

No CHILE, APOSENTADORIA SEM ALEGRIA

Manuel Jesus Hidalgo, de Santiago
Professor da Universidade do Chile



O sistema previdenciário chileno (o primeiro a adotar o modelo de fundos privados) vem passando por uma série de reformas que pretendem solucionar os múltiplos aspectos em que seu desempenho apresenta problemas. Quase a metade da força de trabalho do país carece de cobertura e só uma minoria dos que receberam melhores salários recebe pensões maiores do que no passado. Por outro lado, as empresas administradoras dos fundos constituíram um mercado oligopólico, cada vez mais concentrado, e esforçam-se hoje para convencer seus cotistas do sucesso de uma rentabilidade sujeita a cada vez maiores riscos

Na última década, com o patrocínio do FMI e do Banco Mundial, a reforma da Previdência chilena difundiu suas características e virtudes em nível mundial e se converteu em um dos componentes do modelo econômico que mais se procurou adotar por numerosos países latino-americanos e alguns países do Leste Europeu, que tentaram implantar versões mais ou menos melhoradas.

Transcorridos mais de 21 anos de funcionamento do novo sistema de pensões no Chile, baseado na capitalização individual, com administração privada, as sombras e inquietações que ele gera, no entanto, preocupam amplos setores da cidadania. Algumas tendências que se perfilam

em nível demográfico, trabalhista e econômico fazem temer que os benefícios que o sistema entregue ao final fiquem concentrados em um restrito setor de trabalhadores de alta renda e nos proprietários das AFP (sigla utilizada no Chile para designar os fundos privados), deixando a maioria dos sócios e cotistas abrigados por uma pensão mínima ou assistencial proporcionada pelo Estado, na melhor das hipóteses.

Bases e antecedentes - O sistema se baseia, em contribuições definidas sobre a remuneração dos trabalhadores ativos, ou de rendas no caso dos cotistas independentes, depositadas mensalmente em contas administradas por empresas privadas, sendo obrigatório para os trabalhadores com vínculo empregatício. A cota previdenciária dos

trabalhadores é atualmente da ordem de 12,5% de sua remuneração, incluídos aí os custos administrativos das AFP, e não há contribuições patronais adicionais de nenhum tipo, destinadas a pensões. No momento de sua implantação, eliminou-se a contribuição patronal e os trabalhadores tiveram uma compensação pelo mesmo montante.

As pensões não são definidas, como nos casos dos sistemas previdenciários de redistribuição, mas dependem, isto sim, dos fundos acumulados nas contas individuais e da rentabilidade por eles obtida em investimentos no mercado de capitais. Na idade da aposentadoria — que é de 60 anos para as mulheres e de 65 anos para os homens — os fundos podem ser retirados na forma de mensalidades ou ser

utilizados para contratos de renda vitalícia com uma companhia de seguros ou uma combinação de ambos. Se fez contribuições regulares por vinte anos, o trabalhador tem direito a uma pensão mínima garantida pelo Estado, caso os fundos acumulados em sua conta individual sejam insuficientes.

Entre as virtudes do sistema, destaca-se o montante aplicado nos fundos de pensão — que em março de 2002 chegaram a US\$ 36,7 bilhões, aproximadamente a metade do PIB chileno — que permitiram a geração de um mercado de capitais de certo significado no país.

Existe o consenso de que o novo sistema estabeleceu um sistema único e claramente regulamentado de pensões para toda a população do país, exceção feita às Forças Armadas e de segurança. Isso significou a uniformização de um sistema que contava antes com 35 caixas e 150 regimes de previdência diferentes, regidos por mais de 600 leis.

Bem além disso, o sistema de AFP manifestou importantes deficiências e limitações.

A principal limitação do sistema privado de pensões chileno consiste em que quase metade da população ativa não está coberta pelo sistema na sua forma atual. Isso devido ao fato de que, para obter-se a pensão mínima garantida pelo Estado, uma pessoa necessita ter contribuído por pelo menos 240 meses, ou 20 anos, e essa meta não será alcançada por quase a metade da força de trabalho.

O total de cotistas ativos era, em dezembro de 2001, de cerca de 55% da força de trabalho. Os cotistas irregulares não obterão praticamente

nenhum tipo de benefícios do dito sistema, qual seja o de recuperar parcialmente, no momento da aposentadoria, parte dos escassos fundos porventura depositados. Os cotistas não regulares são, principalmente, trabalhadores autônomos e os assalariados informais ou temporários, os quais, ainda que afiliados às AFP, não contribuem com a frequência requerida pelo sistema. A elevação da taxa de desemprego nos últimos cinco anos aumenta esse número de trabalhadores.

Por outro lado, na atualidade, cerca de 3,9% da força de trabalho mantém-se no antigo sistema de redistribuição, incluindo aproximadamente a metade dos funcionários públicos. Se considerados ambos os sistemas, a cobertura previdenciária dos trabalhadores em atividade no Chile atinge, atualmente, 60% da força de trabalho, aproximadamente. Isso é significativamente inferior aos níveis do princípio dos anos 70, quando a cobertura alcançou aproximadamente 78% da força de trabalho.

O setor passivo, atualmente, é atendido por sistemas previdenciários contributivos e assistenciais que em conjunto cobrem 67,8% da população maior de 60 anos. Os sistemas previdenciários concedem pensões de velhice a 45,1% da po-

pulação adulta passiva e pensões de sobrevivência a um adicional de 12%, cobrindo conjuntamente cerca de 57,1% da referida população. Outros 10,7% desse segmento da população são atendidos por pensões assistenciais (de aproximadamente US\$ 58), concedidas a quem não possuir outra pensão ou renda superior a meia pensão mínima.

Aposentadorias mínimas- Por outro lado, cerca de metade dos que contribuem mais ou menos regularmente nunca receberão mais do que a aposentadoria mínima garantida pelo Estado — atualmente fixada em US\$ 110 para os que têm menos de 70 anos e US\$ 120 para os maiores de 70 anos.

Pode-se calcular que, à rentabilidade média de 6,2% ao ano, o capital acumulado na conta da pessoa que contribuiu regularmente por 30 anos (sem deixar de contribuir um só mês) será de 101 remunerações mensais. Tal capital permitiria à pessoa aposentar-se com uma renda equivalente a 62% do salário. Daí depreende-se que, para superar a aposentadoria mínima de US\$ 110, dever-se-ia contribuir regularmente por 30 anos, sobre um salário superior a US\$ 180 (resultante da multiplicação de 110 x 1,62).

O tamanho das 3 maiores administradoras de fundos privados do Chile

Número de afiliados	81%
Contribuintes	78%
Ativos acumulados	71%
PIB chileno	38%

Porém, o desemprego impede a regularidade das contribuições. Sob a mesma premissa de rentabilidade anterior, e supondo que o contribuinte veja-se afetado por 30 meses de desemprego no decorrer de sua vida laboral (estimando-se a ocorrência média de cinco períodos de seis meses cada), calcula-se que a renda que lhe permitiria receber mais do que a aposentadoria mínima teria de ser de US\$ 305.

A remuneração média dos contribuintes no sistema de AFP era, no entanto, de US\$ 456 mensais em dezembro de 2001. Mas, segundo a Superintendência das AFP, em setembro de 2000 cerca de 69,9% dos contribuintes ganhavam menos do que a média; cerca de 52,6% tinham uma remuneração inferior a US\$ 300; e 37,7% recebiam menos do que US\$ 220. Isso reflete a forte dispersão salarial dos trabalhadores chilenos.

Pode-se inferir dos dados acima que metade dos atuais contribuintes ativos não conseguirá acumular fundos suficientes de forma a obter a pensão mínima. Um estudo recente da entidade estatal do sistema antigo, o INP, estima essa proporção em 46%.

Elevados custos - Esses dados mostram que pouco mais de 25% da força de trabalho, aqueles de maior renda, obtêm benefícios derivados da capitalização do sistema de AFP, tal como se apresenta atualmente. Esses contribuintes, entretanto, estão bastante insatisfeitos, já que o sistema lhes cobra comissões de administração muito elevadas.

O custo previdenciário calculado

pela Superintendência das AFP em março de 2002 indica que, de um contribuinte médio, desconta-se, a título de comissão de administração, entre 25% e 33% de suas contribuições. O custo previdenciário cobrado dos cotistas manteve-se mais ou menos constante de 1982 aos dias atuais, de cerca de US\$ 10 mensais por afiliado, apesar de o notável número de afiliados haver permitido à indústria beneficiar-se de importantes ganhos de escala.

As comissões de administração do sistema, ao final, apoderam-se

*O atual sistema
de capitalização benéfica
pouco mais de 25% da força de
trabalho. Mas as altas comissões
cobradas deixam até eles
insatisfeitos*

de aproximadamente metade da elevada rentabilidade média obtida pelos fundos de pensão em suas duas décadas de vida. Essa conclusão, exposta em um recente trabalho do subdiretor de estudos do Banco Mundial, Robert Holtzman, valida-se pelo comportamento dos fundos de pensão chilenos.

Mercado oligopólico - As AFP formaram um mercado oligopólico claramente traçado. Este se origina principalmente nos expressivos ganhos de escala de um serviço cujos

custos fixos (instalações, sistemas de informática, recursos humanos e de pessoal diretivo etc.) não crescem proporcionalmente ao número de afiliados.

As AFP reduziram-se a 7 atualmente, após haverem chegado a 21 em meados dos anos 90, das quais só uma concentra 42% dos afiliados e contribuintes, e as três maiores concentram 81% dos afiliados, 71% dos ativos acumulados e 78% dos contribuintes. As duas menores, em contrapartida, têm apenas 4,6% dos contribuintes. Como os ativos dos fundos de pensão são equivalentes a 54% do PIB, as três maiores AFP são responsáveis pela administração de ativos de cerca de 38,2% do PIB chileno, o que lhes confere um enorme poder econômico e político. Isso refletiu-se, em boa parte, em legislação que fez com que o mercado de capital se desenvolvesse segundo seus interesses.

O reflexo dessa situação está na enorme rentabilidade que as AFP obtiveram, inclusive nos últimos anos. Em 2000, em plena recessão econômica, a rentabilidade das AFP chegou a 50% e uma das grandes administradoras obteve uma rentabilidade de 209,8% sobre seu patrimônio.

Estrangeirização - As duas formas principais de investimento dos ativos dos fundos previdenciários são as obrigações negociáveis e as ações de empresas. No princípio, a maior parte dos fundos foi investida em aplicações como depósitos a prazo e em papéis do setor estatal. Em meados da década de 80 as ações e bônus das empresas renderam juros

para as AFP. Nos últimos anos, são os investimentos no exterior os que obtiveram grande dinamismo.

A expansão da carteira externa das AFP deu um salto entre meados de 1998 e meados de 1999, quando passou de menos de US\$ 1 bilhão para mais de US\$ 4 bilhões. Hoje culminam acima dos US\$ 5,4 bilhões, o que equivale a 15,5% do fundo de pensões, quase o dobro das aplicações locais, que, na data, chegam a 9% do fundo.

Esse aumento nos investimentos externos das AFP liga-se a novas mudanças no sistema de regras e à rápida estrangeirização do setor. A reforma do mercado de capitais aprovada em 2001 aumentou o teto de investimentos externos das AFP dos 20% em vigor para 30%, mas as AFP quiseram 40% ou mais. E o novo presidente do Banco Central, Vittorio Corbo, pleiteou há algum tempo a inexistência de limites para investimentos no exterior.

A isso se soma uma nova reforma que teve início em agosto de 2002, estabelecendo um esquema de multifundos, que nada mais é que uma aposta em riscos no momento menos oportuno. A novidade dos multifundos é que se aumenta o número de fundos em cada AFP de 2 para 5, diferenciados por risco, de acordo com a proporção de sua carteira investida em títulos de renda variável. Ainda assim, esse sistema permite que os afiliados definam “de acordo com sua realidade e preferências específicas” a forma como sua poupança previdenciária será investida. Tudo isso no momento em que todos os analistas recomendam

aplicações em renda fixa. De forma a dar vida aos multifundos foi necessária a ampliação dos limites de investimento em renda variável no exterior. Viva a especulação!

Debate necessário- Esse panorama preocupante junta-se ao questionamento político sobre um sistema de pensões que foi implantado pelo regime militar, sem debate no Parlamento, nem com as organizações trabalhistas envolvidas, nem no mundo acadêmico, nem frente à opinião pública. Carece, por isso, de legitimidade democrática em sua origem.

A expansão da carteira externa das AFP deu um salto entre 1998 e 2002, chegando hoje a US\$ 5,4 bilhões, o que equivale a 15,5% do fundo total de pensões

Diversos setores de trabalhadores, diante dessas inquietações, começam a avaliar a decisão de voltar ao sistema antigo, o que a lei permite em alguns casos. É o caso de muitos exilados, ou de contribuintes que deixaram o sistema, ou de trabalhadores autônomos que não fizeram contribuições no período de 1974-1979, e que portanto não têm direito ao bônus de reconhecimento ao ingressar no sistema das AFP. Muitos deles, ao aproximar-se da idade da aposentadoria, volta-

ram ao sistema de redistribuição, porque lhes é mais conveniente. A possibilidade de retorno para alguns está estimulando as pressões de outros trabalhadores, especialmente os do setor público, que quiseram voltar ao sistema antigo porque nele suas aposentadorias seriam maiores.

Por último, convém referir-se à situação especial das Forças Armadas e de segurança. Os militares e afins ficaram à margem da reforma, invocando a natureza e as características da carreira militar. A manutenção de um sistema público de redistribuição para as Forças Armadas limita a legitimação do sistema de capitalização individual.

A confecção desse quadro analítico cada vez mais crítico foi respaldada por novos estudos, assim como alguns fatos que começam a aflorar nos últimos cinco anos, em que a dinâmica da economia chilena reduziu-se notavelmente, e a ciranda financeira chegou ao seu auge em detrimento dos investimentos produtivos. Os riscos em que incorrem as AFP começam a alarmar os chilenos, que vêem seus fundos de pensão correrem perigo, em meio a práticas especulativas que avizinham-se à corrupção, e à volatilidade dos mercados de renda variável. Recentemente o país entrou em comoção com a renúncia do presidente do Banco Central, cuja secretária foi flagrada ao entregar à holding Inverlink, dona da AFP Magister, informações confidenciais que lhe seriam de grande utilidade na operação oportuna com títulos da dívida pública.

(Tradução de **Paulo Roberto Salgado**)