

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>.

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)

Lytton 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

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 SYSTEMⁱ

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).¹

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.² 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.³ 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 porcentagem 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 1990.⁴ 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.⁵

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 *dévida 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 2008.⁶

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.⁷

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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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).¹¹

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).¹² 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>.

_____. **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>.

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>.

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>>.

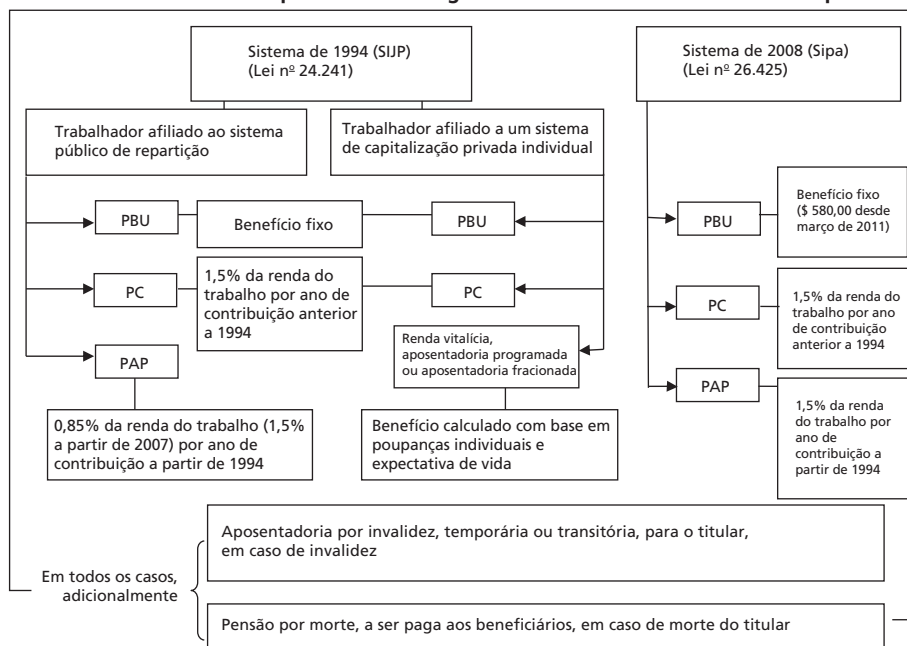
_____. Ingresan en tribunales más de 450 juicios de jubilados por día. **La nación**, 9 sep. 2011. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1404628-ingresan-en-tribunales-mas-de-450-juicios-de-jubilados-por-dia>>.

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	61	84	24	60
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)

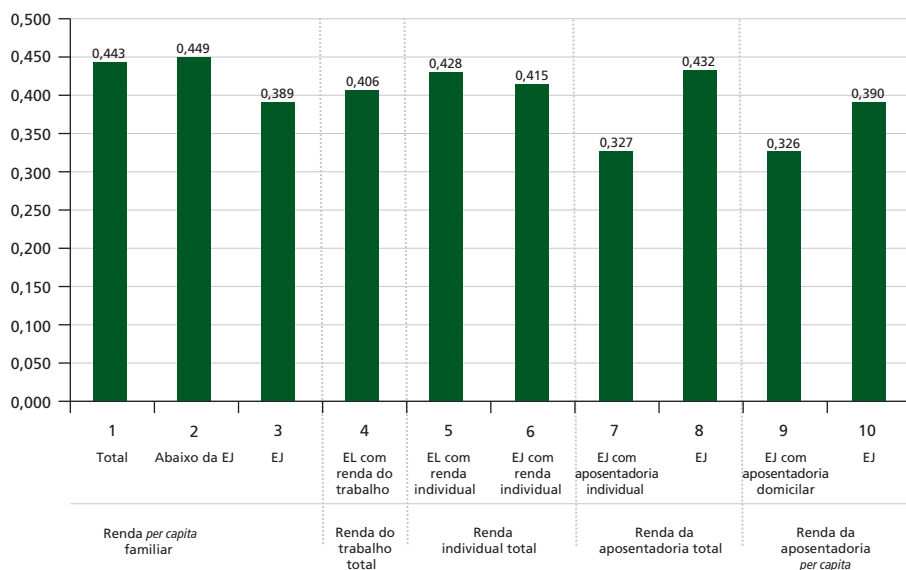
	2005	2010	Diferença (2010-2005)	Lacuna de cobertura coberta
Estado civil				
Casado(a) ou em união estável	50	81	31	62
Separado(a) ou divorciado(a)	34	71	37	56
Víuvo(a)	81	92	11	58
Solteiro(a)	69	86	17	56
Nível de escolaridade				
Ensino fundamental completo	60	87	27	68
Ensino médio	61	82	21	54
Ensino 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).