

A PROTEÇÃO SOCIAL E O FUNDO DE GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE DA ARGENTINA¹

SOCIAL PROTECTION AND THE GUARANTEED SUSTAINABLE FUND IN ARGENTINA

Rosa Maria Marques² e Sergio Arelovich³

Resumo

Este artigo trata do Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), fundo criado para garantir financeiramente a proteção social dos aposentados e dos segurados argentinos. Na primeira, parte é analisada a composição da carteira do FGS e são discutidas algumas de suas implicações. Na segunda, são apontadas as razões da (re) estatização, com destaque para a disponibilidade de recursos das Administradoras do Fondo de Jubilaciones y Pensiones, taxa de administração, entre outros indicadores. Conclui-se que a concentração de seu patrimônio em títulos da dívida pública limita sua disponibilidade, introduzindo consequências para além da matéria previdenciária. Também o uso de parte dos recursos no financiamento de projetos produtivos (ou de infraestrutura) pelo governo nacional introduz dúvidas sobre a disponibilidade futura dos recursos envolvidos.

Abstract

This paper deals with the Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), a fund created to financially guarantee the social protection of the retired and insured Argentinians. In its first part, the portfolio composition of the FGS is analysed and some of its implications are discussed. In the following section, reasons for the (re) Statization are presented, highlighting the resource availability from the Administradoras do Fondo de Jubilaciones y Pensiones, administration taxes, amongst other indicators. The paper concludes that the asset concentration in public debt bonds limits its availability, introducing consequences on the pension system. Also the use of resources in the funding of productive projects (or infrastructure) by the national government brings about doubts on the future availability of the involved resources.

Palavras-chave: Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto; financiamento das aposentadorias; Argentina.

Key words: : Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto; funding of pensions; Argentina.

JEL: H55; I100.

¹ Este artigo se insere no esforço de pesquisa de um estudo comparado entre Brasil e Argentina com relação ao sistema público de aposentadoria e às transferências de renda condicionadas, realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mediante a concessão de uma bolsa Estágio Sênior à Rosa Maria Marques.

² Professora titular do Departamento de Economia e do Programa pós-graduado em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.

³ Profesor titular Teoría Económica en Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario y Profesor Adjunto Economía Política, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Introdução

O Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsonal Público de Reparto (Fundo de Garantia de Sustentabilidade - FGS) foi criado em julho de 2007, mediante o decreto 897 do poder executivo nacional argentino. Junto com ele foram criadas mais duas instituições: o Comité de Administración de las Inversiones del FGS, responsável por elaborar as diretrizes norteadoras das decisões do FGS; e a Comisión de Seguimiento del FGS, que recolheria as informações e as divulgaria semestralmente. Essas instituições foram criadas três meses depois de sancionada a Lei 26.222 (Libre Opción del Régimen Jubilatorio), que passou a permitir, entre outras medidas, que os filiados aos fundos de pensão pudessem migrar para o regime público (antes dela, apenas era permitida a passagem do público para o privado). Essa lei deu início ao processo que culminou na (re) estatização das aposentadorias na Argentina, em 2008 (MARQUES, 2012).

De acordo com o primeiro artigo do decreto 897, o FGS tinha como objetivos: a) atenuar o impacto financeiro da evolução negativa de variáveis econômicas e sociais sobre o regime público de aposentadorias; b) atender eventuais insuficiências do financiamento do regime público; c) permitir uma adequada inversão dos excedentes financeiros do regime público, preservando seu valor e garantindo sua rentabilidade; d) contribuir, com a aplicação de seus recursos, para o desenvolvimento sustentável da economia nacional (ARGENTINA, 2007). Apesar disso, como chama atenção ARELOVICH ET AL (2011) e segundo o artigo sexto do decreto, o FGS não podia acumular valores superiores à despesa anual com benefícios, o que limitava o alcance de seus objetivos. Esse dispositivo priorizava, então, o nível dos benefícios pagos aos aposentados e pensionistas e restringia seu uso para outros fins que não fossem esses benefícios. Mas essa limitação foi superada com a extinção das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), pois seus ativos passaram a integrar o FGS. Em dezembro de 2008, o patrimônio transferido para a órbita estatal foi 98 000 milhões de pesos, além de um fluxo mensal estimado de 12 a 14 milhões de pesos referentes às contribuições dos trabalhadores e dos empregadores (MENDIZABAL, 2011).

Este artigo está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, é analisada a composição da carteira do FGS e são discutidas algumas de suas implicações. Na segunda, são apontadas as razões da (re) estatização, com destaque para a disponibilidade de recursos das Administradoras do Fondo de Jubilaciones y Pensiones, taxa de administração, entre outros indicadores.

1 – A composição do Fundo de Garantia de Sustentabilidade

1.1 – A carteira do FGS: principais componentes

Segundo a ANSES (2011), ao final de dezembro de 2011, a carteira do FGS acumulava 199.490 milhões de pesos, o equivalente a 10,8% do PIB. Nesta data, 57,7% da carteira estava aplicada em títulos públicos; 13,9% em Projetos Produtivos ou de Infraestrutura; 11,7% em aplicações de Prazos Fixos; 8,3% em Ações e Títulos Privados; 2,4% em Fundos de Investimento; 2,5% em Fideicomisso e Outros tipos de aplicação.

Tal como pode ser visto na Tabela 1, chama atenção a ampla participação das duas primeiras modalidades de Bônus no total das aplicações em Títulos Públicos (57,7%). Esses bônus, bem como o Bônus ao par, foram os principais instrumentos utilizados pelo governo argentino no momento da renegociação unilateral da dívida externa que estava em default. Assim, em 2005, frente a uma dívida de US\$ 81,8 bilhões, a Argentina ofereceu títulos no valor de US\$ 41,8 bilhões para serem trocados pelos títulos velhos. O Bônus quase ao par foi feito com 30,1% de desconto e oferecido a uma remuneração anual de 3,31%, que seria capitalizada nos dez primeiros anos e paga semestralmente nos anos seguintes, além das amortizações em parcelas semestrais. O Bônus com desconto, que oferecia uma remuneração de 8,28% ao ano, implicou uma desvalorização da dívida a eles correspondente de 66,3%. Parte dos juros era capitalizada, e seu pagamento, bem como das amortizações, seguia um cronograma de longo prazo (MENDONÇA, 2005).

No item Projetos Produtivos ou de Infraestrutura⁴, destaca-se como maior inversão a realizada na Central Atucha (30,0%), seguida de obras públicas (19,25%) e da ENARSA (15,7%). Desses projetos, 62,1% destina-se ao setor energético, 18,5% a

⁴ Também inclui os pagamentos das empresas automobilísticas de valor recebido anteriormente do FGS, a título de incentivo à indústria automotora. Do total dessa rubrica, 98,8% era representada pelos Projetos e apenas 1,2% pelos incentivos.

obras rodoviárias, 10,4% ao setor hídrico, 2,9% a construção de moradia, 2,2% a obras ferroviárias e 4% a outros. Mas, segundo ARELOVICH ET AL (2011), o investimento no setor energético seria ainda maior, dado que outros projetos destinados a ele estariam compreendidos na categoria Outros.

Tabela 1 - FGS: Distribuição das aplicações em títulos públicos

31 de dezembro de 2011	
Tipo de bônus	%
Bônus quase ao par, em pesos, com vencimento em 2045.	35,9
Bônus com desconto em US\$ de 8,28%	12,1
Bonar 16 BADLAR + 3,25%	9,5
Bônus de la Nación Argentina em USD, 9% vencimiento 2018	9,3
Bonar 14 taxa fixa 1 ano 15,4% / Badlar + 2,75%	7,8
Bonar X em dólares cupom 7%	7,2
Bonar em pesos Badlar Privada + 300 Pbs, vencimento em 2015	3,2
Bônus de la Nación Argentina em Pesos, Badlar priv. + 350 bp	3,1
Resto	11,9

Fonte: ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), 2012

As aplicações de Prazo Fixo, por sua vez, mostravam acentuada concentração no setor bancário público (44,5% no Banco de la Nación Argentina e 2,5% no Banco de la Provincia de Buenos Aires) em 31 de dezembro de 2011. As duas instituições seguintes, em termos de importância das aplicações, eram o Banco Macro S.A. (7,5%) e Banco Hipotecário S. A (7,3%).

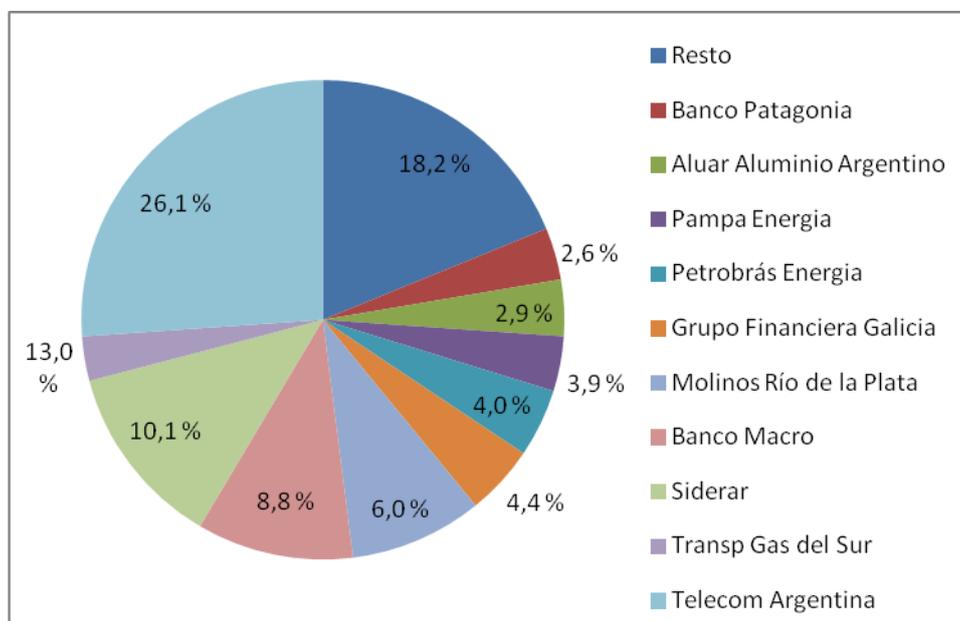
Em relação às Ações e Títulos Privados, destacam-se as aplicações na Telecom Argentina⁵ (26,1%), na Siderar⁶ (12,4%) e no Banco Macro⁷ (10,5%) (Gráfico 2). A participação da FGS no capital de empresas privadas tem origem na (re) estatização das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), ocorrida em 2008. Em abril de 2011, o FGS detinha 31% das ações do Banco Macro e 26% da Siderar (VALOR ECONÔMICO, 2011). A Tabela 2 apresenta a participação do FGS em empresas argentinas, segundo ARELOVICH ET AL (2011), e para a mesma data.

⁵ A Nortel Inversora detém 54,74% das ações da Telecom Argentina.

⁶ Trata-se de uma empresa do grupo Techint, companhia que produz essencialmente aço plano.

⁷ É o maior banco privado de capital argentino.

Gráfico 1 – FGS: distribuição das aplicações em Ações e Títulos Privados 31 de dezembro de 2011



Fonte: ANSES, 2012.

Tabela 2 - Participação do FGS no capital das empresas			
		abril de 2011	
Empresas	%	Empresas	%
Banco Macro	30,90%	Camuzzi Gas Pampeana S.A.	12,65%
S.A. San Miguel	26,96%	Petrobrás Energía S.A.	11,84%
Gas Natural BAN	26,63%	Juan Minetti S.A.	11,31%
Consultatio S.A	26,62%	Capex S.A.	10,73%
Edenor S. A.	26,41%	Aluar Alumínio Argentino S.A.I.C.	9,30%
Distribuidora de Gas Cuyana	26,12%	Grupo Clarin S.A.	9,00%
Siderar S. A.	25,97%	Quickfood S.A.	8,97%
Telecom Argentina Stet-France Telecom S.A.	24,98%	Metrovías S.A.	8,55%
Transportadora de Gas del Sur S.A.	23,10%	Metrogás S.A.	8,13%
Pampa Energía S.A.	22,48%	BBVA Banco Francés S.A.	7,50%
Grupo Concesionario del Oeste	21,56%	Euromayor S.A.	6,25%
Mirgor S.A.	21,54%	Banco Hipotecario Nac. S.A.	4,87%
Emdersa S. A.	20,96%	IRSA Inversiones y Representaciones S.A.	4,47%
Grupo Financiero Galicia S.A.	20,44%	Central Puerto S.A.	3,95%
Imp. Y Exp. de La Patagonia S.A.	20,24%	Cresud S.A.	3,50%
Molinos Río de La Plata S.A.	20,00%	Alto Palermo S.A.	1,38%
Transener S.A. 18,78%	18,78%	Transportadora de Gas del Norte S.A.	0,73%
Socotherm Americas S.A.	18,59%	Ledesma S.A.	0,38%
Solvay Indupa S.A.	16,71%	Tenaris S.A.	0,22%
Banco Patagonia S.A.	15,25%	Y.P.F. S.A.	0,01%
Endesa Costanera S.A.	13,40%	Alpargatas S.A.I.C.	0,01%

Fonte: ARELOVICH ET AL (2011)

1.2 – Algumas considerações sobre a composição do FGS

A análise da composição do FGS, na qual ficou patente o peso dos Títulos Públicos no total de suas aplicações, denota o papel exercido por esse fundo no financiamento da dívida do Estado nacional argentino (57,7%). Esse papel não é incomum, mas guarda diferença em relação à realidade brasileira e de outros países, nos quais as contribuições calculadas sobre os salários constituem a principal fonte de receitas do sistema público de aposentadorias e pensões. Nesses países, o sistema público não é acompanhado por um fundo e tão pouco é “superavitário”, isto é, não registra saldos positivos significativos. Neles, é o sistema privado de aposentadorias e pensões (fundos de pensão abertos ou fechados) que tem como principal ativo de seu patrimônio os Títulos Públicos. Em 2006, por exemplo, 12% das aplicações dos fundos fechados brasileiros (principalmente da Previ – entidade privada de previdência complementar dos funcionários do Banco do Brasil e da Petros – entidade privada de previdência complementar dos funcionários da Petrobrás) eram dirigidos diretamente a Títulos públicos e 58% destinados a Fundos de Investimento. Esses últimos, no entanto, tinham um patrimônio formado em 56% de Títulos Públicos (LEITE, 2009). No caso argentino, as aplicações financeiras do FGS apresentam um alto componente de rigidez. Esta rigidez se funda em, pelo menos, três elementos: o primeiro está relacionado à dívida pública, cujos contratos nominais são de longo prazo; o segundo refere-se à participação acionária em empresas privadas, que inibe a possibilidade de venda devido ao risco de queda de seu valor na Bolsa e também porque a manutenção das ações é condição necessária para reclamar o direito de participação na tomada de decisão da junta diretiva dessas empresas; o terceiro, relativo aos depósitos de prazo fixo no sistema financeiro doméstico, faz do estado nacional o principal definidor da taxa de juros, dado que ele é o principal aplicador nesta modalidade.

No caso do Brasil, a existência de um fundo esteve vinculada aos primeiros anos do sistema de aposentadoria nacional e seus recursos foram largamente utilizados para financiarem grandes obras de infraestrutura realizadas durante o período da ditadura militar. Esses recursos nunca foram devolvidos (BATICH, 2004; UNAFISCO-SINDICAL, 2003). No caso da Argentina, como é discutido mais adiante, a criação do FGS está estreitamente relacionada com o processo de (re) estatização das

aposentadorias e pensões, com as dificuldades enfrentadas para fazer frente à dívida externa e com a extrema deterioração social e econômica havida nos anos 2001/2002. Um correspondente à situação brasileira dos anos 1970, mas em menor dimensão, seriam as aplicações do FGS em Projetos Produtivos ou de infraestrutura, as quais são largamente dirigidas ao setor energético.

Outro aspecto que chama atenção na composição do FGS é o fato de as aplicações em Prazos fixos serem preferencialmente realizadas junto a bancos públicos (47%). Do ponto de vista da rentabilidade do fundo, essa preferência somente poderia ser explicada pela garantia de uma taxa de juros maior ou igual à oferecida pelos outros bancos. Assim não sendo, constituem em perda para os aposentados e pensionistas. De qualquer maneira, sejam elas feitas junto a bancos públicos ou privados, constituem instrumento de expansão monetária, dado seu efeito multiplicador. Mas segundo ARELOVICH ET AL (2011), a metade dessas aplicações é em dólares, de modo que sua não renovação pode vir a afetar o câmbio, o que não é desejável para uma economia dependente de suas exportações (19,3% do PIB)

Por último, destaca-se na composição do FGS a importância das aplicações em Ações e Títulos Privados (10,5%). Aqui, mais do que em outro tipo de aplicação, introduz-se uma contradição, derivada do que SAUVIAT (2005) chamou de esquizofrenia dos sindicatos. No caso, os sindicatos estariam aqui sendo substituídos pelo FGS – ANSES. A esquizofrenia dever-se-ia ao fato de, de um lado, o FGS - ANSES estar interessado na maior rentabilidade possível das ações (o que é resultado dos lucros das empresas, no caso de desconsiderarmos os movimentos especulativos a que estão sujeitos os valores das ações); de outro lado, na medida em que está administrando um fundo que é dos trabalhadores (posto que os benefícios dos aposentados de hoje e de amanhã são garantidos por ele), deveria de estar solidário com a melhora da remuneração dos trabalhadores das empresas em que é acionário (e, algumas vezes, com expressiva participação), o que pode, caso não haja concomitantemente aumento da produtividade, diminuir do lucro e, portanto, do valor das ações. Durante a vigência do sistema de administração privada, está esquizofrenia exibiu casos paradigmáticos. Um deles foi o que aconteceu com o grupo Techint, companhia produtora de aço que, desde fins de 2001, mudou sua matriz para Luxemburgo. A compra da Hylsalmex (principal siderúrgica mexicana), em agosto de

2005, por essa empresa, só foi possível graças ao determinante financiamento recebido pelo Fondo de Jubilaciones y Pensiones. Em outras palavras, essa compra foi realizada com a poupança dos trabalhadores. Assim, o fundo dos trabalhadores financiou um investimento direto fora do país, realizado por uma empresa estrangeira cuja matriz se situa em um paraíso fiscal. Com efeito, a composição do Fondo de Jubilaciones y Pensiones al 31/8/2005 incluía ativos financeiros do grupo Techint, incorporados durante esse ano, tal como mostra o Quadro 1.

Quadro 1		
Ativos financeiros do Grupo Techint, incorporados em 2005		
Empresas	Valor em pesos	Valores em dólar*
Siderar S. A.	2.095.551.833	719.873.526
Tenaris S. A.	2.648.481.791	909.818.547
Total	4.744.033.624	1.629.692.073
Fonte: SAFJP, 2005-09. Elaboração própria.		
* câmbio = 2,91		

A compra da HYL S A MEX envolveu 2.217 milhões de dólares⁸. O financiamento obtido junto ao Fondo representou aproximadamente 74% do total da operação.

2 – O processo de (re) estatização das aposentadorias e o FGS⁹.

2.1 – A retomada da presença do Estado em matéria de aposentadoria

O processo de (re) estatização das aposentadorias ocorreu em 2008, mas anteriormente foram tomadas medidas que, vistas ao longo do tempo, indicam uma clara tendência de retomada do Estado nessa matéria desde o início do governo Néstor Kirckner. Para se entender esse processo é preciso se levar em conta o estado em que se encontrava o mercado de trabalho e o nível de cobertura no campo do risco velhice no país. A maioria dos analistas está de acordo em dizer que o mercado de trabalho argentino apresentava elevado nível de desocupação e de trabalho informal e que isso havia sido provocado por décadas de políticas que precarizaram o mercado de trabalho e pela crise de 2001 (LO VUOLO e GOLDBERG, 2002). Ao mesmo tempo, o número de aposentados havia se reduzido, pois os trabalhadores não conseguiam cumprir com o tempo exigido de contribuição: enquanto, em 1996, havia 2,36 milhões de aposentados e pensionistas, em 2004, eram apenas 1,652 milhão. Além disso, o regime público

⁸ <http://www.sindlab.org/noticia02.asp?noticia=1147>

⁹ Parte deste item se beneficia do que é desenvolvido em detalhes em MARQUES (2012).

amargava há anos dificuldades financeiras, decorrentes da redução de recursos provocada pela transferência de 75% dos contribuintes para o regime de capitalização e pela redução das contribuições dos empregadores (MESA LAGO, 2009).

Para fazer frente à situação dos trabalhadores que não conseguiam se aposentar, o governo permitiu, em 2005, que os autônomos que tivessem idade para se aposentar (em até 31 de dezembro de 2004) regularizassem o pagamento de suas contribuições, facilitando em até 60 prestações, e que os desempregados (em novembro de 2004), com 60 anos de idade (homem) e 55 (mulher), que tivessem contribuído para um dos dois regimes durante 30 anos, pudessem se aposentar de forma antecipada. Essa medida, chamada de Plan de Inclusión Previsional (mas em geral tratada como Moratória Previsional), era uma medida de curto prazo e tinha como objetivo permitir que aqueles que mais sofreram com a deterioração do mercado de trabalho e com o surgimento das AFJP pudessem se aposentar. Esse plano teve vigência entre janeiro de 2005 e abril de 2007. Os instrumentos legais utilizados foram os artigos 2 e 6 da Lei 25.994¹⁰, o Decreto 1454/05 e a Lei 25.865.

Dois anos mais tarde foi sancionada a Lei 26.222/2007 (Libre Opción del Régimen Jubilatorio). Essa lei permitiu a livre opção entre os dois regimes (antes, era apenas permitida a passagem do público para o privado); concedeu um prazo para que os filiados de certa idade e com fundos insuficientes no regime de capitalização passassem para o regime público; permitiu que a cada cinco anos os trabalhadores pudessem migrar de um regime para outro; instituiu que os novos ingressantes no mercado de trabalho, que não formalizassem sua opção entre os dois regimes, fossem automaticamente inscritos no regime público (o contrário do que era permitido anteriormente); diminuiu o custo administrativo das AFJP; igualou as contribuições entre os dois regimes; aumentou o teto de incidência da alíquota de contribuição; aumentou o valor do benefício adicional por permanência (Prestación Adicional por Permanencia – PAP); instituiu que as aposentadorias fossem ajustadas da mesma maneira que o benefício complementar (Prestación Complementar – PC)¹¹.

¹⁰ Esta lei esteve vigente até abril de 2007. Mas como a Lei 24.476 continua em vigor, os autônomos continuam a contar com a possibilidade de pagar suas contribuições atrasadas (referentes ao período que vai até 30 de setembro de 1993) para poderem acessar os benefícios.

¹¹ Ainda em 2007, com a Lei 26.417, foram instituídos dois reajustes automáticos por ano, o que é chamado de Lei de Mobilidade. Os reajustes seguem uma fórmula, onde são consideradas a evolução dos

Nesse mesmo ano, mediante o decreto 897/07, foram criadas três instituições, entre as quais o FGS. Além desse fundo, foram criados o Comité de Administración de las Inversiones del FGS, encarregado de elaborar as diretrizes norteadoras das decisões do FGS, atentando para a segurança, a rentabilidade e a diversificação dos riscos das aplicações; e a Comisión de Seguimiento del FGS, que recolheria as informações e as divulgaria semestralmente.

A Lei de Libre Opción del Régimen Jubilatorio propiciou um aumento de cerca de 2 milhões de contribuintes para o regime público. Já a adoção do Plán de Inclusión Previsional resultou em aumento de sua despesa com benefícios: esse gasto, que havia atingido seu nível mais baixo em 2005 (3,8% do PIB), aumentou para 5,4% em 2007. Em 2010, quando o impacto do conjunto das mudanças já havia sido sentido, essa despesa representava 6,4% do PIB. Neste último ano, 35% da despesa com benefícios previdenciários tinham origem na moratória e 45% na quantidade de benefícios (SAFJP, 2007b e 2008; ANSES, 2010).

Finalmente, em 20 de novembro de 2008, o Senado argentino sancionou o projeto de lei enviado pelo executivo (aprovado pela Câmara de deputados com algumas emendas), dando origem a Lei 26.425. Dessa forma, foi criado o Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminou as AFJP e unificou os dois regimes (público e privado) em um único, público e de repartição. Na mensagem presidencial que faz o preâmbulo do projeto de lei, são defendidas as seguintes razões para a (re) estatização: a - que a Constituição argentina estabelece que seja o Estado quem outorgue os benefícios, de forma integral e irrenunciável; b – que o regime de capitalização não favoreceu o desenvolvimento do mercado de capitais, tal como era esperado (apenas 19,5% dos fundos das AFJP eram destinados para a compra de ações e isso representava somente 5,9% do mercado acionário); c – que havia caído a cobertura das pessoas com idade para se aposentar, no lugar de aumentar, como se dizia no momento da criação das AFPJ; d – que as comissões cobradas pelas AFJP eram muito altas, tendo chegado a representar 60% da contribuição, em média, entre 2001 e 2003; e – que embora fosse esperado o aumento das contribuições voluntárias das pessoas de alta renda, essas representavam apenas 0,3% do total das contribuições; f - que o regime

de capitalização deixa as rendas futuras dos aposentados à mercê dos humores do mercado financeiro, isto é, sujeito a operações de risco; g – que a previdência social é uma instituição para outorgar certezas, logo não pode ter como pilar central uma atividade intrinsecamente passível de risco e que, além disso, tem demonstrado que pode distanciar-se fortemente da economia real por períodos prolongados, quando os produtos financeiros não têm uma relação com a riqueza em termos de bens e serviços¹² (ARGENTINA, 2008).

Ao mesmo tempo em que esses argumentos eram defendidos por aqueles que eram favoráveis à eliminação das AFJP, os principais meios de comunicação e representantes dos diversos segmentos econômicos da Argentina fizeram uma oposição acirrada, afirmando, inclusive, que a principal motivação do governo derivava de sua necessidade de recursos, para fazer frente, em 2009 e 2010, ao pagamento de 23.000 milhões pesos da dívida pública¹³ (MESA LAGO, 2009). Além disso, segundo este autor, a reforma não foi precedida de estudos técnicos de sua viabilidade e de um amplo debate com os setores envolvidos, e o Ministerio de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social não teve participação decisiva na elaboração do projeto. Esses elementos, ao serem listados no texto de Mesa Lago após a referência à necessidade de recursos do Estado argentino, assumem a função de evidência do pretenso motivo oculto do governo Cristina Fernández Kirchner ao encaminhar a proposta de reforma do sistema previdenciário.

De certa maneira, a política adotada com relação à recuperação do valor dos benefícios reforça a ideia de que a (re) estatização da aposentadoria teve múltiplas motivações. Entre dezembro de 2002 e julho de 2011, o valor mínimo pago a título de aposentadoria aumentou 93,3% em termos reais; já o benefício médio cresceu, para o mesmo período, 35,9%. Comparado ao período de convertibilidade (quando o peso valia um dólar, por força constitucional), o benefício mínimo era é bastante superior ao máximo alcançado naquele período, mas o médio se encontrava um pouco abaixo, reduzindo, portanto, a diferença entre esses dois valores. A evolução do benefício médio é em parte explicada pelo aumento relativo dos aposentados que recebem o mínimo,

¹² Os itens f e g são uma tradução livre do texto da Mensagem (ARGENTINA, 2008, p. 6 e 7).

¹³ Entre as críticas feitas ao projeto de reforma, havia quem defendia que se tratava de um mero confisco e uma violação ao direito de propriedade. Para maiores detalhes, ver Mac Donald (2008).

fruto da extensão da cobertura para aqueles que mais haviam sofrido durante o período de aplicação do pensamento neoliberal e que contribuíram insuficientemente ou não contribuíram no período anterior. Mas não há dúvida que os governos Néstor e Cristina claramente optaram por favorecer o poder de compra do benefício mínimo, frente a um saldo superavitário crescente do FGS (ANSES, sd).

2.2. O comportamento das administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones

Sem desconsiderar a importância que o fator “desproteção social crescente” teve no processo de decisão que culminou na (re) estatização da aposentadoria argentina, é interessante verificar alguns aspectos do comportamento financeiro das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) para que se tenha uma dimensão dos recursos que estavam em disputa e que, ao passarem para a órbita do Estado, tal como assinalado anteriormente, alteraram em parte os objetivos do Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Além disso, a análise dos componentes da receita e da despesa das AFJPs permite se verificar o alto custo pago por seus segurados e inferir o nível rentabilidade auferido por essas administradoras.

Entre o início do regime privado (julho de 1994) e 30 de junho de 2008 (mês no qual foi publicado o último informe trimestral antes da (re) estatização), o fundo administrado pelas AFJPs registrou um ingresso nominal de 137,1 bilhões de pesos e despesas nominais de apenas 38,3 bilhões de pesos, acumulando um saldo de 98,8 bilhões de pesos. A composição das receitas e despesas pode ser vista na Tabela 3.

Tal como mencionado acima, ao ser referidos os motivos constantes da Mensagem presidencial que encaminhou o projeto de (re) estatização, chamava atenção o alto custo de administração cobrado pelas AFJPs em relação às contribuições obrigatórias. Durante o período de vigência do regime privado, essa relação foi, em média, de 32,3%¹⁴ mas chegou a representar 39,5% entre julho de 2002 a junho de 2003. O mínimo atingido por essa relação foi de 23,2%, no período julho de 2007 a junho de 2008 (SAFJP, Memoria Trimestral N°57, 2008).

¹⁴ Esse percentual é resultado da média obtida pela relação mensal do total das contribuições / custo da administração. Ela fica um pouco abaixo da relação obtida no último mês do ano

Tabela 3 - Receitas e despesas nominais do Fondo de Jubilaciones y Pensiones		
		pesos
Rubrica	Receitas	Despesas
Contribuições	60.889.537.043,76	
Contribuições voluntárias*	7.807.529.231,65	
Resultado das aplicações financeiras	68.424.261.367,10	
Comissões		19.169.222.301,57
Benefícios pagos		1.992.267.615,69
Transferências às CSR**		8.791.275.068,21
Outros		8.360.981.513,64
Total	137.121.327.642,51	38.313.746.499,11
Saldo em 30/06/2008	98.807.581.143,40	
Fonte: SAFJP, Informe Trimestral, nº 56, 2008. Elaboração própria.		
* Contribuições voluntárias efetuadas por futuros beneficiários que não estavam sujeitos à cobrança de comissão.		
** Transferência às companhias de seguro (Compañias de Seguro de Retiro), que pagavam os benefícios no momento do evento.		

A alta taxa de administração independeu do percentual da contribuição paga pelo trabalhador. Em julho de 1994, os trabalhadores que permaneceram no sistema público continuaram a ter uma alíquota de 11%, mas os passaram a ser segurados pelas AFPJS contribuía sob uma alíquota de apenas 7%. Frente a crise de 2001, o governo reduziu as contribuições obrigatórias para 5%, o que ocasionou um desfinanciamento do Fondo de Jubilaciones y Pensiones. Em março de 2003, o presidente interino Duhalde elevou a alíquota para 7%, com o objetivo de elevá-la gradualmente até 11%. Esse percentual somente foi retomado em novembro de 2008, quando da (re) estatização das aposentadorias, no governo Néstor Kirchner.

É importante mencionar que a alíquota paga pelo trabalhador é submetida a um teto. Até 01/10/2005, isso também era válido para as contribuições pagas pelos empregadores, mas o Decreto 491/2004 introduziu sua elevação gradual e sua eliminação (Argentina, 2004). No caso dos trabalhadores, a reforma de julho de 1994 havia criado o AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio – Contribuição Média Obrigatória). Este foi substituído pelo MOPRE (Módulo Previsional), unidade de medida que se utiliza para fins diversos vinculados a matéria salarial e previdenciária. Atualmente, a ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) fixa periodicamente o valor máximo sobre o qual incide a alíquota da contribuição. Esse teto, de acordo com a resolução 47/2012 deste organismo, é, hoje, de 19.070,55 pesos.

Além das elevadas taxas de administração praticadas pelas AFJPs, elas usufruíam de comissões cobradas dos contribuintes, as quais totalizam 19.855 milhões de pesos correntes no período 01/07/1994 a 30/06/2008. Essas comissões tinham como fundamento a contratação de seguro de vida coletivo para assegurar a cobertura dos riscos previdenciários. As administradoras pagaram por essa contratação, no período, 8.137 milhões de pesos correntes, isto é, o correspondente a 47% das comissões pagas pelos contribuintes. É interessante notar que a maioria das companhias de seguro pertencia ao mesmo grupo financeiro que as AFJPs. Considerando que a ocorrência de sinistros foi muito baixa no período, tal como mostra a informação estatística mensal publicada pela ex SAFJP, o pagamento às seguradoras não constituía, de fato, em despesa, alimentado o lucro das AFJPs (Quadro 2).

Quadro 2			
Evolução das Comissões e pagamento de Seguro Coletivo das AFJPs			
mil pesos correntes			
Exercícios	Comissões	Seguro Coletivo	Relação
	1	2	3 = 2/1x100
1994-1995	586.506	269.742	46,0%
1995-1996	858.223	219.772	25,6%
1996-1997	1.057.356	231.912	21,9%
1997-1998	1.216.808	308.420	25,3%
1998-1999	1.306.002	359.862	27,6%
1999-2000	1.315.032	384.180	29,2%
2000-2001	1.269.759	443.135	34,9%
2001-2002	1.636.499	591.487	36,1%
2002-2003	872.086	283.648	32,5%
2003-2004	1.201.371	573.816	47,8%
2004-2005	1.513.347	817.387	54,0%
2005-2006	2.056.637	1.085.495	52,8%
2006-2007	2.662.560	1.496.782	56,2%
2007-2008	2.302.935	1.071.376	46,5%
Total	19.855.121	8.137.014	41,0%

Fonte: SAFJP, Memoria Trimestral N° 57, 2008. Elaboração própria.

Para se ter uma ideia de como era reduzido o gasto com benefícios durante a vigência das AFJPs, a Tabela 4 apresenta, para o período junho de 1995 a junho de 2008, a quantidade por tipo de evento. Ao final do regime privado, a quantidade de benefícios pagos a título de aposentadoria, invalidez e morte era inferior a 500 mil, enquanto o número de contribuintes era de 3,6 milhões, de forma que a relação contribuintes / beneficiários era de 7,45.

Tabela 4 - Número de benefícios pagos pelo SAFJP				
junho de 1995 a junho de 2008				
Período	Aposentadoria	Invalidez	Pensão por morte	Total
jun/95				
jun/96	110	366	4.373	4.849
jun/97	774	1.198	8.958	10.930
jun/98	4.606	3.832	18.966	27.404
jun/99	9.225	6.413	30.703	46.341
jun/00	16.432	11.022	42.919	70.373
jun/01	26.424	13.320	52.996	92.740
jun/02	31.594	14.534	55.089	101.217
jun/03	46.061	16.706	72.192	134.959
jun/04	66.296	19.745	84.489	170.530
jun/05	86.727	24.929	101.103	212.759
jun/06	113.473	28.991	112.784	255.248
jun/07	191.937	29.073	121.624	342.634
jun/08	266.265	31.962	140.514	438.741

Fonte: SAFJP, Memoria Trimestral Nº 56, 2008. Elaboração própria.

Finalmente pode se dizer que, durante o período de vigência do regime privado, houve uma clara tendência à concentração, resultado de fusões (por absorção ou liquidação) das administradoras. Das 26 instituições iniciais, havia somente dez em 2008.

Considerações Finais

Atualmente a proteção previdenciária argentina, ao contrário da brasileira, conta com um fundo para garantir as rendas de substituição (especialmente a aposentadoria, a invalidez e a pensão por morte) dos futuros beneficiários. Este fundo, como foi apontado, apresentava, em dezembro de 2011, um patrimônio correspondente a 10,7% do PIB. A maior parte deste patrimônio estava aplicada em títulos públicos (57,7%), Projetos Produtivos ou de Infraestrutura (13,9%), aplicações de Prazos Fixos (11,7%) e em Ações (8,3%), o que confere certa rigidez em sua disponibilidade. Seis meses antes, em julho de 2011, o valor mínimo de uma aposentadoria registrava um aumento de 93,3% em termos reais, quando comparado ao vigente em dezembro de 2002. No caso do benefício médio, o crescimento foi de 35,9%. Na comparação com os valores pagos no período da convertibilidade (quando um peso valia um dólar, por força constitucional), o benefício mínimo situava-se bastante acima, mas o médio se

encontrava um pouco abaixo, de forma que reduziu a diferença entre esses dois valores (ANSES, s.d.). Considerando que recursos não faltam, o fato de o valor médio não ter recuperado seu valor histórico e ter sido submetido a atualizações menores do que o benefício mínimo denota uma preferência pela valorização do piso em relação aos demais.

Apesar disso, não há dúvida que a aplicação dos valores atuais só é possível porque o regime privado foi extinto, pois o patrimônio das AFJPs foi integrado ao regime público, no Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Como visto, aquele patrimônio foi resultado da alta relação entre contribuintes e beneficiários que prevalecia durante a vigência do regime privado, em que pese a elevada taxa de administração e a cobrança de comissões irem diretamente para a formação dos lucros das administradoras.

Não foi possível, durante a pesquisa, estimar a rentabilidade das aplicações. De qualquer forma, três aspectos chamam atenção e preocupam. De um lado, a alta concentração das aplicações em títulos do governo, o que faz do FGS um instrumento da dívida pública. Isso cerceia a liberdade do FGS, enquanto um fundo que deveria ser administrado em função dos interesses dos aposentados presentes e futuros. De outro lado, como o FGS em teoria é dos trabalhadores, esses deveriam ser os principais responsáveis pelas decisões relativas à disponibilidade dos recursos, bem como de suas aplicações, muito embora a continuidade da crise econômica mundial crie incertezas em todas as esferas, especialmente na financeira. Por último, não há garantia de que os recursos utilizados nos Projetos Produtivos sejam “devolvidos”, valorizados, para os trabalhadores. A experiência passada brasileira é um exemplo disso.

A existência do FGS introduz alguns paradoxos, tais como segue: a) uma parte majoritária não pode ser realizada, está tecnicamente indisponível no curto prazo, pois qualquer tentativa de torná-la em líquida provocaria efeitos macroeconômicos não desejados. É o caso – especialmente – dos títulos da dívida pública, da detenção de ações de empresas pertencentes à elite empresária e aos depósitos a prazo colocados no sistema financeiro doméstico; b) a criação do FGS aparece como um compromisso de intangibilidade de ativos cujos beneficiários últimos seriam os futuros aposentados e pensionistas, que, apesar da rigidez antes mencionada, permite se pensar em cenários de longo prazo, quando comecem a vencer e a ser cobrados, portanto, os títulos da dívida

pública que compõem a carteira nos níveis descritos no artigo; c) uma das perguntas que persiste é qual o destino das realizações em carteira: se será privilegiada a continuidade do financiamento das atividades produtivas ou se, pelo contrário, se traçará um programa de elevação dos benefícios outorgados.

Maio de 2012.

Referências

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – ANSES. **Análisis de la cobertura previsional del SIPA**, junho de 2010. Disponível em <http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php>. Acesso em 8 de junho de 2011.

A ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - ANSES. **Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino**. Informe Mensual, octubre: 2011. Disponível em http://www.anses.gob.ar/FGS/politicas-transparencia/archivos/informes/Boletin_FGS_11_2011.pdf . Acesso em dezembro de 2011.

A ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - ANSES. **Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino**. Informe Mensual, enero: 2012. Disponível em http://www.anses.gob.ar/FGS/politicas-transparencia/archivos/informes/Boletin_FGS_1_2012.pdf . Acesso em março de 2011.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – ANSES. **Inclusión y previsión social en una Argentina responsable**. Sem data. Disponível em <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2010/pres-82x100to-final.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2011.

ARELOVICH, Sergio et al. **El Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES**. Rosário, Informe Especial I, La Bancária: 2011.

ARGENTINA – Decreto 491/2004. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Disponível em http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/DecretosNacionales/dec_c_000491_2004_04_20.xml. Acesso em 09 de maio de 2012.

ARGENTINA. Decreto 897/07. **Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto: 2007**. Disponível em <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>. Acesso em 14 de março de 2012.

ARGENTINA – **Mensagem presidencial** – projeto de lei 26425 – Sistema Integrado Previsional Argentino, 2008. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/13383330/Ley-26425-Antecedentes-Parlamentarios> . Acesso em 29 de outubro de 2011.

BATICH, Mariana. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. *São Paulo em Perspectiva*, volume 18, nº 3, p. 33 a 40. São Paulo, Fundação SEADE: 2004.

LEITE, Marcel Guedes - O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada no Brasil. MARQUES, Rosa Maria e FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (orgs.). **O Brasil sob a nova ordem - a economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo, Saraiva: 2009.

LO VUOLO, Rubén; GOLDBERG, Laura. Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional. Buenos Aires, **Documento de Trabajo** nº 35. CIEPP, 2002.

MARQUES, Rosa Maria - Da privatização à (re) estatização do sistema previdenciário argentino. XVII Encontro Nacional de Economia Política. Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Economia Política: 2012. Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política. Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Economia Política, 2012.

MAC DONALD, Andrea Fabiana. **Los impactos macroeconómicos de la reforma en el sistema previsional argentino**, 2008. Acessível em <http://www.econlink.com.ar/node/1622>. Acesso em 29 de outubro de 2011.

MENDIZABAL Nuria. **El sistema previsional argentino y su reestatización**. Apuntes para el cambio - Año 1, nº 1. Buenos Aires, noviembre - diciembre de 2011. Acessível em http://www.apuntesparaelcambio.com.ar/apc_nov.pdf. Acesso em 29 de outubro de 2011.

MENDONÇA, Ana Rosa. Reestruturação da dívida argentina: proposta e resultados. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, n. 4, p. 12-18, jan.-mar.: 2005.

MESA LAGO, Carmelo. La ley de reforma de la previsión social argentina. **Nueva Sociedad**, nº 219, enero-febrero de 2009. Disponível em <http://www.nuso.org/>. Acesso em 28 de outubro de 2011.

SAUVIAT, Catherine. – Os fundos de pensão: atores maiores da finança mundializada e do novo poder acionário. CHESNAIS, François. (org.) **A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. Boitempo, São Paulo, 2005.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES – SAFJP. **Boletín Estadístico Mensual**, vol. 13, nº 1 a 12, 2007 b.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES – SAFJP. **Informe Trimestral**, nº 56 Abr-Jun 2008. Disponível em <http://www.safjp.gov.ar> . Acesso em 25 de abril de 2012.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES – SAFJP. MEMORIA TRIMESTRAL Nº 01 a 57. Disponível em <http://www.safjp.gov.ar>. Acesso em 12 de abril de 2012.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES – SAFJP. **Anuarios da SAFJP**, 1994-2008.

UNAFISCO-SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores – Fiscais da Receita Federal. *A reforma da previdência* – A verdade nua e crua. Brasília, DF: maio 2003.

VALOR ECONÔMICO. Argentina amplia ingerência em 32 grandes empresas. São Paulo, 14/04/2011. Disponível em <http://www.valor.com.br/arquivo/882815/argentina-amplia-ingerencia-em-32-grandes-empresas>. Acesso em dezembro de 2011.