

resenha

# **PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA - Uma avaliação crítica do modelo chileno**

01/03/2019

resenha

# **PRIVATIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA - Uma avaliação crítica do modelo chileno**

A proposta de reforma da previdência social encaminhada pelo governo Jair Bolsonaro ao Congresso Nacional prevê a criação de um novo regime de contribuição, por meio da implantação de um sistema de capitalização, que tem como uma das fontes de inspiração o modelo chileno, adotado pelo governo ditatorial de Augusto Pinochet.

Neste texto, serão apresentadas as principais características da Previdência Social chilena, além de uma resenha crítica ao modelo, elaborada com base na dissertação de mestrado de Camila Cordeiro Andrade Gripp<sup>1</sup>, estudiosa do tema.

---

1 GRIPP, Camila Cordeiro Andrade. Capítulo 2 - "A privatização previdenciária do Chile", in "Privatização previdenciária: uma avaliação crítica do modelo chileno". 2009. 129 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285660>>. Acesso em 25 fev.2019.

## O MODELO CHILENO DE PREVIDÊNCIA

Em 1981, o sistema previdenciário chileno, que até então era baseado em um modelo de repartição<sup>2</sup> (*Sistema de Pensiones de Reparto*), foi totalmente reformado e substituído por um **sistema unificado de capitalização individual<sup>3</sup>, gerenciado por Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs) privadas e com fins lucrativos.**

Esse novo sistema baseia-se nas seguintes regras<sup>4</sup>:

- cada trabalhador contribui individualmente para sua aposentadoria; sem participação do empregador na contribuição;
- os trabalhadores depositam obrigatoriamente, todos os meses, 10% da remuneração tributável para uma conta pessoal de uma AFP;
- além do aporte, os trabalhadores pagam mensalmente uma taxa de administração<sup>5</sup> à AFP.

Essa reforma agradou ao empresariado, porque eliminou as contribuições dos empregadores, restringindo-as aos acidentes de trabalho. Aposentadorias por idade ou invalidez passaram a ser financiadas exclusivamente por contribuições efetuadas pelos trabalhadores em seus fundos individuais.

Originalmente, esse sistema assentava-se em **três pilares**:

- garantia de um benefício mínimo para quem não conseguisse juntar dinheiro suficiente durante sua vida laboral;
- contas individuais de capitalização administradas pelas AFPs privadas; e
- contribuições voluntárias com tratamento tributário especial (isenção de imposto de renda).

A **regulamentação** do sistema ficou sob a responsabilidade da SAFP (*Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones*). As AFPs só poderiam investir em instrumentos autorizados por lei e deveriam respeitar determinadas composições de carteira, de acordo com os limites de investimento em renda fixa e

---

2 No modelo de repartição (atualmente vigente no Brasil), os trabalhadores na ativa são responsáveis por pagar pelos benefícios dos aposentados.

3 No modelo de capitalização, cada trabalhador, enquanto estiver na ativa, é responsável por poupar dinheiro para sua aposentadoria. As contribuições podem ser realizadas somente pelo trabalhador ou divididas entre este e a empresa em que estiver registrado.

4 Fonte: Superintendencia de Pensiones do Governo do Chile. Disponível em: <<http://www.spensiones.cl>>

5 O percentual varia, a depender da AFP. Atualmente, pode chegar a até 1,5%. As taxas podem ser consultadas em <<http://www.spensiones.cl/infoafp>>.

renda variável, para que houvesse controle dos riscos. Também se estabeleceu requisito de rentabilidade mínima baseado na média do mercado, garantida, em caso de falência da AFP, pelo Estado.

Foram estabelecidas três formas para a realização dos **saques**:

- renda mensal vitalícia;
- retiradas programadas até o esgotamento do capital acumulado; ou
- uma combinação dos dois.

Porém, segundo a autora:

“ainda que haja regulamentação estatal para o funcionamento das AFPs e para a rentabilidade mínima, o sistema é de **benefícios não definidos**, o que significa que o valor das aposentadorias futuras é incerto e dependente de fatores como: número de contribuições, retorno do capital investido, comissões dos administradores, expectativa de vida do pensionista, gênero do pensionista e expectativa de vida de seus dependentes” (p. 48 – grifo nosso).

## **As falhas do modelo**

A autora, com base na pesquisa EPS (*Encuesta de Protección Social*), identifica e caracteriza as consequências das falhas observadas no modelo durante os anos 1990 e 2000, classificando-as em três áreas:

### Consequências macroeconômicas:

- alto **custo fiscal** para o Estado, que assumiu o déficit fiscal do sistema antigo, criou incentivos fiscais para estimular a migração para o novo sistema, responsabilizou-se pelo pagamento das aposentadorias mínimas garantidas e dos benefícios assistenciais e manteve o déficit para os militares e policiais civis; e
- baixa geração de **poupança** nacional, já que o custo fiscal médio anual foi maior do que a acumulação média anual.

#### Consequências microeconômicas:

- as comissões cobradas pelas AFPs (custos administrativos) são elevadas, sobrecarregam os mais pobres (regressivas) e funcionam sob altos **custos operacionais**, antes inexistentes (publicidade, por exemplo);
- intensificou-se a já elevada **concentração de mercado** (oligopólio);
- boa parte da **acumulação de capitais** vaza para outros países;
- os **retornos de capital** são regressivos do ponto de vista da distribuição da renda;
- há dificuldade da população para o **entendimento** sobre a forma de funcionamento do sistema;
- muitos empregadores se aproveitaram das falhas no controle do **sistema de arrecadação** e realizaram apropriações indébitas das contribuições destinadas aos fundos dos trabalhadores; e
- as AFPs gozam de fortes conexões com as empresas das quais compram ações/títulos e exercem esse **poder político** utilizando as poupanças dos trabalhadores, o que cria um conflito de interesses em que as decisões tomadas pelas agências podem favorecer os grupos privados envolvidos e não os trabalhadores.

#### Consequências sociais:

- houve queda na **taxa de cobertura** após a reforma;
- a **densidade das contribuições** é baixa;
- a **taxa de reposição** salarial também é baixa (metade dos aposentados recebia menos de meio salário mínimo em 2006); e
- o sistema amplia as **desigualdades de gênero** existentes no mercado de trabalho.

## INTERPRETAÇÃO

### Por que o modelo deu errado?

Como principais consequências do modelo previdenciário chileno, destacam-se:

#### A reforma **acentuou a desigualdade**:

- Ao contrário do esperado, o papel do Estado no novo sistema ampliou-se ao invés de diminuir, uma vez que o déficit do sistema previdenciário foi financiado pelo superávit primário do governo. Ou seja, deixou-se de investir em áreas com importantes impactos sociais, como educação, saúde e infraestrutura, para cobrir os gastos públicos demandados pelo modelo previdenciário.
- As comissões fixas cobradas pelas AFPs são regressivas.
- Os retornos obtidos pelas aplicações são regressivos, ou seja, são maiores para quem contribui mais.
- A taxa de cobertura e a densidade das contribuições apresentaram queda após a reforma e são menores entre os mais vulneráveis e os ocupados em trabalhos precários ou informais.
- A taxa de reposição amplia as desigualdades, sendo proporcionalmente maior para quem contribui com o teto em relação a quem contribui com o piso.
- A reforma intensificou as desigualdades de gênero, já que o valor dos benefícios depende, em grande medida, da inserção ocupacional durante a vida laboral (que é mais desfavorável às mulheres) e é inversamente proporcional à expectativa de vida (que é maior entre as mulheres), o que resulta na redução do valor das parcelas de aposentadoria a serem por elas recebidas.

#### A reforma **beneficiou mais as AFPs do que os trabalhadores**

- Quando uma AFP aumenta seus preços, não ocorre perda proporcional na procura por seus serviços; ou seja, há poucos incentivos de mercado para que as agências reduzam as taxas de administração que cobram. A experiência chilena mostrou que as reduções de custo operacional verificadas no período não resultaram em queda nos preços, mas em aumento da margem de lucro, que chegou a 38%, em 2004.
- Há alta concentração de mercado (o número de administradoras caiu de 13 para 5 entre 1981 e 2008) e as AFPs não enfrentam concorrência estatal.

- Houve aumento do número de funcionários alocados no sistema previdenciário, em boa parte devido a gastos com força de vendas. Entre 1981 e 1990, esse número cresceu de 3.500 para 8.000. Isso revela que o sistema privado não se mostrou mais eficiente do que o público.
- As AFPs, utilizando-se das poupanças dos trabalhadores, adquiriram relevante participação acionária nas grandes empresas e passaram a ocupar um importante espaço nas juntas de acionistas, o que lhes conferiu expressivo poder político.

**A reforma tornou o sistema previdenciário vulnerável a oscilações da economia e do setor externo:**

- a. As crises financeiras tendem a intensificar a concentração de mercado, favorecendo os grandes grupos financeiros que controlam as AFPs.
- b. Ocorre um “vazamento” da acumulação de capitais para o exterior. Mais de ¼ dos investimentos das AFPs foram realizados fora do Chile.
- c. Os retornos de capital sofreram com a crise de 2008, incorrendo, em alguns casos, até em prejuízos.
- d. A magnitude das fraudes no sistema de arrecadação, por parte dos empregadores, está estreitamente associada ao ciclo econômico, aumentando em épocas de crise e provocando prejuízos ainda maiores aos trabalhadores.

## **Considerações Finais**

A eventual adoção de um modelo de capitalização no Brasil – ainda que não idêntico ao chileno - suprime o caráter solidário da política de proteção previdenciária hoje existente no país e tende a provocar a transferência da gestão da Previdência Social para o sistema financeiro, privatizando o que deve ser concebido como política social.

A leitura atenta da dissertação de mestrado aqui resenhada indica que a mudança ora proposta deve ser alvo de preocupação, pois mostra que esse sistema previdenciário tem potenciais efeitos perversos sobre os trabalhadores, só perceptíveis no longo prazo, e, tal como ocorreu no Chile, pode provocar aumento e aprofundamento da pobreza. Ressalve-se, ainda, que esse projeto associa-se à reforma trabalhista recém-implantada, que - sem atuar sobre a precariedade e a informalidade do mercado de trabalho brasileiro - flexibiliza intensamente as normas de contratação - especialmente para segmentos de trabalhadores mais vulneráveis - e afeta negativamente a capacidade de aquisição do direito à aposentadoria.



Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Presidente: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Vice-presidente: Raquel Kacelnikas**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

**Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

**Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

**Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

**Diretora Executiva: Cibele Granito Santana**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

**Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

**Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricistas da Bahia – BA

**Diretor Executivo: Sales José da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

**Diretora Executiva: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Direção Técnica**

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação e Comunicação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

**Equipe responsável**

Camila Ikuta

Gustavo Monteiro

Vera Gebrim

**Revisão**

Clóvis Scherer

Maria de Fátima Lage Guerra