

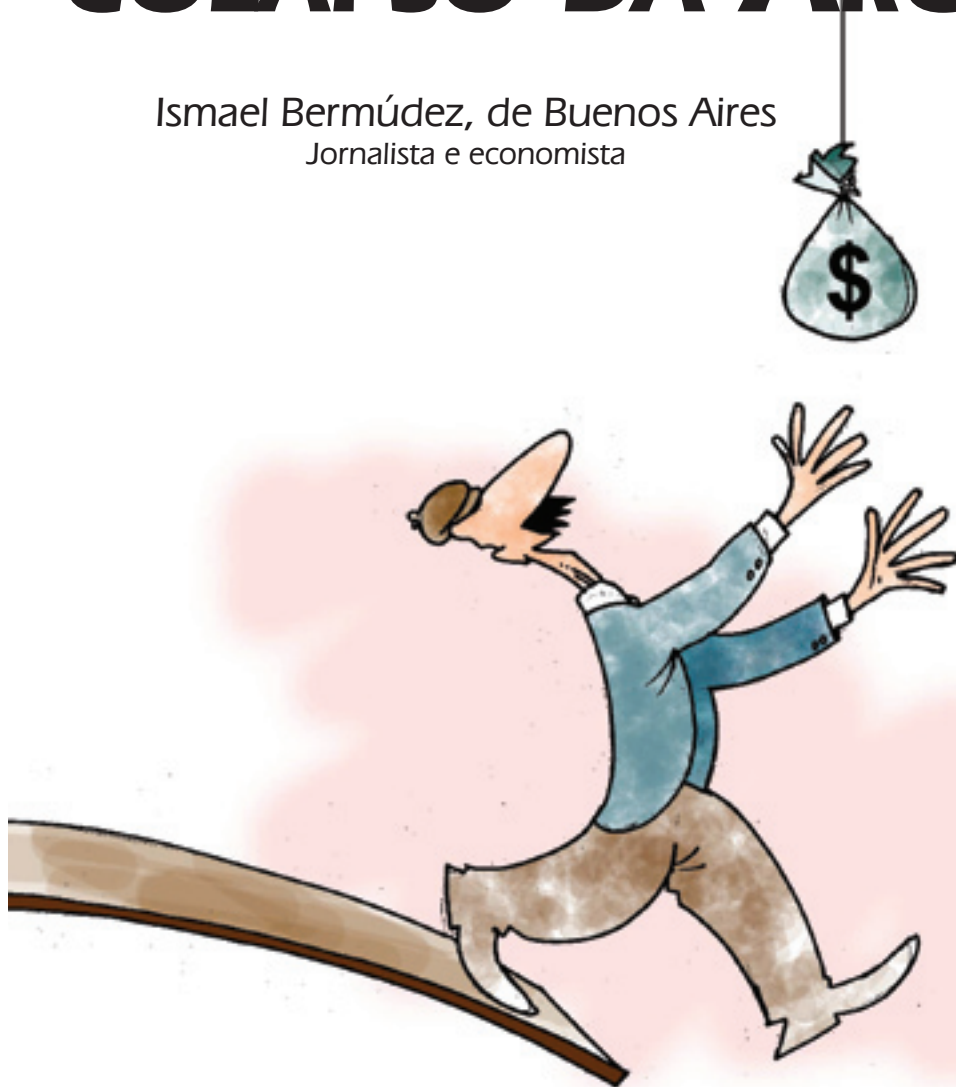
Lá fora

“A reforma previdenciária de 1994, que deu origem aos fundos privados, fracassou. Qualquer afiliado que houvesse depositado numa caderneta de poupança teria mais dinheiro, sem precisar pagar grandes comissões. E fracassou não só por isso, mas sim pelo impacto fiscal. Boa parte da dívida pública tem a ver com o desfinanciamento produzido por essa reforma”

Roberto Lavagna, ministro da Economia da Argentina,
Clarín, 12/5/2003

PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRECIPITOU COLAPSO DA ARGENTINA

Ismael Bermúdez, de Buenos Aires
Jornalista e economista



MATINGONI



A quase totalidade do aumento da dívida pública argentina entre 1994 e 2001, de US\$ 66 bilhões para US\$ 144 bilhões, deve-se à privatização e a outras medidas relativas à Previdência. O Estado continuou pagando aposentadorias e pensões dos já aposentados e dos novos aposentados que haviam contribuído para o sistema público, mas as contribuições dos trabalhadores (11% do salário) passaram a ser recolhidas aos fundos privados, ao mesmo tempo em que as contribuições patronais diminuíam. E as aposentadorias da Previdência pública, “congeladas” há anos, são indigentes

Uma das causas da espetacular bancarrota argentina que foi detonada em 2001, e que ainda continua, é a reforma da Previdência posta em prática a partir de 1994 e que deu origem às empresas administradoras de fundos de aposentadorias e pensões (ou AFJP, sigla oficial adotada no país). Essa reforma determinou, além disso, uma crise do sistema previdenciário maior do que a que existia há oito anos.

A reforma, impulsionada pelo Banco Mundial, criou, tanto para os trabalhadores públicos e privados em atividade quanto para autônomos (profissionais ou empregados por conta própria), um sistema misto, estatal e privado — enquanto as 3,4 milhões de pessoas já aposentadas seguiam recebendo seus benefícios do sistema público. Mas concedeu incentivos e vantagens para os que se transferissem para as AFJP, e medidas oficiais adicionais determinaram que a maior parte dos trabalhadores terminasse com-

pulsoriamente afiliada a administradoras privadas.

Assim, enquanto o Estado continuou pagando aposentadorias e pensões dos já aposentados e dos novos aposentados que haviam contribuído para o sistema público, as contribuições dos trabalhadores (11% do salário), que anteriormente iam para o regime público, passaram para as AFJP. Além disso, 10 caixas de previdência provinciais foram transferidas para o sistema nacional, com o que os trabalhadores na ativa dessas provín-

cias também afiliaram-se às AFJP, o Estado absorvendo o déficit dessas caixas. Além disso, o déficit das caixas das Forças Armadas, Polícia e Guarda Nacional foi transferido para o sistema estatal, mantidas, porém, essas caixas próprias, sem incorporarem-se ao regime misto. Por outro lado, a partir de 1994 as contribuições patronais que financiam o sistema foram-se reduzindo, sob o argumento de redução de custos trabalhistas.

Entre 1994 e 2001, anos em que o peso valia um dólar, o Estado deixou de recolher, por causa da reforma da Previdência e do rebaiamento das contribuições patronais, quase 70 bilhões de pesos (dólares): 27 bilhões de pesos foram para as AFJP, 15 bilhões de pesos para financiar as caixas provinciais e de forças de segurança e outros 25 bilhões de pesos para as empresas privadas pela redução das alíquotas das cargas patronais.

Segundo um relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), “as contribuições para a ANSeS (regime público) reduziram-se em 45%, ou seja, de 12,991 bilhões de pesos para 7,146 bilhões de pesos entre 1994 e 2001. Outra estimativa para 1995/2000 indica que, no setor privado, recolheu-se uma quantia acumulada de 44,862 bilhões de pesos, 52% disso em participações patronais e 48% em contribuições pessoais” (“Diagnóstico Institucional do sistema previdenciário argentino e pautas para enfrentar a crise”, OIT, julho 2002).

Esses vazios fiscais foram cobertos com dívidas maiores, a tal ponto que a quase totalidade do aumento da dívida pública nacional, entre 1994 e 2001, explica-se por essa reforma, pela redução das contribuições patronais e demais medidas previdenciárias. A dívida pública nacional (interna e externa) subiu de US\$ 66,259 bilhões em fins de 1993 para US\$ 144,279 bilhões em dezembro de 2001, valor quase igual às transferências para as AFJP e para as empresas.

O constante aumento da dívida pública foi a causa de as taxas de juros aumentarem no mesmo rit-

A reforma agravou a falta de suporte financeiro aos 3,4 milhões de aposentados cujos vencimentos foram congelados ao longo do período

mo da elevação do chamado “risco-país”, potencializando o déficit fiscal e o próprio endividamento. Pretendeu-se “corrigir” isto com sucessivos ajustes fiscais (redução de salários e aposentadorias), o que deprimiu ainda mais a economia (a partir de meados de 1998, a Argentina entrou em recessão) até que, finalmente, suspendeu-se o pagamento da dívida pública (*default*, ou moratória).

Com essa cessão de fundos às AFJP, a reforma da Previdência agravou a falta de suporte financeiro aos 3,4 milhões de aposentados cujos vencimentos se mantiveram

congelados ao longo de todo o período, e mantidos fixos até mesmo depois da desvalorização monetária de 70%. Por sua vez, agravou-se a falta de cobertura previdenciária e registrou-se um espetacular salto no trabalho não registrado (denominado “emprego informal” no Brasil).

Para os trabalhadores ativos, a chamada aposentadoria privada é um sistema de “contribuições definidas e benefícios indefinidos”. Isso significa que, enquanto o trabalhador contribui com uma determinada proporção de seu salário (neste caso, 11% do salário), sua futura aposentadoria é indeterminada porque depende de muitos fatores, entre eles o salário, o tempo de contribuição, a comissão cobrada pela AFJP, os lucros ou prejuízos dos investimentos realizados pela AFJP e a expectativa de vida que exista no momento de sua aposentadoria.

Assim, a aposentadoria será mais reduzida quanto menor o salário do trabalhador, quanto mais tempo esteja desempregado ou em empregos não registrados, ou quando o empregador não paga as contribuições. E também se os fundos investidos pela AFJP produzirem prejuízos ou rendimentos nominais inferiores à inflação. O trabalhador arca, assim, com o risco da sonegação patronal, do desemprego, do trabalho não registrado e das aplicações financeiras. De sua parte, a AFJP não assume nenhum risco, porque recebe sua comissão tão logo receba a contribuição. E,

quando ocorre a aposentadoria, a companhia de seguros recebe uma comissão antes mesmo de que o trabalhador receba sua primeira renda ou benefício mensal.

Em 1994, quando se iniciou a privatização da Previdência, defendeu-se que o novo regime tinha a virtude de induzir o aumento da cobertura previdenciária, uma maior transparência da economia e do emprego, o incentivo ao mercado de capitais, o aumento da poupança interna e a melhora das aposentadorias. E também que determinaria melhores benefícios aos futuros aposentados.

A bancarrota agravou uma situação previdenciária, trabalhista e social que já era crítica em fins de 2001. A realidade atual é a seguinte:

Cobertura previdenciária- Apenas 40% da população economicamente ativa tem cobertura. Numa população ativa de 15,4 milhões de pessoas, os contribuintes dos sistemas nacional, provinciais, profissionais e das Forças Armadas e forças de segurança somam 6,4 milhões de pessoas. Por desemprego, por atrasos no recolhimento da parcela do empregador ou sonegação, há 9 milhões de pessoas sem cobertura. A relação entre contribuintes e afiliados às AFJP é de apenas 33%: para 9,3 milhões de afiliados, 3 milhões realizam contribuições regularmente. Quando esse sistema foi lançado, afirmou-se que haveria um índice de pontualidade de 75% porque com a existência de contas individuais cada trabalhador “cuidaria” e “fiscalizaria” se sua con-

Comissões cobradas pelos fundos privados na América Latina

País	Como % do salário		% sobre contribuições	
	comissão total	aporte capitalizável	brutos	líquidos
Argentina	3,26	7,74	29,6	42,0
Bolívia	2,50	10,0	20,0	25,0
Chile	2,48	10,0	19,9	24,8
El Salvador	2,98	9,5	23,9	31,4
México	4,79	10,91	30,5	43,9
Peru	3,73	8,0	31,8	46,6
Uruguai	2,73	12,27	18,2	22,2

Fonte: AIOS: Boletín Estadístico, 2000

A bancarrota do país agravou uma situação que já era crítica, e hoje há menos contribuintes do que em 1994

tribuição ingressaria efetivamente na AFJP. No entanto, a realidade é que nenhum trabalhador se dispõe a denunciar atrasos ou sonegações de suas contribuições por medo de perder o emprego. E os autônomos continuam vendo o sistema previdenciário mais como um imposto do que como uma poupança própria, devido ao baixo nível dos benefícios.

Transparência do emprego- Quase todo o aumento de emprego dos últimos oito anos foi “não registrado”. Apesar do aumento vegetativo da população, a quantidade total de contribuintes diminuiu

em relação à que existia antes de 1994. Ademais, ao autorizarem-se períodos de experiência e *contratos-basura* [N.T.: “contratos-lixo”, termo popular que designa os contratos de trabalho temporário] dispensados do pagamento das contribuições patronais, um grande número de trabalhadores foi posto “legalmente” à margem do sistema previdenciário. Os dados de outubro de 2002 do Instituto Nacional de Estatística e Censos (Indec) revelam que 44% dos assalariados, cerca de 3,7 milhões de pessoas, não estão registrados. Trata-se de um percentual recorde.

Lucros dos fundos privados em %

Anuais, sobre as comissões
cobradas aos afiliados

Argentina	15,8
Bolívia	17,8
Chile	70,7
El Salvador	1,3
México	26,4
Peru	37,9
Uruguai	1,0

Fonte: AIOS: Boletín Estadístico, 2000

*Os poucos que puderam fazer
contribuição extra para a
aposentadoria sofreram uma perda
de 40% em dólares, porque essa
poupança foi “pesificada”*

Mercado de capitais- Em 1994 afirmou-se que, com a implantação do sistema privado de capitalização, a poupança previdenciária mantida em contas individuais seria destinada ao desenvolvimento de um mercado de capitais. Defendeu-se que, com isso, seria gerado um “círculo virtuoso” porque as AFJP passariam a financiar o desenvolvimento de projetos privados que impulsionariam o investimento e o emprego. A realidade indica que 60% dos US\$ 20,786 bilhões que as AFJP administravam em fins de 2001 (momento da explosão da crise) estavam aplicados em títulos

grande parte pela reforma da Previdência. Assim, pela grande necessidade originada pelo déficit e pela dívida pública, o Estado passou a ser o principal demandante dos fundos administrados pelas AFJP que, além disso, asseguravam até 2001 um rendimento que nenhum investimento privado poderia garantir. Então, logo após a eclosão da crise, as AFJP tinham 75% de seus fundos em bônus de um Estado em default.

Poupança interna- Também antes da reforma de 1994 defendia-se que a capitalização da poupança previdenciária daria

públicos. Outra porção importante estava em depósitos a prazo fixo em bancos, os quais, ao menos em parte, os bancos reinvestiram em títulos públicos. Outra parte estava em fundos comuns de investimento que, também em parte, estavam vinculados à evolução dos papéis estatais. Em forma direta 60%, e acrescentadas as indiretas, 70% dos fundos das AFJP financiavam o déficit público originado em

impulso à poupança doméstica, com o que a Argentina passaria a depender menos de fundos do exterior. A poupança interna ronda, na atualidade, 12% do PIB, quando em 1996 superava os 16%. O que se sucedeu foi um aumento dos gastos ou do déficit público, que se potencializou, porque para cobri-lo o Estado teve de endividar-se com taxas de juros crescentes.

Aposentadorias futuras- As projeções oficiais sinalizam que, no futuro, com uma rentabilidade média de 5% ou 6%, as pessoas com 30 anos de contribuições (requisito mínimo para aposentar-se) aposentar-se-ão com 40% da renda ou salário médio dos últimos anos. Assim, para obter-se uma aposentadoria medianamente razoável, os 11% referentes à contribuição previdenciária deveriam ser complementados por contribuições voluntárias ou mediante a contratação de seguros privados complementares para obter-se uma aposentadoria em conformidade com a renda obtida na vida ativa. O propósito é que todo trabalhador que pretenda uma aposentadoria em paridade com sua renda realize contribuições adicionais utilizando uma parte maior de seu salário. No entanto, pela redução da renda, muito poucos puderam e podem fazer contribuições extras para a aposentadoria. E os que o fizeram sofreram uma perda enorme, da ordem de 40% em dólares, porque essa poupança foi “pesificada”, além de estar aplicada em títulos públicos desvalorizados ou em *default*.

Custos- Dos 11% do salário com que contribui o trabalhador, a AFJP credita em sua conta individual só 7,7%, aproximadamente. O restante são comissões que a AFJP retém para cobrir seus gastos, o custo do seguro invalidez, falecimento e lucros. Dessa forma, as comissões rondam os 30% da contribuição total ou 42% da contribuição líquida ou capitalizável (3,3% de comissão sobre uma contribuição líquida de 7,7%). Assim, de um recolhimento anual total da ordem de 4 bilhões de pesos, as comissões das AFJP absorvem 1,2 bilhão, que se destinam às companhias de seguro de vida previdenciário, gastos de comercialização e administração e rendimentos próprios das AFJP.

Descapitalização- Ainda que as AFJP tenham recolhido 26,8 bilhões de dólares, os fundos destinados às contas dos trabalhadores somaram tão-somente menos de 19 bilhões. A diferença, 8 bilhões de dólares, constituiu-se de comissões cobradas pelas AFJP que rondaram os 30% da contribuição. Enquanto o trabalhador correu o risco do investimento e seu fundo se desvalorizou, as AFJP obtiveram 8 bilhões de dólares sem nenhum risco e pelo simples expediente de colocar o dinheiro em bônus estatais para financiar o déficit criado pela cessão de fundos às AFJP. De acordo com o estudo da OIT, “a carga administrativa atual do esquema de capitalização (AFJP da Argentina) é uma das mais altas da América Latina”. Por esse motivo, a rentabilidade das AFJP como empresas alcançou níveis que che-

Composição dos investimentos dos fundos na Argentina

(fevereiro de 2002, % sobre o fundo total)

	Antes da pesificação dos títulos públicos	Depois
Títulos públicos	63,55	74,39
Títulos de entes estatais	2,33	1,84
Prazos fixos	6,62	3,56
Ações	13,92	9,94
Títulos em moeda estrangeira	5,70	4,52
Obrigações negociáveis	1,64	1,28
Disponibilidades	2,30	1,88
Restante	3,94	2,59
	100,00	100,00

Fonte: Superintendencia AFJP

garam a 40% sobre o patrimônio líquido. Por exemplo, no período de julho de 1999 a junho de 2000 o resultado operacional das AFJP foi de 300 milhões, sobre um patrimônio líquido de 716 milhões (“O regime de capitalização após 7 anos da reforma da Previdência”. Superintendência da AFJP).

Comissões sobre os benefícios privados- Enquanto as AFJP recebem comissões sobre as contribuições do trabalhador durante a vida ativa, uma vez aposentado ou pensionista, devem-se somar as comissões das companhias de seguro de aposentadoria sobre os afiliados aposentados. O que acontece é que, de acordo com esse sistema, com o fundo acumulado, o trabalhador deve adquirir uma “renda vitalícia previdenciária” que tem incorporada uma comissão da ordem de 25% entre o que recebe o produtor, assessor ou vendedor e a seguradora que, em geral, pertenc-

ce ao mesmo grupo financeiro da AFJP. De acordo com um estudo do Center for Economic and Policy Research (Washington, EUA), “o segundo custo associado com os sistemas de contas individuais é o da emissão de rendas vitalícias para os trabalhadores no momento em que começam a receber os benefícios. Fizeram-se muitas investigações sobre o custo das rendas vitalícias nos Estados Unidos: em geral, os trabalhadores devem aceitar um benefício que é de 15% a 20% inferior ao que seria um pagamento justo”. A isso devem-se somar “de 5% a 10% dos honorários que se calculam como um honorário quando se emite a renda vitalícia” (“The World Bank’s Approach to Social Security Reform”, julho 2002, p. 6, CEPR).

Fraudes- “Em março, os meios de comunicação informaram que em uma das maiores AFJP o gerente financeiro investia em títulos. Se

seu valor subia, aplicava-os em uma conta especial, mas se baixasse, lançava as perdas nas contas individuais (dos afiliados)”, assinala o relatório da OIT. Desta maneira, soma-se às pesadas comissões uma drenagem imponderável, pelas fraudes, dos fundos dos afiliados.

Capitalização- Ainda que entre julho de 1994 e dezembro de 2001 os trabalhadores tenham contribuído com US\$ 26,8 bilhões, nesta última data os fundos capitalizados somavam US\$ 20,786 bilhões. Ou seja, tinham menos do que tinha sido contribuído pelo efeito causado pelas comissões, apesar do rendimento nominal do período. Com a eclosão da crise, as perdas foram superiores porque os fundos acumulados foram transformados em pesos a 1,40 peso por dólar mais o ajuste pela inflação. Assim, em valores de dezembro de 2002, os US\$ 20,786 bilhões se transformaram em 40 bilhões de pesos, agora equivalentes a US\$ 13 bilhões.

Perda- Se os 26,8 bilhões de pesos ou dólares contribuídos houvessem sido capitalizados a uma taxa razoável, ao fim de 2001 os trabalhadores deveriam ter acumulado em suas contas US\$ 37,376 bilhões, de acordo com um estudo do Ministério da Economia (*Clarín*, Suplemento Econômico, 9/3/03). Ao invés disso, nessa data, como se mencionou, somavam US\$ 13 bilhões. O resultado é claro: a perda ou confisco da poupança dos trabalhadores foi de US\$ 24,3 bilhões.

Outros negócios- “Outro problema é que aproximadamente a metade das AFJP está vinculada a um banco e isto tem um efeito adverso sobre a livre escolha da administradora. Um funcionário de uma AFJP e um dirigente sindical foram coincidentes ao dar o seguinte exemplo: se o segurado que solicita um empréstimo a um banco não estiver afiliado à AFJP que trabalha com o banco, é-lhe sugerido que transfira-se para esta para facilitar a concessão do empréstimo”, pontua o relatório da OIT. A isso acrescenta-se que, pelas polpudas comissões e ganhos, oferecem-se presentes e

ção da Previdência Social) e a redução das contribuições patronais. Com essas medidas, o Estado tentou superar a crise dos anos 70 e 80 transferindo novos recursos ao capital, com a promessa de criar empregos, gerando ao mesmo tempo um fundo de acumulação (mercado de capitais interno) que resguardasse a Argentina dos choques internacionais. O pagamento da dívida seria a garantia para um fluxo de crédito internacional permanente.

No entanto, tão logo despontou a crise internacional — Sudeste Asiático (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) — produziu-se uma fuga de capitais, em um contexto de déficit fiscal crescente, com os fundos das AFJP investidos em bônus públicos, aumento recorde do desemprego e do trabalho informal e crescimento explosivo do endividamento externo, tanto público como privado. Assim, os supostos “recursos” que deveriam preservar a Argentina da crise foram-se pelos ares,

em um contexto internacional de sobre-acumulação de dívidas e tendência à moratória.

O que se sucedeu após isso é conhecido: congelamento e confisco de depósitos e poupança (*corralito* e *corralón*), cessação formal de pagamentos, crise do sistema financeiro, desvalorização, pesificação, queda do salário, maior desemprego e pobreza e um sistema previdenciário arruinado e com aposentadorias de indigentes.

(Tradução de **Paulo Roberto Salgado**)

Ao final de 2001 os trabalhadores deveriam ter nas suas contas a quantia de US\$ 37,3 bilhões. Mas só havia US\$ 13 bilhões (perda de US\$ 24,3 bilhões)

premiações a quem se afilie (como viagens ou televisores).

Sonegação- Das 11,5 milhões de pessoas obrigadas a contribuir para a Previdência Nacional no ano de 2001, registraram-se contribuições de apenas cerca de 5 milhões de pessoas. Significa que por mora e sonegação houve 6,5 milhões de pessoas sem contribuir. Essa sonegação representou 17 bilhões de pesos ou dólares.

O coração da política econômica argentina durante os anos 90 foi a reforma da Previdência (privatiza-