

Novos modelos previdenciários na América Latina: lições da experiência Argentina

SIDNEY JARD DA SILVA*

New pension programs in Latin America: lessons from the Argentinean experience. This work analyzes the political constraints of pension reform in Argentina. The first part presents a brief description of the development of pension programs in Latin America. Additionally, it also discusses the pension system crisis and the main proposals in order to overcome this crisis. The second part examines the peculiarities of the Argentine pension reform, with specific attention on economic imperatives and political constraints which have shaped the pension reform project of Menem's Government (1989-1999). The article demonstrates that there are a large gap between the new system promises and its outcomes.

Keywords: Argentina, Menem's Government, Pension Reform.

JEL Classification: H55

A década de 1990 constituiu um período de grandes transformações em diversos países da América Latina. Em linhas gerais, as mudanças implementadas apontaram para a redução da intervenção estatal na economia e o fortalecimento do mercado como provedor de bens e serviços (Almeida, 1996; Bresser-Pereira,

* Professor Adjunto do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC), e-mail: jard@usp.br. Submetido: Junho 2005; Aceito: Fevereiro 2007. O presente artigo constitui uma síntese da primeira parte da tese de doutorado *Interação sindicalismo-governo nas reformas previdenciárias argentina e brasileira*. Agradeço à banca examinadora, constituída dos professores(as) Maria Hermínia T. de Almeida (orientadora), Heloísa Martins, Marta Arretche, Vera Schattan e Eduardo Noronha, as valiosas críticas e sugestões. Em outubro de 2006 os argumentos aqui expostos foram debatidos no XXX Encontro Anual da Anpocs, quando me beneficieei dos comentários de Marta Arretche (debatedora) e dos demais membros do GT Políticas Públicas. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) agradeço a bolsa concedida para a realização da pesquisa que deu origem a este trabalho. Finalmente, quero agradecer os comentários dos pareceristas da REP.

ra, 1996; Przeworski, 1996). Esta onda de reformas “pró-mercado” foi particularmente forte no âmbito dos sistemas de previdência.

A força do movimento reformista que atingiu os regimes previdenciários de diferentes países da região é instigante por se tratar de mudanças que implicam custos imediatos e concentrados para setores específicos da sociedade e benefícios difusos e de longo prazo para a grande maioria da população.

No caso das reformas previdenciárias, conforme observa Marcus Melo (2002), também vale a pena ressaltar que, enquanto as perdas são impostas à geração presente, os ganhos são auferidos pela geração futura, um ator ainda não presente no jogo político da reforma.

Para Estelle James e Sarah Brooks (2001) as reformas previdenciárias constituem um exemplo clássico de medidas economicamente desejáveis, mas politicamente inviáveis. Esta aparente contradição entre o desejável (do ponto de vista econômico) e o possível (do ponto de vista político) teria constituído um dos principais desafios das reformas previdenciárias no continente latino-americano.

Raúl Madrid (2003, p. 168) observa que, para realizar mudanças substanciais na previdência social, “é preciso vencer a oposição de poderosos grupos de interesse”. Segundo o mesmo autor, estes grupos podem lançar mão de diferentes recursos econômicos, políticos e sociais para influenciar o resultado da reforma, desde o *lobby* até a realização de grandes manifestações anti-reforma.

Vera Schattan Coelho (2003) lembra que, ao investigar a diversidade de reformas previdenciárias implementadas nas últimas décadas, os estudiosos têm dedicado especial atenção à análise das coalizões sociais que podem limitar o alcance da iniciativa reformista, bem como para as peculiaridades dos arranjos político-institucionais que podem favorecer ou dificultar a ação dos grupos de interesse no processo decisório da reforma.

No caso específico da Argentina de meados dos anos 90, Guillermo Alonso (1998, 2000) considera que o Governo Menem teria tentado reproduzir na arena previdenciária o mesmo estilo “decisionista” que implementou nas reformas de primeira geração (liberalização econômica, privatizações etc.), mas foi surpreendido por uma forte aliança que reuniu poderosos grupos de interesses, a oposição política e setores da própria base governista.

Não obstante o relativo consenso em torno das dificuldades para a implementação da reforma previdenciária, o fato é que diversos governos latino-americanos realizaram mudanças importantes nos seus sistemas de previdência. Como explicar este aparente paradoxo entre o elevado custo político da reforma e a onda reformista que atingiu diversos países da região?

Paul Pierson (1997) observa que, em regimes democráticos, as lideranças políticas comprometidas com os processos de reformas estruturais enfrentam um duplo desafio: I) implementar sua agenda reformista e II) serem reconduzidas aos cargos públicos. Para conciliar estes objetivos, os governantes desenvolvem diferentes estratégias para minimizar os custos políticos das mudanças. Entre as mais

importantes estão: I) ofuscação dos custos; II) compensação das perdas e III) divisão dos adversários.

A estratégia da ofuscação consiste no esforço, por parte dos governos reformistas, no sentido de dificultar o acesso às informações que revelem os potenciais aspectos negativos da mudança das políticas públicas. No caso específico da reforma da previdência, a assimetria de informação — entre os propositores da reforma e seus opositores — é particularmente facilitada pela complexidade do tema em questão, pouco inteligível para os não especialistas.

A estratégia da compensação tem como principal objetivo minimizar os custos das reformas pró-mercado. Nas reformas previdenciárias as compensações oferecidas podem ser divididas em dois grandes grupos: I) endógenas e II) exógenas.

As compensações endógenas referem-se às concessões feitas no interior do próprio modelo de previdência a ser implementado, como por exemplo, o estabelecimento de regras mais generosas para algumas categorias de segurados.

As compensações exógenas, por sua vez, referem-se às vantagens que podem ser oferecidas em outras arenas do processo reformista, com objetivo de neutralizar a resistência dos grupos de interesse à reforma da previdência (Matsushita, 1999; Ranulfo Melo e Anastasia, 2005; Silva, 2006).

A última estratégia não é uma novidade dos anos 90. “Dividir para governar” é um lema tão antigo quanto a própria política. Neste sentido, a heterogeneidade dos beneficiários dos programas de previdência no que se refere à renda, idade, sexo, localização geográfica, raça etc. constituiu um elemento importante a ser explorado pelos governos. Não por acaso, a ênfase nos conflitos inter e intrageracionais marcou o discurso dos defensores das reformas previdenciárias.

Neste trabalho, argumentamos que o Governo Menem lançou mão destes três tipos de estratégias para garantir a aprovação legislativa da reforma da previdência. Em primeiro lugar procurou ofuscar os custos de transição envolvidos no processo de mudança do regime de repartição para o regime de capitalização. Em segundo, buscou dividir o bloco de oposição à reforma (associação de aposentados, sindicatos, governadores de províncias etc.). Finalmente, procurou oferecer compensações específicas para cooptar parte do sindicalismo argentino para o seu projeto reformista.

O resultado da combinação destas diferentes estratégias foi a criação de um regime misto de previdência social, o qual procurou refletir os diversos interesses envolvidos no debate da reforma previdenciária sem, no entanto, abrir mão do principal objetivo do governo: a introdução de um componente privado no sistema previdenciário argentino.

Last but no least, o artigo discute as principais limitações do sistema previdenciário introduzido na Argentina, em especial, a diferença entre as promessas do novo modelo e os resultados efetivamente alcançados em termos de promoção do equilíbrio fiscal e da inclusão de novos segurados no regime misto de previdência.

PREVIDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA

Os primeiros programas de previdência social surgiram, na América Latina, em meados do século XIX. Os servidores públicos civis e militares constituíram as primeiras categorias ocupacionais a desfrutarem de esquemas previdenciários organizados pelo Estado.

No entanto, seria um equívoco tratar esses esquemas como o início de um harmônico processo de expansão da proteção social na região. Muito pelo contrário, os primeiros programas de previdência priorizaram a extensão vertical dos benefícios (riscos cobertos) em detrimento da extensão horizontal (população coberta).

Esse padrão de desenvolvimento refletiu as demandas dos grupos mais organizados, os quais utilizaram seu poder de pressão para multiplicar as modalidades de benefícios oferecidos pelos programas de previdência em detrimento da centralização e expansão da cobertura previdenciária.

Mais do que sistemas de proteção social, os primeiros regimes de previdência implementados na região constituíram benefícios restritos a uma pequena parcela da população que ocupava posições estratégicas na máquina estatal (servidores civis e militares) ou na esfera econômica (trabalhadores qualificados).

Segundo Mesa-Lago (1977) a estratificação dos sistemas previdenciários latino-americanos resultou de um duplo processo de pressão social e cooptação política: I) pressão dos grupos de interesse sobre o Estado por proteção social e II) cooptação dos grupos de interesse pelo Estado provedor de benefícios sociais.

No primeiro caso, característico dos regimes democráticos, a expansão dos benefícios previdenciários esteve relacionada ao poder de pressão dos grupos de interesse. Por intermédio de diferentes artifícios políticos e econômicos, diversos grupos ocupacionais pressionaram o Estado para lograr benefícios que não estavam à disposição da maioria da população.

No segundo caso, característico dos regimes autoritários, a iniciativa teria partido do próprio Estado que ofereceu benefícios particulares para grupos específicos. A concessão seletiva de benefícios previdenciários teria sido utilizada como instrumento para neutralizar, cooptar e controlar os grupos de pressão.

O trabalho pioneiro de Mesa-Lago (1977) influenciou diversos estudiosos dos sistemas previdenciários latino-americanos. James Malloy (1986), por exemplo, considera que a formação de “classes de trabalhadores amplas e agressivas” alertou para a questão social nos países pioneiros na implementação de programas de previdência social.

Esse autor ressalta que o Estado não pode ser considerado um ator passivo no desenvolvimento da previdência social na América Latina: “O ponto importante é que, enquanto os grupos classistas e setoriais criavam pressão e, portanto, um problema (a “questão social”), a iniciativa de definir um modelo particu-

lar de seguro social, como resposta seletiva e de aperfeiçoamento, coube às elites governamentais” (Malloy, 1986, p. 156).

Ao analisar comparativamente o desenvolvimento dos sistemas previdenciários argentino e brasileiro, Colin Lewis e Peter Lloyd-Sherlock (2002) também assinalaram a expansão seletiva dos programas de previdência entre as categorias mais organizadas e com maior poder de pressão. As categorias menos organizadas — trabalhadores rurais, autônomos e domésticos — foram as últimas a serem incorporadas nos sistemas previdenciários destes países.

Como Malloy (1986), esses autores também observam que o poder público não se limitou a promover a expansão seletiva dos programas de previdência social. Mais do que isso, tanto na Argentina quanto no Brasil, o Estado assumiu o monopólio da administração previdenciária, antes descentralizada em uma multiplicidade de instituições organizadas por trabalhadores e empresários.

Na mesma linha de argumentação, Sergio Abranches (1982: 9), numa análise comparativa do desenvolvimento dos sistemas previdenciários na Argentina, Brasil, Chile e México, destaca que as políticas sociais seletivas não constituíam apenas respostas do Estado às pressões “vindas de baixo”, mas também uma política deliberada no sentido de evitar a transformação de “benefícios sociais” em “direitos sociais”: “A fragmentação política e legal dos trabalhadores em categorias funcionais que desfrutam diferentes privilégios sociais regulados pelo Estado tornou-se um importante obstáculo para a transformação de benefícios em direitos sociais de cidadania”.

O advento da chamada “crise da previdência” agregou novos elementos ao debate sobre as políticas de bem-estar social na América Latina. A partir de então, o que estaria em jogo não seria mais a capacidade dos grupos de interesse pressionarem os Estados por benefícios sociais, mas sim sua capacidade de manter esses benefícios num contexto de estagnação ou retração das políticas de bem-estar.

O aumento das despesas com aposentadorias e pensões no total dos gastos sociais colocou a questão previdenciária no centro da agenda política latino-americana. Um dos problemas mais relevantes era a crescente perda de capacidade de auto-sustentação dos sistemas de previdência, não obstante o recorrente aumento das contribuições de empregadores e empregados e do incremento dos subsídios estatais.

Os fatores apontados pela literatura especializada como responsáveis pelo desequilíbrio dos sistemas previdenciários da região podem ser classificados em dois grupos: I) endógenos (intra-sistema previdenciário) e II) exógenos (extra-sistema previdenciário).

Entre os fatores endógenos os mais citados são os relacionados à maturidade e a má administração dos sistemas. Na maioria dos países, os programas de previdência eram financiados segundo o esquema de capitalização de reservas,

isto é, os trabalhadores ativos financiavam os inativos e os recursos excedentes eram capitalizados. Entretanto, ao longo dos anos, com o estreitamento da relação ativos/inativos, esses esquemas foram transformados em regimes de repartição simples (*pay-as-you-go*) onde não há acumulação de reservas.

A produção acadêmica demonstra que a maioria dos governos latino-americanos não apenas negligenciou a tendência de estreitamento do *ratio* de dependência (relação ativos/inativos), como utilizou o superávit dos primeiros anos para oferecer benefícios generosos para grupos específicos de segurados e/ou utilizá-los em outras políticas públicas. Ademais, em diversos países, o processo de expansão da cobertura previdenciária não levou em conta critérios atuariais e fiscais na incorporação de novos afiliados ao sistema.

Variáveis exógenas como o envelhecimento demográfico e crescimento do mercado informal contribuíram para agravar ainda mais o desequilíbrio dos modelos previdenciários da região. De um lado, o aumento da expectativa de vida da população contribuiu para tornar mais estreita a relação entre ativos e inativos; de outro, o crescimento das taxas de desemprego e subemprego contribuiu para a redução do contingente de potenciais contribuintes ao sistema.

De acordo com esse diagnóstico, a solução para a crise deveria ser encontrada em alternativas que reduzissem a sensibilidade dos sistemas previdenciários em relação a: I) ingerências políticas; II) envelhecimento demográfico; e III) mudanças na estrutura do mercado de trabalho (Modigliani, Cepriani e Muralidhar, 2000).

Essas mudanças não poderiam ser realizadas apenas com os tradicionais ajustes paramétricos — aumentos das contribuições, redução dos benefícios, elevação da idade mínima etc. —, desta vez seriam necessárias alterações na própria estrutura dos sistemas previdenciários. É o que veremos na próxima seção.

A EXPERIÊNCIA REFORMISTA LATINO-AMERICANA

No final da década de 1980 e início da de 1990, a reforma da previdência foi apresentada como uma das medidas centrais para o ajuste estrutural das economias latino-americanas. Acompanhando o viés pró-mercado das reformas implementadas no continente, as principais propostas reformistas apontaram para a privatização total ou parcial dos sistemas previdenciários.

Mesa-Lago (2003) identifica quatro modelos de reforma previdenciárias predominantes na região: I) substitutivo, II) misto, III) paralelo e IV) paramétrico. Os três primeiros constituem exemplos de reformas estruturais, isto é, reformas que implicam a introdução de um componente privado compulsório no sistema previdenciário. O modelo paramétrico, ao contrário, fortalece o caráter público do sistema.

No modelo substitutivo o antigo pilar público é fechado (não são permiti-

dos novos afiliados) e substituído por um pilar privado. Esse modelo foi adotado no Chile (1981), Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e República Dominicana (2001). As principais características desse modelo são: I) contribuição definida; II) benefício não definido; III) regime financeiro de capitalização e IV) administração privada.

No modelo misto o pilar público oferece um benefício básico e o pilar privado torna-se predominante. Esse modelo foi introduzido na Argentina (1994), Uruguai (1996) e Costa Rica (2001). As principais características do pilar público são: I) contribuição não definida; II) benefício definido e III) regime financeiro de repartição. O pilar privado do sistema assemelha-se ao do modelo substitutivo, mas a administração é múltipla (pública, privada ou mista).

O modelo paralelo apresenta as mesmas características institucionais do modelo misto (pilar público — contribuição não definida, benefício definido e regime financeiro de repartição; pilar privado — contribuição definida, benefício não definido e regime financeiro de capitalização). Mas neste tipo de reforma o regime público concorre com o regime privado. Este modelo foi implementado no Peru (1993) e na Colômbia (1994).

Na maioria dos países que realizou reformas estruturais dos seus sistemas previdenciários, a proporção de trabalhadores que migrou para o novo modelo foi superior à proporção de trabalhadores que permaneceu no modelo antigo.

No entanto, conforme observa Mesa-Lago (2003), ao compararmos a porcentagem de trabalhadores que permaneceu no velho sistema com a porcentagem que migrou para o novo é necessário chamar a atenção para três elementos: I) tempo de existência do novo sistema; II) liberdade de transferência entre os regimes; III) incentivos e medidas legais para a migração do antigo para o novo modelo previdenciário.

Nas reformas em que o sistema público é fechado (não aceita novas afiliações) a tendência é que, com o passar dos anos, o número de afiliados ao novo sistema supere o número de afiliados ao antigo. Essa é uma das principais explicações para o elevado número de trabalhadores afiliados ao regime de capitalização nos países que adotaram o modelo substitutivo (Bolívia, Chile, El Salvador, México).

Já nos países em que as transferências são compulsórias, para todos ou parte dos antigos afiliados, a pequena ou nenhuma liberdade de escolha é de fundamental importância para o crescimento do contingente de afiliados ao novo modelo. Neste caso enquadram-se Bolívia, El Salvador e México.

Nos países em que os trabalhadores recebem “incentivos” para migrar do sistema público para o privado também se constata um número maior de afiliados ao novo regime. No Chile, as contribuições dos trabalhadores que optaram pelo novo sistema foram reduzidas e a antiga contribuição patronal foi incorporada ao salário. No Peru, o governo aumentou a alíquota de contribuição do ve-

lho sistema. Na Argentina, o governo transferiu, de forma compulsória, os “trabalhadores indecisos” para a previdência privada.

Não por acaso, os dois países onde a proporção de afiliados ao velho sistema permanece superior à de afiliados ao novo sistema são aqueles que menos restringiram a liberdade de escolha dos trabalhadores. Na Colômbia, tanto os antigos afiliados como os novos podem optar entre o antigo sistema público e o novo sistema misto. No Uruguai, os trabalhadores mais jovens foram afiliados ao sistema misto, mas foi oferecida aos trabalhadores mais velhos a oportunidade de permanecer no regime público de repartição.

Em síntese, mesmo entre os países que realizaram reformas estruturais dos seus sistemas previdenciários é possível verificar significativas diferenças, tanto no que se refere ao desenho institucional adotado quanto à forma de incorporação dos trabalhadores aos novos sistemas.

Na próxima seção analisaremos o novo modelo previdenciário argentino. Nosso vizinho optou pela substituição do sistema público pelo sistema misto (público e privado). Como veremos, este modelo resultou de um amplo processo de negociação envolvendo diferentes atores econômicos, políticos e sociais.

A REFORMA ESTRUTURAL ARGENTINA

Entre as novas democracias latino-americanas, a Argentina foi pioneira na implementação do sistema de pilares múltiplos, o qual serviria de modelo para outros países da região. O antigo sistema público foi transformado num sistema misto (público/privado) dividido em três pilares: um primeiro pilar público compulsório; um segundo pilar misto também compulsório; e, um terceiro pilar privado facultativo.

No primeiro pilar do sistema, o Estado outorga uma *Prestación Básica Universal* (PBU) para todos os trabalhadores com trinta anos de contribuição e que tenham atingido a idade mínima para a aposentadoria (65 anos/homens e 60 anos/mulheres). No segundo pilar, foi aberta, aos trabalhadores, a possibilidade de permanecer no regime de repartição administrado pelo Estado, ou migrar para um regime de capitalização gerenciado pelas *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJP).

Além da PBU o benefício previdenciário do novo sistema é composto por mais três componentes: I) a *Prestación Compensatória* (PC); II) a *Prestación Adicional por Permanencia* (PAP); e III) o saldo acumulado na *Cuenta Individual de Capitalización* (CIC).

A PC constitui um benefício pago aos trabalhadores que realizaram contribuições ao sistema antigo. Trata-se do reconhecimento das obrigações assumidas pelo Estado antes da transição do sistema público para o sistema misto. Os requisitos para a concessão desse benefício são os mesmos estabelecidos para a PBU.

A PAP aplica-se somente aos trabalhadores que optaram por permanecer no regime de repartição. Os requisitos de elegibilidade são semelhantes aos requeridos para a concessão da PBU e da PC. A soma destas três prestações (PBU+PC+PAP) constitui o benefício previdenciário dos trabalhadores que optaram por permanecer no pilar público do sistema previdenciário.

No caso dos trabalhadores que optaram por migrar para o regime de capitalização, o benefício previdenciário é composto pela soma da PBU, PC e CIC. Essa última (CIC) pode assumir a forma de *Retiro Programado* (refere-se à retirada de um valor mensal contratado com a administradora) ou de *Renta Vitalicia Previsional* (contratada com uma companhia de seguro e garante uma renda previdenciária até o falecimento do segurado ou de seus dependentes).

O modelo de financiamento do *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* (SIJP) é similar ao do antigo sistema, isto é, contribuição de empregados, empregadores e Estado. A contribuição total foi estabelecida em 27% do salário, dos quais 16% correspondem à contribuição empresarial e 11% correspondem à contribuição dos empregados. A contribuição empresarial (16%) vai para o regime público. Os trabalhadores por conta própria contribuem com 27% dos rendimentos declarados (Demarco, 1997).

O Estado participa do financiamento do regime público mediante a arrecadação do “*Impuesto sobre los Bienes Personales*” (*Ley 24.241, Artículo 18*). Também ficou a cargo do Estado integrar a proporção do capital requerido, no caso de morte ou invalidez, dos antigos afiliados ao regime de repartição que migraram para o regime de capitalização.

Os trabalhadores podem escolher entre contribuir para o regime de repartição ou para regime de capitalização. Aqueles que optam pelo regime de capitalização têm 2,4% da contribuição destinada aos custos administrativos e 1,01% ao pagamento dos seguros de morte e invalidez. Em média, dos 11% destinados às administradoras de fundos de pensão, apenas 7,5% são destinados às contas individuais.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E INTERESSES ORGANIZADOS

A nova configuração do sistema previdenciário argentino foi resultado de um amplo processo de negociação envolvendo diversas instâncias federativas de governo (províncias e municipalidades) e poderosos grupos de interesse.

Nesta seção do trabalho concentraremos a análise em três elementos que ressaltam a importância dos fatores políticos na conformação do novo desenho institucional do sistema previdenciário argentino: I) a possibilidade de os trabalhadores optarem pelo regime de repartição ou capitalização; II) a criação de uma

administradora de fundos de pensão estatal; e III) a participação das entidades sindicais no gerenciamento das administradoras de fundos de pensão.

O projeto original do Governo Menem era muito próximo do modelo de pilares múltiplos proposto pelo Banco Mundial, no qual o Estado seria responsável pelo regime previdenciário básico e a iniciativa privada pelos regimes complementar e suplementar (World Bank, 1994). No entanto, essa proposta sofreu grande resistência no interior do Congresso argentino, inclusive na própria base de sustentação do Governo Menem.

A maioria dos legisladores era contrária à inclusão de um pilar privado compulsório no sistema previdenciário argentino. Assim, para garantir a privatização ainda que parcial do sistema, Menem foi obrigado a aceitar a possibilidade de os segurados escolherem entre o regime de repartição e o regime de capitalização.

Em troca, aprovou uma cláusula segundo a qual os afiliados que optassem pelo regime de capitalização não poderiam retornar para o regime de repartição. Além disso, aqueles trabalhadores que não se manifestassem entre permanecer no regime público ou migrar para o regime privado seriam automaticamente afiliados a este último.

A atuação estatal no mercado previdenciário, por intermédio de uma administradora de fundos de pensão vinculada ao *Banco de La Nación*, constituiu outra importante concessão do governo no debate legislativo da reforma. Entre os pontos mais polêmicos desta proposta estava a dupla garantia de rentabilidade (em dólares americanos ou pesos argentinos) a ser oferecida pela administradora estatal (Isuani e Martino, 1993).

A proposta foi criticada tanto pela equipe econômica do governo como pelo setor empresarial interessado em atuar no mercado de fundos de pensão. De um lado, a equipe econômica se negava a avalizar a dupla garantia em dólar e em peso; de outro, os empresários afirmavam que a “doble garantía” representaria uma concorrência desleal, pois as administradoras privadas não teriam como assumir o mesmo grau de risco.

Às vésperas da inauguração do novo sistema, Menem emitiu um decreto eliminando a garantia em dólares e peso oferecida pela *AFJP Nación* (Kay, 2003). O decreto abolia a principal vantagem competitiva da administradora estatal e passava por cima de um acordo firmado com sua própria base de sustentação parlamentar. No entanto, não eliminava a participação do Estado no mercado de fundos de pensão.

A terceira importante modificação realizada durante o debate legislativo da reforma previdenciária argentina foi a abertura do mercado de fundos de pensão para as entidades sem fins lucrativos (associações, cooperativas, sindicatos etc.). Mudança negociada diretamente com o sindicalismo argentino.

A possibilidade de as entidades sindicais organizarem suas próprias administradoras de fundos de pensão constituiu uma das principais concessões do Governo Menem para lograr o apoio da *Confederación General del Trabajo* (CGT)

ao seu projeto de reforma da previdência. Inicialmente, a Central havia orientado a bancada de deputados sindicalistas a votar contra a proposta do governo.

Ao aceitar a participação dos sindicatos no mercado de fundos de pensão, Menem, mais uma vez, encontrou uma solução intermediária para avançar no trâmite legislativo da reforma sem abrir mão do principal objetivo da sua proposta reformista: introduzir um pilar privado compulsório no sistema previdenciário argentino.

O REGIME PÚBLICO

A produção acadêmica sobre mudança das políticas públicas tem dado especial atenção para as questões relativas ao federalismo. De acordo com esta literatura o duplo processo de transição (econômica e política) experimentado pelos países latino-americanos foi acompanhado por uma significativa expansão das demandas econômicas, políticas e sociais das instâncias subnacionais de governo (Almeida, 1995, 2005; Souza, 2001).

Segundo Celina de Souza (1998, p. 572), em países federais, a questão da mudança das políticas públicas não pode estar desassociada da discussão sobre os postulados teóricos que conformam o federalismo. Conforme salienta esta autora, “a existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação”.

Na mesma linha de argumentação, Marta Arretche (2002, p. 431) observa que as peculiaridades institucionais dos estados federativos restringem as possibilidades de mudança do *status quo*: “a natureza das relações vertical e horizontal em estados federativos dispersa a autoridade política e potencializa o poder de veto das minorias”.

A experiência argentina corrobora a visão de que as peculiaridades dos sistemas federais constituem um elemento de fundamental importância a ser considerado nas análises dos processos de mudança das políticas públicas. Conforme observa Melo (2005), tensões federalistas complexas e não resolvidas marcaram o funcionamento das relações políticas e fiscais em diversos momentos da história argentina.

No caso específico da reforma previdenciária, um dos principais pólos de resistência ao projeto proposto pelo Governo Menem reuniu-se em torno do *Consejo Federal de Previsión Social* (COFEPRES), órgão constituído por representantes dos regimes previdenciários das províncias e municípios.

Em oposição à proposta do governo federal, o COFEPRES defendia a manutenção do regime público de repartição como principal componente do sistema previdenciário argentino, acompanhado por um regime de capitalização facultativo administrado por *cajas complementares*.

Diante da resistência ao projeto original, a adesão dos regimes subnacionais ao novo modelo tornou-se facultativa e dependente de um convênio a ser realizado entre os entes federativos e o Poder Ejecutivo Nacional, segundo o qual a província ou município abdica de sua faculdade de legislar sobre previdência de seus servidores a favor do governo central.

Assim, ao contrário do que foi anunciado no debate inicial da reforma da previdência, sob o pretexto de combate aos privilégios do setor público, o novo modelo previdenciário argentino não eliminou a diversidade de regimes existentes nas diversas esferas de governo (federal, provincial e municipal).

Até 2003, apenas 10 dos 24 regimes existentes nas províncias aderiram ao novo sistema.¹ No âmbito municipal a adesão foi ainda menor, 2 dos 12 regimes existentes. Considerando que os dados mais recentes sobre o funcionalismo público argentino apontam para um total de 294.380 servidores federais (13,7%), 1.360.622 provinciais (63,4%), 334.000 municipais (15,6%) e 155.625 servidores em universidades e bancos públicos (7,3%), é possível afirmar que a grande maioria desses servidores não foi atingida pela reforma previdenciária do Governo Menem (Guido e Lazzari, 2004).

Para os especialistas, duas ordens de fatores determinaram a baixa adesão das províncias e dos municípios ao novo sistema previdenciário: I) a resistência dos servidores públicos afiliados a esses regimes e II) os custos de incorporação dos regimes locais ao novo sistema nacional.

No primeiro caso, destaca-se a pressão dos servidores públicos sobre os legislativos locais que deveriam avaliar a transferência entre regimes. No segundo, destacam-se as dificuldades para compartilhar os custos de transição entre as diferentes esferas públicas. Neste caso, o principal problema é definir quais os custos a serem assumidos pelos governos locais e quais os custos a serem assumidos pelo governo nacional (Lo Vuolo, 1996; Schulthess e Demarco, 1997).

No âmbito nacional, onde de fato concentrou-se a reforma, o resultado também não foi o esperado pelo governo, ao menos no que se refere à promoção do equilíbrio das contas públicas.

Entre agosto de 1995 e dezembro de 1999, o número de afiliados ao regime de repartição recuou de 2,6 milhões para 2,2 milhões (Argentina, MTESS, 2000). Com o declínio do número de contribuintes, uma das principais conseqüências da reforma foi o aumento da dependência do regime de repartição em relação às transferências estatais.

No início da década de 90, 76% dos recursos do regime de repartição eram oriundos das contribuições de empregadores e empregados, 15,9% de recursos tributários e 7,5% de outras fontes. Dez anos depois essa relação praticamente se inverteu: 29,6% eram originários das contribuições de empregadores e empre-

¹ Ver Anexo 1.

gados, 70,2% de recursos tributários e 0,2% de outras fontes (Argentina, MTESS, 2003).

O Estado, por sua vez, recorreu às próprias administradoras de fundos de pensão para financiar os custos de transição da reforma previdenciária, ou seja, passou a tomar emprestado os recursos que antes recebia como contribuição.

No início do ano 2000, os especialistas calculavam que os recursos transferidos para as AFJP (s) representavam, em média, 73% da dívida pública argentina (Poggetto e Fainburg, 2001; Baker e Weisbrot, 2002). Neste mesmo período, cerca de 65% dos ativos dos fundos de pensão estavam investidos em títulos públicos nacionais ou emitidos por entes estatais (Pinheiro, 2001).

A interdependência entre os regimes público e o privado é clara: o Estado recorre aos recursos acumulados nos fundos de pensão para financiar seus gastos, inclusive com previdência; e as AFJP(s) apostam na capacidade do Estado em honrar seus compromissos para garantir o retorno do investimento de seus segurados.

Neste aspecto, a reforma deu origem a uma interessante clivagem no sistema previdenciário argentino: de um lado, estão os trabalhadores afiliados ao regime de capitalização que, por meio das AFJP(s), investem em títulos públicos esperando o máximo de retorno com o mínimo de risco; do outro, estão os trabalhadores afiliados ao regime de repartição que dependem dos recursos estatais minguados pelo crescente endividamento público.

O REGIME PRIVADO

No início da implementação do novo sistema, 26 AFJPs foram autorizadas a entrar em operação. Na sua grande maioria “*joint ventures*” entre bancos domésticos, estrangeiros e companhias de seguros (Vittas, 1997).

Contrariando as previsões mais otimistas sobre o aumento da competitividade entre as administradoras de fundos de pensão, os primeiros anos de vigência do novo sistema apresentaram tendência de concentração do mercado previdenciário. Em 2003, apenas 12 AFJP(s) estavam atuando no setor.

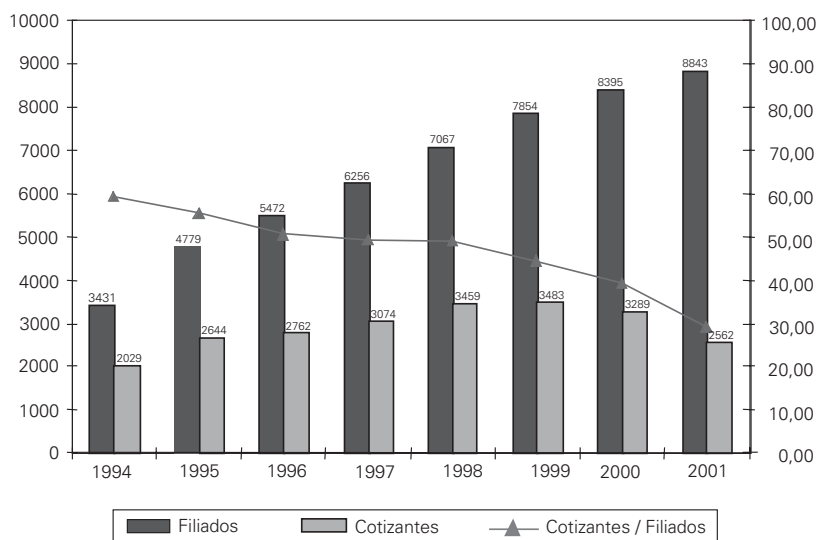
O mercado previdenciário argentino também apresentou alto grau de concentração no que se refere à distribuição dos afiliados e contribuintes. Em 2001, as 4 maiores AFJP(s) respondiam por 73,6% dos afiliados e 74,9% dos contribuintes. Na outra ponta, as 4 menores respondiam por apenas 6,9% dos afiliados e 6,7% dos contribuintes. As administradoras de porte intermediário respondiam por 19,4% dos afiliados e 18,5% dos contribuintes.²

Quando analisamos a relação contribuintes/afiliados, verificamos que tam-

² O número absoluto de afiliados e contribuintes encontra-se no Anexo 2.

bém não houve uma mudança importante no sentido da expansão da cobertura previdenciária. Em 1994, ano de início do novo modelo, o regime de capitalização apresentou sua maior taxa na relação contribuintes/afiliados: 59,14%. A partir de então, essa relação apresentou uma tendência de constante declínio. No final do Governo Menem a relação contribuintes/afiliados era de 44,35%.³

Figura 1
Evolução do Número de Afiliados e Contribuintes



Fonte: International Federation of Pension Fund Administrators (2201).

No que se refere ao valor dos benefícios pagos pelo novo regime, os dados também não são animadores. Em junho de 2003 a aposentadoria média paga pelo regime de capitalização era de \$ 757,00 pesos (Argentina, MTESS, 2003, p. 75). Neste mesmo período, especialistas calculavam que a soma da PBU e da PC, ambas prestações pagas pelo Estado, representava entre 25% e 30% do benefício médio pago pelo regime privado.

Portanto, mesmo no componente privado do sistema, o Estado continua sendo um elemento de fundamental importância na composição dos benefícios previdenciários. A PBU (+PC) oferece aos trabalhadores, que cumprem os critérios exigidos para a *Jubilación Ordinaria* (JO), uma rede básica de segurança independente das possíveis oscilações de suas contas individuais de capitalização.

³ Neste ponto cumpre observar que a mudança do sistema público para o sistema misto não mudou a principal condição de acesso ao benefício previdenciário, qual seja, a participação no mercado formal de trabalho (Lo Vuolo, 1996; Schulthess e Lo Vuolo, 1991).

Neste sentido, a reforma argentina não eliminou o papel central do Estado na política previdenciária. Mais do que a mera “privatização da previdência” a experiência argentina promoveu um novo equilíbrio entre Estado e mercado na provisão dos benefícios previdenciários.

Este equilíbrio, por sua vez, não resultou apenas das injunções econômicas e técnicas que motivaram a reforma, mas também de um complexo processo de negociação que envolveu diversos atores econômicos, políticos e sociais na definição do novo desenho institucional do sistema previdenciário argentino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho argumentamos que não houve um modelo único de reforma previdenciária na América Latina. Mais do que a mera “privatização da previdência”, observamos um complexo processo de redefinição do papel do Estado e do mercado na provisão de benefícios previdenciários.

Ainda que a maioria das propostas tenha convergido no sentido da retração da provisão estatal e ampliação da participação privada, seria um equívoco reduzir essa onda reformista à mera “privatização da previdência”. Muito pelo contrário, o que se verificou foi uma heterogênea combinação de regimes públicos e privados.

Em alguns países a provisão privada tornou-se predominante (Bolívia, Chile, El Salvador, México, Nicarágua, República Dominicana). Em outros, Estado e mercado atuam de forma competitiva e/ou complementar (Argentina, Colômbia, Costa Rica, Peru, Uruguai). Há ainda aqueles, como o Brasil, em que o sistema público continua predominante e o regime privado ocupa papel suplementar (Mesa-Lago, 2001; 2002; 2003).

No caso argentino, as mudanças introduzidas no projeto original apresentado pelo Governo Menem são emblemáticas da implementação de reformas previdenciárias em regimes democráticos. Mais do que a imposição unilateral de uma elite tecnocrática, estas reformas são produto de um amplo processo de negociação envolvendo diferentes esferas de governo (nacional e subnacionais) e diversos grupos de interesse (Torre, 1997; Torre e Gerchunoff, 1999).

Para minimizar a resistência dos entes federativos, o Governo Menem tornou facultativa a adesão dos regimes próprios dos servidores públicos ao novo modelo previdenciário. Esta medida teve como principal objetivo arrefecer a resistência das províncias que se opunham ao projeto original de reforma, sem, no entanto, impedir que as lideranças locais favoráveis ao projeto aderissem ao novo sistema.

O Governo Menem também explorou as tradicionais divisões do sindicalismo argentino para cooptar parte das lideranças sindicais ao seu projeto refor-

mista. A abertura do mercado previdenciário para as entidades sindicais constituiu um instrumento de fundamental importância para mudar a posição da CGT em relação à reforma da previdência.

Assim, ainda que setores importantes do sindicalismo argentino continuassem a se opor à reforma, as lideranças com maior poder no interior da histórica central sindical decidiram apoiar a implantação de um novo sistema previdenciário no país.

Finalmente, durante o debate da reforma previdenciária, o Governo Menem foi bem-sucedido na tarefa de ofuscar os potenciais efeitos negativos da mudança de um regime de repartição puro para um regime misto (público/privado).

Ao contrário do prometido, a transição do sistema público para o sistema misto aumentou a dependência da previdência em relação aos recursos do tesouro nacional, aprofundando ainda mais a crise fiscal vivida pelo país. Além disso, não obstante o aumento das transferências públicas para financiar a transição do antigo para o novo regime, o número relativo de trabalhadores cobertos pelo novo modelo apresentou tendência decrescente nos anos que se seguiram à reforma.

Nestes termos, a experiência argentina parece demonstrar que a mera privatização da previdência, seja ela parcial ou total, por si só, não constitui um mecanismo de promoção do equilíbrio fiscal e de inclusão social, tal como foi (e ainda é) propalada pelos arautos da reforma previdenciária na América Latina. Uma lição importante a ser levada em consideração por todos aqueles países que ainda têm diante de si o enorme desafio de reformar seus sistemas de previdência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. (1982), "The politics of social welfare development in Latin America". In: *Vi Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Nova Friburgo, Rio de Janeiro.
- ALMEIDA, Maria H. T. de. (2005), "Recentralizando a federação?". *Revista de Sociologia e Política*, 24: 29-40.
- _____. (1996), "Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 39 (2): 213-234.
- _____. (1995), "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28 (10): 88-108.
- ALONSO, Guillermo V. (2000), *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: FLACSO.
- _____. (1998), "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, 38 (150): 595-626.
- ARGENTINA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). (2003), *Libro blanco de la previsión social*. Buenos Aires: MTESS.
- _____. (2000), *Memoria trimestral n. 22*. Buenos Aires: MTESS.
- ARRETCHE, Marta T. S. (2002), "Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais". *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 45 (3): 431-458.
- BAKER, Dean e WEISBROT, Mark. (2002), "The role of social security privatization in Argentina's

- economic crisis”. In: CENTER FOR ECONOMIC AND POLICY RESEARCH. (www.cepr.net/argentina-and-ss-privatization.htm)
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo, Editora 34 Ltda.
- COELHO, Vera S. P. (2003), “Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina”, in V. S. P. Coelho (org.), *A reforma da previdência Social na América Latina*, São Paulo, Editora FGV.
- DEMARCO, Gustavo. (1997) “Reformas de la seguridad social en Argentina: lecciones de la experiencia”, in Comisión Económica para América Latina y el Caribe (org.), *Las reformas sociales en acción: seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- GUIDO, Pablo e LAZZARI, Gustavo. (2004), “Las espaldas del sector privado: sobreempleo público y desquicio fiscal” *Offnews.info* (<http://www.offnews.info/articulos/economia/espaldas.htm>).
- GRUSHKA, Carlos e BIASE, Marcelo de. (1997), “La movilidad de los afiliados a las AFJP hipótesis y evidencias”, in Superintendencia de Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (org.), *Estudios sobre el régimen de capitalización argentino — 1996*, Buenos Aires, SAFJP.
- ISUANI, Ernesto A. e SAN MARTINO, Jorge A. (1993), *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores S.R.L.
- KAY, Stephen J. (2003), “Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no cone sul”, in V. S. P. Coelho (org.), *A reforma da previdência Social na América Latina*, São Paulo, Editora FGV.
- LEWIS, Colin M. e LLOYD-SHERLOCK, Peter. (2002), “Social Insurance Regimes: Crises and ‘Reform’ in Argentine and Brazil, since c.1900”. Working Papers in Economic History n. 68/02, London School of Economics.
- LO VUOLO, Rubén. (1996), “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso Argentino”. *Economía e Sociedade*, 6: 141-151.
- MADRID, Raúl. (2003), “Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina”, in V. S. P. Coelho (org.), *A reforma da previdência Social na América Latina*, São Paulo, Editora FGV.
- MALLOY, James M. (1986), *A política da previdência social no Brasil*. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Graal.
- MATSUSHITA, H. (1999). “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica”. In S.S. Gonzáles y F. Bosoer, *El Sindicalismo en Tiempos de Menem*. Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- MELO, Marcus A. (2005), “O leviatã brasileiro e a esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 20 (32): 92-128.
- _____. (2002), “A transição incompleta: a reforma da previdência social no governo FHC”, in F. L. Abrúcio e M. R. Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC — Parte 2*, Brasília, Ministério do Planejamento e Gestão/SEGES.
- MESA-LAGO, Carmelo. (2003), “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições”, in V. S. P. Coelho (org.), *A reforma da previdência social na América Latina*, São Paulo, Editora FGV.
- _____. (2002), “Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence”. *World Development*, 30 (8): 1309-1321.
- _____. (2001), “Structural reform of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions.” *International Social Security Review*, 54, 4: 67-92.
- _____. (1991), “Social security in Latin America and the Caribbean: a comparative assessment”, in J. E. Ahamad, J. H. Dreze e A. Sen (orgs.), *Social security in developing countries*, Oxford, Oxford University Press.
- _____. (1977), *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo*. Traducción de Mario R. dos Santos. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- MODIGLIANI, Franco, CEPRINI, Maria L. e MURALIDHAR, Arun S. (2000), “A solution to the social security crisis”. Sloan Working Paper n. 4051. Massachusetts Institute of Technology.

- PIERSON, P. (1997). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PINHEIRO, Vinicius. C. (2001), “Reforma da previdência e crise na Argentina”. *Informe de Previdência Social*, 13 (12): 1-3. (<http://www.redsegsoc.org.uy/Vinicius-Carvalho-Argentina-Port.htm>).
- POGETTO, Marina dal e FAINBURG, Diego. (2001), “La reforma del sistema previsional: el rol de las AFJPs en el financiamiento público”. In: Ministerio de Economía - República Argentina. (<http://www.mecon.gov.ar/prgmacre.htm>).
- PRZEWORKSKI, Adam. (1996). “Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 32 (11): 18-38.
- RANULFO MELO, Carlos e ANASTASIA, Fátima. (2005), “A reforma da previdência em dois tempos”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 48 (2): 301-332.
- SCHULTHESS, Walter E. e DEMARCO, Gustavo. (1997), “El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma”, in Superintendencia de Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (org.), *Estudios sobre el régimen de capitalización argentino — 1996*, Buenos Aires, SAFJP.
- SCHULTHESS, Walter E. e LO VUOLO, Ruben. (1991), “Transformación del sistema previsional de autónomos: paso inicial para una reforma en la seguridad social”. *Desarrollo Económico*, 30 (120): 549-571.
- SILVA, Sidney Jard da. (2006), “Executivo, legislativo e sindicatos na reforma previdenciária argentina”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 49 (2): 345-377.
- SOUZA, Celina. (2001). “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 44 (3): 513-560.
- _____. (1998), “Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 41 (3): 449-665.
- TORRE, Juan C. (1997), *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- TORRE, Juan C. e GERCHUNOFF, Pablo. (1999), “La economía política de las reformas institucionales en Argentina: los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral”. New York, Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper R-349*.
- VITTAS, D. (1997). “The argentine pension reform and its relevance for eastern europe”. *Policy Research Working Paper*, nº 1819. The World Bank.
- WORLD BANK. (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press.

ANEXO 1
Regimes Provinciais Transferidos para o SIJP

Província	Ano	Afiliados (milhares)	Capitalização (%)	Repartição (%)
Catamarca	1995	26,3	–	–
Santiago del Estero	1995	34,1	–	–
Salta	1996	34,3	80,75	19,25
Mendoza	1996	61,9	53,76	46,24
San Juan	1996	31,2	61,25	38,75
La Rioja	1996	27,9	61,54	38,46
Río Negro	1997	23,9	58,84	41,16
Jujuy	1997	34,5	59,96	40,04
San Luis	1997	18,0	50,13	49,87
Tucumán	1997	60,0	63,08	36,92
TOTAL		352,2	61,32	38,68

Fonte: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (2003).

ANEXO 2
Afiliados e Contribuintes

AFJP	Afiliados		Contribuintes		Contr./Afiliados (%)
	(N)	(%)	(N)	(%)	
Orígenes	2.292.796	27,19	903.465	26,19	39,40
Consolidar	1.445.910	17,14	636.807	18,46	44,04
Máxima	1.331.840	15,79	564.841	16,38	42,41
Siembra	1.141.237	13,53	478.082	13,86	41,89
Nación	678.112	8,04	261.924	7,59	38,63
Prorenta	378.523	4,49	124.933	3,62	33,01
Araucata	296.426	3,51	147.938	4,29	49,91
Previsol	284.133	3,37	100.213	2,91	35,27
Generar	177.173	2,10	86.215	2,50	48,66
Futura	144.790	1,72	53.771	1,56	37,14
Unidos	132.179	1,57	45.736	1,33	34,60
Profesión	130.506	1,55	45.287	1,31	34,70
TOTAL	8.433.625	100,00	3.449.212	100,00	40,90

Fonte: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (2001).