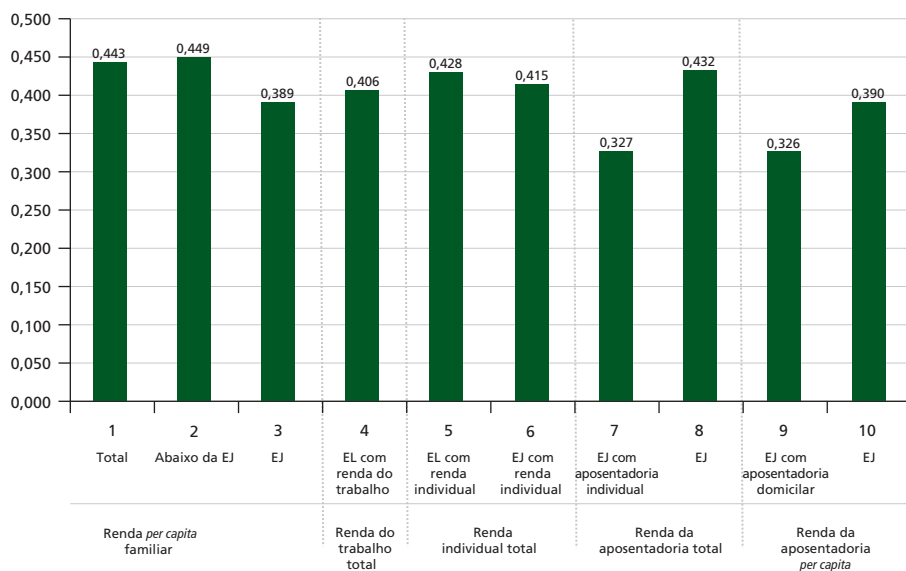
	2005	2010	Diferença (2010-2005)	Lacuna de cobertura coberta
<b>Estado civil</b>				
Casado(a) ou em união estável	50	81	31	62
Separado(a) ou divorciado(a)	34	71	37	56
Víuvo(a)	81	92	11	58
Solteiro(a)	69	86	17	56
<b>Nível de escolaridade</b>				
Ensino fundamental completo	60	87	27	68
Ensino médio	61	82	21	54
Ensino superior	69	74	5	16

Fonte: Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH), do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar>>.

Elaboração da autora.

Obs.: base ponderada. Estimativa do total dos centros urbanos da EPH. Pode haver pequenas diferenças devido ao arredondamento.

**GRÁFICO A.1**  
**Distribuição de renda: coeficiente de Gini (segundo trimestre de 2010)**



Fonte: EPH/INDEC. Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar>>.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. A idade de aposentadoria (EJ) é de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens; e a idade ativa (EL) corresponde aos 18 anos até a idade de aposentadoria.

2. Base ponderada. Estimativa do total dos centros urbanos da EPH. As estimativas apresentadas nas barras 1, 2, 3, 8 e 10 incluem os zeros (pessoas sem renda).

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

### Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Fábio Oki

### Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





---

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em pólen soft 80g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---

## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul-Sul. O campo de atuação é o da política internacional e da economia política internacional, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais, culturais, securitárias e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, e-mail e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas online pelo e-mail [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Itens de verificação para submissão

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

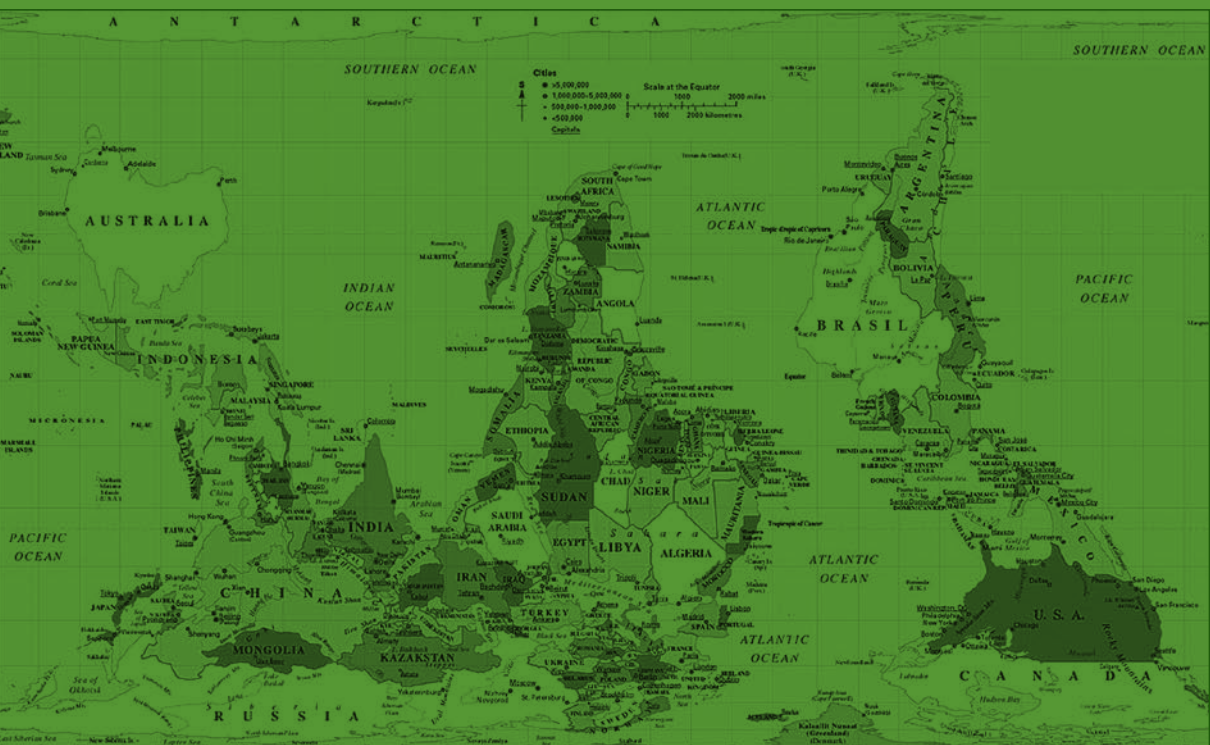
### Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

### Política de privacidade

Os nomes e os e-mails fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



### Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA