



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 394

Reforma da Previdência na Argentina

Francisco de Oliveira Barreto

DEZEMBRO DE 1995

539 JOR
759
TD1291
17.9

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério
do Planejamento e Orçamento.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO

Fernando Antonio Rezende da Silva

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

REPROGRAFIA

Edson Soares

Tiragem: 250 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar
CEP 20.020-010

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA C D B	
N.º	TOMEIO 21051-X
DATA	24 / 01 / 96

SUMÁRIO

1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2 - A ESTRUTURA DO SISTEMA NA ARGENTINA ANTES DA REFORMA

3 - A REFORMA

4 - CONCLUSÕES

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA ARGENTINA

Francisco Oliveira Barreto*

* Do IPEA/DIPES.

1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Este trabalho tem por objetivo resumir a recente experiência de reforma do sistema previdenciário na Argentina. Neste sentido, procura-se abordar não só os aspectos técnicos do processo, mas também algumas das questões políticas que, em larga medida, vieram a condicionar os resultados obtidos.

Um segundo objetivo é o de colocar a reforma argentina dentro de um referencial comparativo das experiências latino-americanas, particularmente considerando-se o caso de Chile e Brasil.

Finalmente, tenta-se extrair da experiência argentina e de outros países da América Latina que fizeram ou estão fazendo reformas similares, lições que sejam úteis ao processo de reforma que se inicia em nosso país.

De início, é importante que se tenha em mente que a reforma da previdência naquele país se insere dentro de um contexto muito mais amplo de reformas estruturais. Após um longo período de decadência econômica, caos político e institucional, inclusive com uma grande deterioração do Estado, o presidente Carlos Menem assume o governo em julho de 1989. Em meio a um processo de hiperinflação e descrédito dos investidores externos, inicia-se um vigoroso programa de estabilização, tendo, dentre outros objetivos de política econômica, a eliminação dos déficits do setor público.

As diretrizes do programa, visando dar maior eficiência ao sistema econômico, eram basicamente as seguintes:

- a) Retirada do Estado da atividade produtiva e implementação de um amplo programa de privatização, principalmente nas áreas de geração de energia, transportes e telecomunicações.
- b) Desregulamentação da atividade econômica, permitindo uma atuação mais livre dos agentes econômicos.
- c) Abertura da economia ao exterior, principalmente através da retirada unilateral das barreiras tarifárias e não-tarifárias.
- d) Estabilização macroeconômica, incluindo: estabilização dos preços relativos via uma âncora cambial fixa (Plano de Conversibilidade); uma reforma tributária que privilegiava impostos mais neutros; uma reforma do mercado de capitais.
- e) Mudanças nos incentivos para a acumulação do capital, também via reforma tributária e desregulamentação do mercado de investimentos.

A reforma da previdência social insere-se dentro de quase todas estas macro diretrizes. Se, de um lado, houve a preocupação de sanear as contas públicas -- nas quais a previdência desempenha um papel-chave, visto que representa cerca de 6% do PIB --, por outro, as diretrizes de desregulamentação, de provisão privada de serviços públicos e, principalmente, de incentivar a formação de poupança, estiveram sempre presentes. Em suma, a reforma da previdência na Argentina integra um processo articulado de mudanças, dentro de uma lógica que, embora possa ser discutida quanto ao mérito, apresenta pelo menos alguma coerência entre os vários componentes.

Um outro fato marcante, e que distingue a reforma Argentina daquela realizada no Chile, e até certo ponto, no Peru, é que todo o processo aconteceu em ambiente democrático. Como será visto mais adiante, embora perdendo alguma de sua pureza técnica, o novo sistema argentino é um compromisso das forças políticas, ou seja, pode não ser o sistema ideal mas sim aquele que foi possível acordar politicamente. O preço pago por esta negociação foi alto: o sistema é bastante complexo, com vários componentes híbridos, muitas vezes de difícil compreensão pelo povo.

2 - A ESTRUTURA DO SISTEMA NA ARGENTINA ANTES DA REFORMA

Tal como no Brasil dos anos 40 e 50, e no Chile até 1981, o sistema argentino de previdência era altamente fragmentado, com "caixas" específicas para classes distintas de trabalhadores assalariados (comerciários, industriários etc.), profissionais liberais, funcionários públicos civis (inclusive das províncias) e militares. Cada uma destas caixas era completamente autônoma, ofertando diferentes planos de benefícios e arrecadando suas próprias contribuições e operando no chamado regime de repartição.¹

A relação contribuintes por beneficiário -- medida importantíssima em se tratando de regimes de repartição -- havia se deteriorado enormemente, avizinhando-se de 2:1, que, por sua vez, é muito próxima daquela observada no Chile em 1981 e hoje no Brasil. Também na Argentina, as causas desta deterioração não são exclusivamente demográficas. Contribuem fortemente a grande informalidade da força de trabalho e um sistema generoso de passagem para a inatividade. Neste particular existiam alguns casos beirando a fronteira do insólito e do folclórico, como, por exemplo, as bailarinas do Teatro Nacional que se aposentavam com 15 anos de serviço.

¹ Em um regime chamado de repartição, os benefícios dos inativos são pagos, a cada período, utilizando-se as contribuições dos ativos do mesmo período. Não há, portanto, acumulação de recursos que garanta os benefícios futuros.

Em termos de eficiência, o sistema existente apresentava inúmeros problemas: custos operacionais muito elevados -- cerca de 25% do orçamento eram consumidos em gastos administrativos --, evasão de contribuições, fraudes e baixa qualidade dos serviços prestados. Também como no Brasil os sistemas de registro administrativo existentes eram muito precários, dificultando o controle da arrecadação e o pagamento de benefícios.

Os movimentos prévios de racionalização

Também de forma similar ao caso brasileiro e chileno, houve na Argentina, um movimento de unificação institucional, principalmente no que se refere à centralização de todo o processo de arrecadação em um único agente. No caso da Argentina, este agente arrecadador passou a ser a **Dirección General Impositiva (DGI)**², que, com base nas alíquotas e outras normas específicas de cada programa, distribui os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, assistenciais, programa de saúde, seguro desemprego etc.

Observe-se que, diferentemente do Brasil -- e de acordo com o padrão vigente em praticamente todos os demais países do mundo -- havia na Argentina uma perfeita separação do custeio dos benefícios previdenciários dos benefícios assistenciais não-contributivos (**pensiones graciables**), apesar de existir um único agente arrecadador.

Outra providência preliminar foi a unificação dos números de identificação do contribuinte/beneficiário para fins de arrecadação de tributos, bem como identificação laboral e previdenciária (Codigo Unico de Identificacion Laboral (CUIL) e Codigo Unico de Identificacion Previsional (CUIP), que, na realidade, são o mesmo número). Esta providência simples vem permitindo o contínuo aperfeiçoamento do controle administrativo dos sistemas. De novo, observa-se que, no Brasil, há um certo atraso neste campo. Existe uma multiplicidade de números de identificação do cidadão para diversos fins: CPF, PIS/PASEP, Cadastro Eleitoral, número de carteira de trabalho etc., dificultando o cruzamento de cadastros e a própria vida dos contribuintes.

Mesmo após estas iniciativas preliminares no sentido da racionalização do sistema, persistia, ainda em 1990, uma estrutura institucional altamente diversificada, encerrando, muitas vezes, flagrantes situações de privilégio para certas categorias de maior poder.

Os fatos políticos que viabilizaram o início das reformas

Embora, com a exceção das "caixas provinciais", os benefícios tenham sido sempre pagos, os valores foram terrivelmente aviltados, via

² A Secretaria da Receita Federal seria, no Brasil, a equivalente a da DGI na Argentina.

subindexação em um período de altíssimas taxas de inflação; como consequência, houve muitos milhares de ações judiciais contra as caixas.³ Em resumo, em 1990 havia, claramente, um fato político que justificava o início de uma discussão sobre a reforma da Seguridade.

Por outro lado, os muitos anos de estagnação econômica, fruto do caos político e institucional, levaram os formuladores de políticas públicas a repensarem o modelo de geração de poupança do país. Aliás, neste particular, a Argentina, como o Brasil e o Chile (pré-reforma da previdência) caracterizam-se por uma taxa de poupança inferior à 18 % do PIB, totalmente inadequada para alavancar adequadamente um processo sustentável de crescimento. Assim, também o argumento macroeconômico foi importante na tomada de decisão sobre um novo modelo de previdência, visto que, em definitivo, sistemas em repartição não favorecem a formação de poupança.

Finalmente, a forte liderança política exercida pelo governo, alicerçada, inclusive, pelo sucesso da estabilização econômica, foi elemento decisivo na viabilização das reformas. Na Argentina, como no restante da América Latina, os mitos e preconceitos que cercam a previdência social são muito arraigados. Desmontar estes mitos e preconceitos de modo a vencer as resistências foi, sem dúvida, uma formidável empreitada de engenharia política.

3 - A REFORMA

O processo de reforma da previdência na Argentina tem início em 1990 e prossegue até 1994, quando, após intensos debates, se aprova um novo marco legislativo.

Vários modelos foram estudados, inclusive o sistema de previdência básica estatal, compulsória e em regime de repartição; e uma previdência complementar (Fundos de Pensão), opcional, privada, e em regime de capitalização. Esta alternativa foi, entretanto, abandonada, pois, na Argentina, os Fundos de Pensão existentes operavam no regime de repartição, em nada contribuindo para a formação de poupança.

Embora o projeto originalmente proposto pelo governo se assemelhasse muito ao sistema chileno, o processo de negociação no Congresso implicou drásticas mudanças.

³ Muitas das ações em que o Estado foi condenado, utilizou-se *Bônus de Consolidación de la Deuda* como moeda de pagamento. Ações da *yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF)* foram também utilizadas pelo governo nestes pagamentos. Como se verá adiante, é importante não confundir estes bônus com aqueles utilizados, no Chile, para reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo regime. Os primeiros foram utilizados para indenizar os segurados por benefícios não pagos ou pagos de forma aviltada, via condenação judicial de um Estado que, abertamente, deixou de cumprir a lei.

Embora o projeto originalmente proposto pelo governo se assemelhasse muito ao sistema chileno, o processo de negociação no Congresso implicou drásticas mudanças.

A estrutura básica do novo sistema

Em essência, o novo sistema aprovado consiste em um sistema misto público-privado, que coexistirão para sempre, podendo o cidadão optar por qualquer dos regimes, inclusive para aqueles que ingressarem no mercado de trabalho depois da data da reforma. Observe-se que, no Chile, a opção foi oferecida apenas para aqueles que, na data da reforma, já estavam contribuindo para algum regime de previdência social – sendo então vedada para os novos ingressantes.

Estrutura dos benefícios para os que optaram pelo regime privado

Um outro aspecto peculiar da reforma argentina é que o Estado desempenha um papel muito mais ativo, mesmo no que se refere ao sistema privado. Assim, o governo, além de controlar todo o sistema, paga a chamada Pensão Básica Universal (PBU), tanto para os optantes pelo sistema público como para aqueles que optaram pelo sistema privado. Este benefício vale hoje cerca de US\$ 180⁴ e se constitui do "primeiro pilar" para ambos os sistemas.

Para aqueles que optaram pelo sistema privado, o Estado reconhece os direitos adquiridos no antigo regime através da chamada "Pensão Compensatória" – o segundo pilar, calculada pela seguinte fórmula:

$$PC = 1,5\% \times n \times SMC$$

onde

PC = Pensão Compensatória.

n = número de anos de filiação ao antigo regime, até um máximo de 35.

SMC = salário médio mensal de contribuição, calculado como a média corrigida dos últimos 10 anos, desconsiderando-se os meses de desemprego.

Por exemplo, alguém que tivesse um SMC = US\$ 1.000 e 20 anos de contribuição no antigo regime, receberia do Estado, mesmo optando pelo novo regime privado, um benefício de $PC = 1,5\% \times 20 \text{ anos} \times \text{US\$ } 1.000 = \text{US\$ } 300$.

⁴ A PBU não tem um valor fixo mas sim tem seu valor determinado pela **Aportation Media Previsional Obligatoria (AMPO)**, ou seja depende da contribuição média do sistema.
Valor da AMPO = Contribuição Total / Número de Efetivos Contribuintes.

Assim, este cidadão receberia do Estado:

PBU	US\$ 180
PC	<u>US\$ 300</u>
Total do Estado	US\$ 480

Tendo optado pelo sistema privado, este mesmo cidadão receberá ainda, na data de sua aposentadoria, uma renda cujo valor dependerá da capitalização dos aportes compulsórios de 11% sobre o seu salário feitos por uma Administradora de Fondos de Jubilaciones e Pensiones (AFJP) de sua livre escolha, após deduzidos três pontos percentuais para custeio do Seguro de Invalidez e Sobrevivência e da Taxa de Administração que remunera a AFJP. Estas contribuições devem prosseguir, no mínimo, até 62 anos, quando o trabalhador pode se aposentar por idade. Constitui-se, desta forma, o "terceiro pilar" da estrutura de benefícios do regime privado; observe-se que, na Argentina, apenas este último pilar é verdadeiramente privado e resultante de uma capitalização de recursos. Em termos técnicos, apenas este último pilar opera no chamado regime de contribuição definida, enquanto os dois componentes anteriores são tipicamente resultantes de um plano de benefícios definidos.

Ao completar a idade de aposentadoria (mínimo de 62 anos), o segurado poderá optar por uma de duas situações:

- a) Promover retiradas mensais de sua conta na AFJP, calculada conforme a sobrevida média da população em seu respectivo grupo etário. Se o segurado vive mais do que a média, certamente ocorrerá a situação de que seu rendimento mensal declinará ao longo do tempo.
- b) Autorizar a transferência do saldo acumulado em sua conta para uma companhia seguradora, recebendo, em troca, uma renda vitalícia. Observe-se que, nesta situação, quem corre o risco quanto à uma sobrevida maior ou menor é a seguradora, e não mais o indivíduo.

Como já mencionado anteriormente, as contingências de invalidez e morte são cobertas por um seguro compulsório adquirido pela AFJP em nome de cada segurado que lhe é filiado. Este seguro serve para complementar os recursos acumulados na conta do segurado quando na data de invalidez ou morte, garantindo-se, assim, o pagamento dos benefícios de, respectivamente, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte de alguém que se filiou ao regime privado.

Observe-se que, quanto ao "terceiro pilar", o sistema é praticamente idêntico ao sistema chileno no que se refere aos benefícios ofertados, operação das AFJPs etc. Há no entanto, marcantes diferenças que devem ser assinaladas.

A primeira diferença fundamental refere-se à forma de reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo regime. Enquanto, no Chile, isto foi feito entregando-se ao participante um **Bônus de Reconhecimento**,⁵ equivalente ao valor presente das contribuições aportadas ao antigo regime na data de opção pelo regime privado. Observe-se que, na Argentina, a opção de reconhecimento de direitos foi via a já mencionada **Pensão Compensatória**, obtendo-se, assim, um perfil mais alongado de quitação destes passivos.^{6, 7}

Ainda no que se refere ao custeio, há também profundas diferenças no que se refere à garantia do contingente de aposentados do(s) antigo(s) regime(s) a partir da data da reforma. No Chile esta responsabilidade foi transferida ao Tesouro, que, para tanto, constitui as necessárias reservas via a formação de consecutivos e grandes superávits na execução orçamentária. Na Argentina a solução foi pagar estes beneficiários com a contribuição patronal de 16% incidente sobre salários, mesmo para aqueles que optaram pelo regime privado.⁸

Neste particular, ou seja, quanto aos encargos patronais, a experiência argentina também tem suas particularidades. Dada a existência de condições regionais muito diversificadas, inclusive com a existência de regiões deprimidas, abriu-se a perspectiva de reduzir nestas o custo da mão-de-obra. Assim, incentiva-se a maior absorção da mão-de-obra e uma menor informalização do mercado de trabalho.

⁵ Na realidade, no Chile, deu-se ao optante um Certificado que a Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) converte em um Título da Dívida Pública na data em que o segurado exerce o direito ao benefício. Obviamente, estes certificados eram pessoais, intransferíveis e inegociáveis até aquela data, servindo apenas para crédito junto a AFP.

⁶ Na realidade, a opção pelos bônus causaria, na Argentina, uma explosão da dívida pública, pois estima-se que seu valor superasse o próprio PIB do país.

⁷ Como já mencionado, "sob a ótica do governo, o Bônus vence na data de início do benefício de cada segurado. No Chile, isto obriga o Tesouro a transferir integralmente seu valor para a conta do segurado na respectiva AFP, que, a partir deste momento, passa a administrar estes recursos. Na Argentina, o governo não transfere quaisquer recursos para a conta do segurado na AFJP; paga diretamente a PC durante todo o período de duração do benefício, transformando um "pecúlio" em renda e, conseqüentemente, alongando o perfil de amortização do passivo.

⁸ No Chile, a contribuição patronal para aqueles que optaram pelo regime privado foi mandatória e integralmente repassada aos salários dos optantes, deixando portanto de existir. Este mecanismo se constituiu de forte incentivo à opção dos trabalhadores que, desta forma, vieram a auferir um ganho real de salário, mesmo após a dedução das novas contribuições (**take-home pay**). Observe-se, também, que sob a ótica do empregador, esta mudança é totalmente neutra, pois o custo relevante é o total da mão-de-obra, ou seja, pessoal mais encargos. Em contrapartida, em caso de sonegação das contribuições descontadas do trabalhador, ficam claramente caracterizadas as situações de apropriação indébita e de depositário infiel.

As AFJP: Constituição, Supervisão e Regras de Funcionamento

Cada optante poderá escolher livremente a AFJP que administrará seu fundo, podendo mudar esta escolha até duas vezes por ano, com o mínimo de quatro contribuições realizadas para cada administradora.

As AFJPs são empresas especificamente constituídas para administrar os fundos, sob o controle da **Superintendência de Administradoras de Fondos de Jubilaciones e Pensiones (SAPJ)**, órgão autônomo vinculado ao **Ministério de Trabajo e Prevision Social**. Tal como no Chile, existe completa independência entre os ativos da AFJP e os ativos do fundo -- a AFJP apenas gere estes fundos, que são de propriedade dos afiliados, recebendo, pelos serviços prestados, comissões fixas e variáveis. Na Argentina, a maioria das 24 AFJPs existentes são ligadas a bancos e seguradoras, nacionais e internacionais; diferentemente do Chile, há neste país a possibilidade de AFJPs ligadas a sindicatos.

A proteção ao investidor

Também como no Chile, as AFJPs têm liberdade na aplicação dos recursos de seus afiliados, desde que obedecidas as "normas de prudência" estabelecidas em lei. Assim, há limites máximos de aplicação por tipo de investimento e por emissor (no caso de ações, títulos etc.). Há, inclusive, a exigência de **rating** (classificação de riscos) e de **score** mínimo para aplicação em papéis.

Obviamente, há também vedações absolutas, como, por exemplo, investimentos em empresas subsidiárias ou coligadas da AFJP. Em suma, o primeiro nível de garantia ao investidor é dado pela própria norma legal, constantemente monitorada pela SAFJP e pelos próprios participantes, visto que, periodicamente, cada administradora deve publicar a composição de sua carteira de investimentos.

O projeto de reforma aprovado pelo Congresso previa uma garantia de retorno mínimo, o que, seria um completo desvirtuamento do sistema; quando da sanção presidencial, o artigo específico que tratava desta garantia foi vetado.

Criou-se, entretanto, um segundo nível de proteção ao segurado através do dispositivo estabelecendo que uma AFJP deverá ter uma rentabilidade (taxa de retorno dos investimentos) superior a 70% da rentabilidade média ou não inferior a dois pontos percentuais menos do que a rentabilidade média de todo o conjunto de AFJP.⁹ Caso, em determinado período, esta rentabilidade não tenha sido atingida por uma determinada

⁹Prevalece o maior dos dois parâmetros.

AFJP, esta estará obrigada a suplementar com recursos próprios a diferença, utilizando, para tanto, o encaixe mínimo requerido, que hoje está fixado em US\$3.000.¹⁰

Finalmente, se ainda assim, os recursos forem insuficientes para garantir a rentabilidade mínima, a AFJP é liquidada e o Fundo transferido à outras administradoras. Antes, porém, o Tesouro suplementa os recursos, de modo que a rentabilidade mínima seja atinjida.

Por outro lado, se uma administradora tiver uma rentabilidade superior a três pontos percentuais em relação à média de todo o conjunto, está obrigada a constituir, com os recursos excedentes, um Fundo de Flutuação. Este fundo, assim como o encaixe, deverá ser utilizado para a cobertura de eventuais insuficiências de rentabilidade.

A conclusão é que, pelo menos em teoria, há, como no Chile, um conjunto de dispositivos "inteligentes" visando à proteção dos afiliados do novo regime privado. Se estes vão ou não ser efetivos no cumprimento de seus objetivos é, obviamente, função da vontade política dos governantes aplicá-los corretamente.

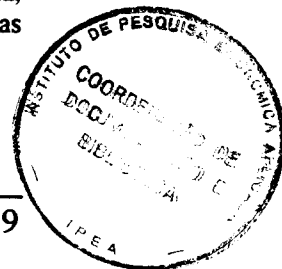
Até o momento, só duas administradoras apresentaram problemas de rentabilidade, mas estes foram resolvidos através do mecanismo de utilização do encaixe obrigatório supracitado. Não houve ainda nenhum caso de intervenção ou liquidação de uma AFJP. De toda forma, a experiência com o novo sistema é muito recente para possibilitar conclusões mais sólidas sobre seu efetivo desempenho.

Os ativos acumulados nos fundos geridos pelas AFJPs, até agosto de 1995, somam algo perto de US\$1,2 bilhão o que seria equivalente à 0,5% do PIB, o que está muito longe das cifras chilenas ou mesmo dos ativos do sistema de previdência complementar privada no Brasil, (cerca de R\$ 58 bilhões até agosto do corrente). Explica-se o fato por ser novo o sistema argentino, além de que, por ser misto, está longe de ter o potencial de capitalização do regime chileno.

Dados os elevadíssimos investimentos iniciais, principalmente em **marketing** e outras despesas de vendas,¹¹ todas as AFJPs -- e não os Fundos que administram -- estão em prejuízo, a despeito das

¹⁰ A título de comparação, o capital mínimo exigido para a constituição de uma AFP no Chile era de cerca de US\$2.000, no início da vigência do novo regime de previdência. Esta "barreira à entrada", conjugada às economias de escala intrínsecas ao mercado de previdência privada, levaram a uma enorme concentração de capital nas mãos de poucas AFPs. Por esta razão, as exigências de capital mínimo foram rebaixadas para US\$150.000.

¹¹ Em um dado momento, havia mais de 50.000 promotores de vendas em ação.



elevadíssimas comissões cobradas. De fato, segundo nos foi informado, dos três pontos percentuais de comissões cobradas, em média,¹² pelas AFJPs, mais de 1,5 ponto percentual constitui-se em remuneração da administradora.¹³

Adesão ao novo sistema

Inicialmente, o sistema privado teve poucas adesões: menos de 10% optaram pelo novo sistema. Dentre outros fatores, a grande complexidade de novas regras para o homem do povo e a própria propaganda massiva das AFJPs intimidaram a população. Destaca-se ainda o fato de que, para o pessoal com razoável tempo de permanência no regime público (em geral, com idade superior a 40 anos na data da reforma), havia considerável vantagem em permanecer no sistema público.

Para estes, ou seja, para aqueles que optaram por permanecer no regime público de repartição, além da PBU e da PC, o Estado paga uma **Prestación Adicional por Permanencia (PAP)**, cujo valor é de 0,85% por ano de contribuição após a reforma, aplicada sobre a média dos salários de contribuição dos últimos 10 anos anteriores à entrada em benefício.

Utilizando-se o mesmo exemplo anterior, alguém que tivesse um salário médio de contribuição de US\$1.000 e que viesse a contribuir com mais 20 anos até completar a data da aposentadoria, receberia uma PAP mensal de:

$$\text{PAP} = 0,85\% \times \text{US\$}1.000 \times 20 = 170$$

Assim, este cidadão receberia do Estado:

PBU	US\$ 180
PC	US\$ 300
PAP	<u>US\$ 170</u>
Total	US\$ 650

¹² Diferentemente do Chile, as comissões na Argentina não são fixadas em lei. Cada administradora tem liberdade de fixar a comissão que julga apropriada, tendo, entretanto, de informar à SAFJP com 90 dias de antecedência.

¹³ Como já mencionado, a comissão é utilizada para remuneração da administradora e para a compra do seguro de invalidez e sobrevivência. Dada a inusitadamente alta proporção de invalidez nos benefícios do sistema oficial, as seguradoras, na Argentina, acautelaram-se cobrando prêmios muito altos. No início, estes prêmios absorviam mais de dois pontos percentuais; a tendência futura é, entretanto, a progressiva redução destas taxas.

Fica claro que, no esquema argentino, aqueles que estão próximos à aposentadoria têm um claro incentivo a permanecer no regime de repartição público.¹⁴ Na ausência do **bônus**, o montante que capitalizariam geraria uma renda bastante inferior àquela obtida do sistema de repartição.

Por outro lado, os jovens tendem a direcionar-se para o novo sistema, pois não há maiores incentivos econômicos para a opção pelo regime de repartição. De toda a forma, dos aproximadamente 6.800.000 contribuintes, 3.800.000 estão no regime de capitalização e 3.000.000 no regime de repartição.

Isto reflete não só um processo de aprendizado por parte da população, mas, também, uma percepção de que existe uma tendência cada vez maior de restringir os benefícios do regime de repartição. Na realidade, uma lei recentemente aprovada (março de 1995) determina que haja equilíbrio orçamentário no regime de repartição, com absoluta vedação no que se refere a suplementações com recursos do Tesouro. Assim, caso haja um déficit, ou se aumentam as alíquotas de contribuição, ou se reduzem os benefícios, ou ambas as coisas.

Os encargos sociais¹⁵ incidentes sobre a mão-de-obra são extremamente elevados na Argentina, chegando a cerca de 50% . Dado o nível de desemprego e de emprego informal, é pouco provável que haja alguma margem para maiores alíquotas nominais, como forma de cobertura dos eventuais déficits do sistema de repartição. Fica claro, portanto, que o regime do tipo "benefício definido", passa, na prática, a ter valores variáveis das prestações, conforme a necessidade de equilíbrio orçamentário. Por sua vez, este elemento de incerteza provavelmente é um forte desincentivo para que a população opte por esta modalidade.

¹⁴ Apenas a título de informação complementar, os benefícios pagos pelo regime de repartição podem chegar a cerca de US\$3.000 mensais, ou seja, bastante elevados se considerado que a renda **per capita** na Argentina está no em torno de US\$7.800 por ano, com o salário médio estimado (Fundação Mediterrânea) em cerca de US\$4.700/ano. Considerando-se que, também na Argentina pagam-se 13 salários, o salário mensal médio seria de cerca de US\$ 360/mês, ou seja, ligeiramente superior ao correspondente no mercado de trabalho brasileiro (próximo a US\$300/mês).

¹⁵ Os encargos aqui referenciados não incluem os chamados "encargos-salário" como, por exemplo, férias, décimo terceiro, repouso semanal remunerado etc. A título de comparação, estes encargos no Brasil são:

INSS	22,0%
FGTS	8,0%
Sesc,Sesi etc.	2,5%
Total	32,5%

processo de reforma pode fornecer preciosos subsídios para o caso brasileiro.

Lições para o Brasil

Em primeiro lugar, a reforma argentina se dá dentro de um contexto democrático, e não sobre o autoritarismo do Chile. O intenso e por vezes desordenado processo de negociação política fez com que a "proposta técnica" originalmente formulada fosse drasticamente alterada, perdendo muito de suas eventuais vantagens e agregando algumas dificuldades consideráveis. O sistema tornou-se muito complexo e de difícil entendimento pela população. A interferência do Estado, enquanto provedor permanente e direto de renda a aposentados e pensionistas, é muito significativa, mesmo para aqueles que optaram pelo regime de capitalização privado. Como conseqüência, os volumes de poupança a serem gerados são comparativamente muito mais baixos do que aqueles que seriam obtidos com uma solução **à la chilena**.

A falta do **bônus** leva a um processo conhecido como seleção adversa, ou seja, os mais velhos, cujo pagamento de prestações é bastante próximo, optam por permanecer no sistema público de repartição enquanto os mais jovens -- com amplo período de contribuição antes de passarem a receber benefícios¹⁶ -- optam pelo regime privado. A continuidade de contribuições do empregador, além de retirarem do sistema um pouco de transparência, mantém um nefasto componente de regressividade,¹⁷ isto sem falar em eventuais efeitos de inibição da absorção da mão-de-obra e de incentivo à informalidade.

A reforma é parcial, pois não atinge todos os regimes, deixando à margem, por exemplo, as problemáticas caixas provinciais. Pelo que foi informado, coexistem com o sistema reformado vários outros "regimes de privilégio".

Uma segunda lição importante, também no campo político, é que a estratégia de divulgação é absolutamente vital ao sucesso das reformas na área de previdência. Na realidade, na Argentina, como no Brasil, esta é uma área minada por um sem-número de mitos e meias verdades, que vão desde a idéia de que sistemas de repartição são modelos de solidariedade até intrincadas teorias conspiratórias de como o capital planeja subtrair o patrimônio do povo.

Mesmo em uma sociedade com grau de instrução maior do que a brasileira, este processo de desmontagem dos mitos e preconceitos leva

¹⁶ Ao menos no que se refere a benefícios que cobrem riscos programados ou previsíveis.

¹⁷ Via repasses das contribuições patronais aos preços, pagos pela sociedade como um todo, em proveito apenas dos contribuintes.

necessariamente tempo. Este fato leva à uma terceira e importantíssima conclusão de que reformas previdenciárias levam tempo para que se possa ter um processo informado de discussão das alternativas. Em outras palavras, uma reforma feita de afogadilho traz riscos técnicos e políticos enormes, e deve ser evitada a qualquer custo.

De fato, os sistemas de repartição têm uma enorme inércia à mudanças que não sejam no sentido de aumentar-lhes o gasto. Qualquer medida de economia que implique redução de benefícios tem enormes prejuízos político-eleitorais, quase de imediato, enquanto as eventuais economias só ocorrem ao longo do tempo. É óbvio que este tipo de situação, por ser contrária à toda lógica política, conspira fortemente contra qualquer reforma. Mais ainda, um processo de reforma que reduza o regime de repartição e que, de alguma forma, privilegie regimes de capitalização traz custos adicionais para uma mesma geração de contribuintes, que, por sinal, coincide em grande parte, com o universo de eleitores. Esta geração paga duplamente a fatura: paga pelos aposentados do antigo regime e, ao mesmo tempo, paga pelo novo regime. Este fato nos leva à quarta conclusão que, no Brasil, assim como em qualquer outro país que deseje reformar sua previdência, a transição é tanto ou mais importante do que o estado final do novo regime, tanto no plano técnico como no plano político.

A experiência argentina, que, aliás, coincide com a da maioria dos países latino-americanos que reformaram ou estão reformando seus sistemas de previdência social, demonstra que o início do processo de reformas se dá com um fato político grave. Em todos estes países havia uma real insolvência do sistema, gerando enorme indignação popular. Em contraste, no Brasil, apesar dos pesares, mesmo à custa de freqüentes assaltos ao bolso do contribuinte ou utilização de recursos do Tesouro para a cobertura de déficits, o sistema previdenciário continua pagando regularmente suas obrigações. Aliás, no momento, há até um gigantesco superávit de caixa -- cerca de R\$ 2,5 bilhões, fruto, principalmente, da conjuntura favorável propiciada até agora pelo Plano Real. Embora este superávit se apequene diante das dimensões da previdência -- não dá nem para pagar um mês de despesas com benefícios -- fica aqui a quinta lição: não dá para tentar reformar um sistema que "dá lucro", sem um fato político forte ao qual se deve acoplar uma intensa campanha de esclarecimento público.

Uma sexta lição de enorme importância para o Brasil é que, antes da reforma propriamente dita, há todo um processo de ajustes que, além de indispensáveis de qualquer maneira, ainda proporcionam o necessário alívio para que se possa discutir claramente a situação e as alternativas de reforma. Estes ajustes, além de racionalizar a máquina administrativa (exemplo: unificação de números de identificação do contribuinte, cruzamentos de cadastro etc.) ajudam a dar maior transparência ao sistema (por exemplo, separação clara de custeios e benefícios

previdenciários e assistenciais, vinculação do direito de recebimento do benefício previdenciário à efetiva contribuição etc.).

Finalmente, na última lição, não há como fugir do lugar comum: não existe uma receita única e nem mesmo transplante de soluções. Cada país deve discutir sua reforma, dentro dos condicionantes políticos, econômicos, sociais e culturais que lhe são peculiares.