

Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil

Social Security reforms in Chile: lessons
for Brazil

Reformas de la Seguridad Social en Chile:
lecciones para Brasil

Suelen Carlos de Oliveira ^{1,2}
Cristiani Vieira Machado ¹
Aléx Alarcón Hein ³

doi: 10.1590/0102-311X00045219

Na América Latina, o Chile foi pioneiro na implantação de reformas estruturais de caráter neoliberal, durante o governo militar ditatorial de Pinochet (1973-1990). Tais reformas se orientaram pela afirmação do caráter subsidiário do Estado e expansão dos mercados em várias áreas, com retração da indústria, fragilização da organização sindical e dos direitos dos trabalhadores ¹. Os sistemas de previdência social e de saúde sofreram reformas radicais privatizantes que influenciaram outros países latino-americanos nas décadas subsequentes ².

Em sentido contrário, o Brasil, na redemocratização, adotou na *Constituição Federal* de 1988 uma concepção abrangente de Seguridade Social, que abarca as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. O modelo brasileiro de Previdência enfatiza os direitos sociais garantidos por um sistema público universal por intermédio de benefícios sociais contributivos e não contributivos ³. Além disso, se baseia no regime de repartição, em que trabalhadores ativos contribuem para um fundo que paga os benefícios dos inativos em cada período, configurando um pacto entre gerações. A inserção na Seguridade foi importante para a defesa de outras fontes de financiamento e expansão de benefícios não contributivos. Em que pese as dificuldades, manteve-se o caráter público e solidário da Previdência diante de propostas de reformas nas décadas seguintes, orientadas para a contenção de gastos e reforço de mecanismos de capitalização, na lógica de seguro individual.

No contexto brasileiro atual, o regime chileno, alicerçado na capitalização individual, tem inspirado a proposta de reforma da previdência do Governo Bolsonaro, defendida pelo Ministro da Economia Paulo Guedes ⁴ e apresentada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019. Nesse sentido, cabe explorar a experiência da reforma chilena, visando a extrair lições e refletir sobre os eventuais desdobramentos da adoção de um modelo similar no Brasil.

O Chile constituiu seu sistema de proteção social a partir do início do século XX baseado no modelo ocupacional de seguro social ⁵. Junto com Argentina, Brasil e Uruguai, o país foi o pioneiro ao desenvolver um sistema jurídico e institucional e alcançar progressiva cobertura dos trabalhadores formais até os anos 1980 ². Entretanto, o sistema fundado no modelo europeu, em que a maioria da população ascendia a empregos estáveis e possibilitava a proteção dos membros da família, não obteve total êxito na América Latina ⁶. Os altos índices de informalidade laboral na região impossibilitaram uma ampla cobertura e proteção aos riscos relacionados à saúde e trabalho para aqueles excluídos do mercado formal.

¹ *Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.*
² *Universidade do Grande Rio, Duque de Caxias, Brasil.*
³ *Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.*

Correspondência

S. C. Oliveira
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rua Leopoldo Bulhões 1480, Rio de Janeiro, RJ 21041-210, Brasil.
suelen.c.oliveira@gmail.com



A proteção social no Chile foi estruturada a partir de 1924 com a instituição de leis relativas ao trabalho e à proteção dos trabalhadores. A *Lei nº 4.054*, do Seguro Obrigatório dos Trabalhadores (*Seguro Obrero Obligatorio*), possibilitou a criação de uma Caixa com financiamento tripartite entre empregados, empregadores e o Estado, que posteriormente se constituiria no Serviço de Seguro Social. Nas décadas subsequentes, progressivamente ampliou-se o financiamento tripartite que marcou a institucionalização da solidariedade entre os segurados, até a reforma realizada na ditadura militar ⁵.

Em 1981, o ditador Pinochet, no bojo de reformas econômicas e sociais, adotou um novo regime de previdência social, derivada da capitalização individual. Nesse regime, o filiado era responsável pelo financiamento da sua pensão por meio de cotizações individuais obrigatórias e voluntárias (para aqueles com capacidade de poupança), direcionadas para um fundo gerido pelas Administradoras de Fundos de Pensões (AFP – *Administradoras de Fondos de Pensiones*), instituições privadas que poderiam investir tais recursos no mercado financeiro ⁷. Dessa forma, cada aposentado teria como pensão o valor do rendimento da sua conta individual.

Coube ao Estado a fiscalização, assistência e garantias do sistema. Concedeu-se às AFP a gerência dos novos afiliados da previdência, produzindo um desfinanciamento do setor público, que continuou a administrar as pensões dos antigos afiliados sem receber as contribuições dos ingressantes do sistema. Criaram-se incentivos que produziram uma acelerada migração dos trabalhadores do sistema público para o privado ⁸. O rápido crescimento do setor privado não produziu a diminuição da contribuição do Estado, que assumiu diversos ônus do processo de privatização.

Além dos gastos devidos à transição do regime de repartição para o de capitalização individual, o Estado ficou responsável pela fiscalização por intermédio da Superintendência de Pensões (*Superintendencia de Pensiones*), pelo ressarcimento em caso de falência das AFP e pela complementação para aqueles que contribuíram por meio da Pensão Mínima Garantida (*Pensión Mínima Garantizada*) ⁹.

O aparato constitucional estabelecido para a reforma criou uma institucionalidade para a proteção social baseada nos direitos à liberdade e seguridade individuais, em detrimento da repartição coletiva e da prestação de serviços majoritariamente públicos. Ainda que o sistema de capitalização individual tenha se consolidado para a maioria da população, os militares permaneceram no regime de previdência sob a administração do Estado.

A *Lei nº 3.500* de 1980, que constituiu o novo regime de pensões, estabeleceu que todos os trabalhadores afiliados com mais de 65 anos para os homens e com mais de 60 anos para as mulheres deveriam cotizar 10% do seu salário na sua conta de capitalização individual, mais o valor relativo à administração pelas AFP. Entretanto, progressivamente o sistema foi considerado injusto, insuficiente e incapaz de proteger os afiliados dos riscos sociais ⁷.

Dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que os chilenos se aposentam mais tardiamente e possuem uma sobrevivência menor após a saída do mercado de trabalho do que a maior parte dos países do grupo. Em média, as aposentadorias dos chilenos são postergadas por pelo menos mais um ano em relação à idade mínima para a aposentadoria. Em 2016, nos países da OCDE, a idade média de saída do mercado de trabalho foi de 64,3 anos; no Chile, esta idade foi de mais de 66 anos, situando-o no grupo de países com as maiores médias ¹⁰. A expectativa de vida após a saída do mercado de trabalho no Chile está abaixo da dos países da OCDE. A média desses países foi de 18,1 para homens e 22,6 para mulheres; no Chile, foi de 13,1 para os homens e 19,5 para as mulheres ¹⁰.

A *Encuesta Casen* do Ministério do Desenvolvimento Social do Chile indica que entre 2009 e 2017 houve crescimento da taxa de afiliação ao sistema de pensões da população economicamente ativa de 73,1% para 86,1%. Entretanto, se a análise levar em conta os ocupados que cotizaram no último mês na previdência, os dados são de 62,8% e 68,1%, respectivamente ¹¹. Assim, há uma importante diferença entre os afiliados ao sistema e os que efetivamente estão contribuindo financeiramente.

Com relação à flexibilidade do sistema de pensões, dos países que compõem a OCDE na América Latina, Chile e México têm sistemas de previdência social mais flexíveis, permitindo recompensas pelo adiamento da aposentadoria após atingir a idade mínima e associação entre trabalho e recebimento de pensões, sem limitação dos vencimentos ¹⁰. Essas flexibilidades podem estar em consonância com as baixas taxas de reposição de pensões por rendimento no Chile. Segundo a OCDE ¹⁰, as taxas líquidas de reposição de pensões para os afiliados com menores rendimentos têm uma projeção de menos de 50%, o que resulta em pensões muito baixas, implicando a necessidade da população com

menor salário buscar outras formas de aumentar a renda por intermédio do trabalho, ou recorrer ao Estado para adquirir pensões complementares. Se considerarmos a paridade do poder de compra, o Chile ocupa a penúltima posição dos países da OCDE, atrás somente do México: a média salarial dos países da OCDE, em 2016, foi de USD 42.682 e no Chile, USD 20.538.

No caso chileno, em 2008, no primeiro Governo Bachelet (2006-2010), criou-se o Sistema de Pensões Solidárias (*Sistema de Pensiones Solidarias*), que propôs uma reforma incremental objetivando diminuir os efeitos perversos do sistema privatista e aperfeiçoar os três pilares (pilar público solidário, pilar privado obrigatório e pilar voluntário) que constituem o sistema chileno, em especial o pilar solidário¹². Além disso, a reforma de 2008 incluiu dois benefícios focalizados nas famílias pobres. O primeiro foi a Pensão Básica Solidária (*Pensión Básica Solidaria*), direcionada aos riscos relacionados à velhice e invalidez dos não contribuintes do sistema. O segundo foi a Contribuição Previdenciária Solidária (*Aporte Previsional Solidario*), substitutivo da Pensão Mínima, direcionado aos afiliados do sistema privado, com o objetivo de melhorar as aposentadorias e pensões por invalidez insuficientes para a sobrevivência⁷. Entretanto, as mudanças produzidas pela reforma da reforma chilena não foram capazes de modificar a lógica e o desenho do sistema¹³.

No segundo Governo Bachelet (2014-2018) estabeleceu-se uma Comissão Assessora Presidencial sobre o Sistema de Pensões que divulgou em 2015 um amplo diagnóstico sobre a previdência social no Chile¹⁴. A Comissão, composta por 24 especialistas, não chegou a um consenso acerca de proposta única para a implementação, contudo, foram apresentadas três possibilidades: (i) continuidade da reforma de 2008, apoiada por metade da comissão; (ii) criação de um componente de seguro social baseado na ideia de solidariedade entre afiliados e gerações, defendida por 11 especialistas; ou (iii) reforma radical para um sistema de repartição solidária, apoiada por um especialista.

Em 2017, distintas organizações e movimentos populares realizaram um plebiscito (não vinculante), coordenado pela organização de trabalhadores No + AFP, com o objetivo de verificar se a população queria continuar com o atual sistema de capitalização individual ou se gostaria de retornar ao sistema de repartição solidária. Quase um milhão de chilenos votou no plebiscito, sendo 96,76% dos votantes favoráveis a mudanças no sistema de pensões.

Nos últimos anos, houve um crescente processo de desnacionalização dos recursos do sistema de pensões. A maioria das AFP está sob o controle de conglomerados financeiros internacionais como Metlife (Estados Unidos), Principal Financial Group (Estados Unidos), Citigroup (Estados Unidos), BTG Pactual (Brasil) e Grupo Sura (Colômbia), o que torna o setor um importante grupo de interesse com grande poder econômico e político no país¹⁵.

No final de 2018, o Presidente Sebastian Piñera apresentou um projeto de lei para a reforma do sistema de previdência chileno, em debate no Parlamento. A proposta prevê o fortalecimento do pilar solidário do sistema e um aporte de 4% na poupança dos trabalhadores a cargo dos empregadores¹⁶. Os trabalhadores poderiam escolher como administradoras dos seus benefícios instituições como caixas de compensação, seguradoras, dentre outras, retirando a exclusividade das AFP e ampliando o mercado de aposentadorias e pensões. Porém, a adoção de mudanças radicais no sistema de previdência social chileno na conjuntura atual é improvável, considerando as políticas pró-mercado do presidente e seu parentesco com um dos criadores do sistema AFP, José Piñera, Ministro do Trabalho e Seguridade Social de Pinochet.

Em síntese, apesar de governos de diferentes orientações políticas e ideológicas terem proposto mudanças no sistema após a redemocratização no Chile, nenhum deles logrou alterações significativas que retomassem o caráter mais solidário do sistema e reduzissem o peso das instituições privadas, em face da dinâmica de mercado e dos interesses envolvidos.

A experiência chilena mostra que a tentativa de correção das distorções do sistema pela reforma incremental de 2008 foi importante, mas insuficiente para dar conta de problemas registrados após mais de duas décadas de privatização, como a persistência de baixa cobertura em alguns grupos, desigualdades de gênero e geracionais, e baixas taxas de reposição¹⁷.

Além disso, o Estado mantém participação importante nos gastos sociais, contrariando a promessa da reforma de Pinochet. Ainda hoje, o Chile é um dos países com maiores gastos sociais públicos na América Latina. A distribuição do gasto social público é de aproximadamente 40% para as aposentadorias e pensões, à frente dos gastos relacionados à educação e saúde¹⁸.

É ainda fundamental considerar as consequências sociais negativas da reforma chilena. Em 2017, na população com 60 anos ou mais, 22,1% viviam em situação de pobreza multidimensional¹¹. Após a reforma de 2008, apesar do aumento de aposentados que receberam algum tipo de benefício (contributivo ou não contributivo), houve aumento do número de aposentados ou pensionistas que trabalham, de 8,5% em 2009 para 14% em 2017. Os problemas de saúde mental da população idosa preocupam e o Chile apresenta altas taxas de suicídio entre idosos. Em 2016, a taxa de mortalidade por suicídio para a população chilena foi de 10,2 por 100 mil habitantes; na faixa etária de 60 a 64 anos, a taxa foi de 12,0, e na de 80 anos ou mais, de 16,2¹⁹. As contradições geradas pela desproteção social dos idosos e a crescente necessidade da intervenção estatal na proteção dos pobres requerem repensar as bases de um sistema que repassa ao trabalhador os riscos sociais, ainda mais em cenários marcados por instabilidade laboral e crescimento do desemprego estrutural.

Nos anos 1990, outros países da América Latina – como Argentina, Bolívia, Colômbia, México e Peru – adotaram reformas dos sistemas de pensões similares à chilena, de caráter privatista, baseadas na capitalização individual^{20,21}. Tais reformas foram incentivadas por agências internacionais como o Banco Mundial que, no documento *Envejecimiento Sin Crisis*, de 1994, recomendou a criação de regimes com múltiplos pilares, como o chileno²².

Não obstante, a baixa cobertura dos fundos de previdência privada, bem como a persistência de desequilíbrios, fez alguns desses países optarem por uma “reforma da reforma”, de caráter incremental ou radical, dependendo do país²¹. Por exemplo, a Argentina promoveu uma reestatização do sistema em 2008, diante dos resultados malsucedidos da privatização parcial empreendida na década anterior²³.

Como lição para a América Latina, ressalte-se que pressupostos de reformas da previdência orientadas para a privatização não encontram respaldo na análise das experiências concretas na região. Tais reformas não necessariamente aumentam a cobertura do sistema nem as taxas de poupança nacional, nem reduzem sua vulnerabilidade a mudanças demográficas²⁴.

O Brasil, em comparação com o Chile, se caracteriza por maiores taxas de informalidade laboral, desigualdades socioeconômicas, expectativa de vida mais baixa e heterogênea no território nacional e entre grupos sociais. Os efeitos de uma reforma orientada pela austeridade e argumentos contábeis falaciosos podem ser trágicos para as próximas gerações. Uma reforma da previdência deveria ser orientada para consolidar um sistema que ofereça proteção efetiva na velhice, o que requer considerar o quadro social do país para pensar políticas integradas de desenvolvimento econômico e social, geração de empregos, direitos trabalhistas, oportunidades para crianças e jovens, e estratégias de solidariedade entre gerações e grupos sociais. A ruptura com o pacto da *Constituição* de 1988 representa o caminho oposto a esse que, como adverte Vianna²⁵, pode empurrar o Brasil para a vala do atraso social.

Colaboradores

S. C. Oliveira participou da concepção, revisão bibliográfica, redação e aprovação da versão final. C. V. Machado participou da concepção, redação, revisão crítica e aprovação da versão final. A. A. Hein participou da revisão crítica e aprovação da versão final.

Agradecimentos

S. C. Oliveira é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/PDSE/Processo nº 88881.189908/2018-01) e C. V. Machado é bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Agradecemos ao Edital do Proex-Capes-ENSP 2018 pelo apoio financeiro.

Informações adicionais

ORCID: Suelen Carlos de Oliveira (0000-0002-0090-2341); Cristiani Vieira Machado (0000-0002-9577-0301); Aléx Alarcón Hein (0000-0001-7163-9280).

Referências

1. Winn P. Victims of the Chilean miracle. Workers and neoliberalism in the Pinochet Era. Durham: Duke University Press; 2004.
2. Mesa-Lago C. As reformas da previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Brasília: Ministério da Previdência Social; 2006.
3. Fleury S. The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue. *Cad Saúde Pública* 2017; 33 Suppl 2:e00058116.
4. Ferrari H, Azevedo A. Sistema de capitalização da nova Previdência é inspirado no Chile. *Correio Braziliense* 2019; 17 fev. https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/02/17/internas_economia,738016/sistema-de-capitalizacao-da-nova-previdencia-e-inspirado-no-chile.shtml.
5. Bustos CAM. Institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989. Santiago de Chile: LOM Ediciones; 2010.
6. Uthoff A. Reformas al sistema de pensiones chileno. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Swedish International Development Cooperation Agency; 2011. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 240).
7. Martínez CR. Aquí se fabrican pobres: el sistema privado de pensiones chileno. Santiago de Chile: LOM Ediciones; 2017.
8. Azeredo B. A previdência privada do Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro? *Indicadores Econômicos FEE* 1994; 22:132-9.
9. Chile. Decreto Ley nº 3500. Establece el nuevo sistema de pensiones. *Diario Oficial de la República de Chile* 1980; 13 nov.
10. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en (acessado em 19/Fev/2019).
11. Encuesta Casen. Observatorio Social. Previsión social: síntesis de resultados. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia; 2017.
12. Uthoff A. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2016. (Serie Políticas Sociales, 221).
13. Villanueva FL. El Sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. *Revista Chilena de Derecho* 2012; 39:541-51.
14. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones; 2015.
15. Solimano A. Pensiones a la chilena. La experiencia internacional y el camino a la desprivatización. Santiago de Chile: Catalonia Editorial; 2017.
16. Secretaria General de la Presidencia. Mensaje nº 171-366. Santiago de Chile: Secretaria General de la Presidencia; 2018.
17. Mesa-Lago C, Bertranou F. Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015. *Int Soc Secur Rev* 2016; 69:25-46.
18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina, 2018. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 2019.
19. Departamento de Estadísticas e Informaciones de Salud, Ministerio de Salud. Series y gráficos de mortalidad. <http://www.deis.cl/series-y-graficos-de-mortalidad/> (acessado em 05/Mar/2019).
20. Becker U, Mesa-Lago C, Hohnerlein E, Bustillos LO, Simonovits A. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. México DF: Organización Internacional del Trabajo; 2013.
21. Kritzer BE, Kay SJ, Sinha T. Reformas previdenciárias na América Latina: a nova geração de sistemas de contas individuais. *The Perspective of the World Review* 2012; 4:81-151.
22. Banco Mundial. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Washington DC: Banco Mundial; 1994.
23. Loureiro MR. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. *Lua Nova* 2017; 100:187-223.
24. Mesa-Lago C. Structural reforms of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions. *Int Soc Secur Rev* 2001; 54:67-92.
25. Vianna MLW. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz; 2017. (Série Futuros do Brasil).

Recebido em 07/Mar/2019

Versão final reapresentada em 21/Mar/2019

Aprovado em 25/Mar/2019