

Da privatização à (re)estatização do sistema previdenciário argentino*

Rosa Maria Marques**

Doutora pela Fundação Getúlio Vargas-São Paulo, Pós-Doutora pela Faculté Sciences Economiques da Université Pierre Mendes France de Grenoble e pela Universidad de Buenos Aires, Líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano, Professora Titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo

Neste artigo, trata-se do processo de privatização do sistema previdenciário e de sua (re)estatização, vivido pela Argentina no período 1994-2008. Na primeira parte, são abordados o contexto econômico e social do momento em que foram criados os fundos de pensão; os principais argumentos que foram utilizados em sua defesa; sua organização, seu financiamento e sua cobertura; o grau de concentração do mercado onde atuavam; e a composição de sua carteira. Na segunda, são descritas as medidas imediatamente anteriores à extinção dos fundos, que promoveram uma primeira onda de extensão da cobertura; a reforma que deu fim ao regime privado; e as mudanças provocadas pela (re)estatização no redirecionamento dos recursos que antes estavam nas mãos dos fundos, na cobertura e no nível dos benefícios.

* Este artigo é fruto de pesquisa realizada na Argentina. Para isso, foi fundamental o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mediante a concessão de uma bolsa Estágio Sênior. A redação deste trabalho foi concluída em Buenos Aires, em novembro de 2011.

Artigo recebido em fev. 2013 e aceito para publicação em maio 2014.

Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

** E-mail: rosamkmarques@gmail.com

Palavras-chave

Reforma previdenciária argentina; AFJP; (re)estatização das aposentadorias.

Abstract

This paper addresses the privatization of the Argentinean pension system and its (re)nationalization, which took place between 1994 and 2008. The first part describes the economic and social moment in which the pension funds were created; the main arguments for such pension funds, their organization, funding and coverage; the degree of market concentration; and their portfolio composition. The second part describes the measures that were in place immediately before the extinction of the funds — the ones that promoted the first wave of coverage extension; the reform that brought the private system to an end and the changes led by the (re)nationalization in the allocation of resources, once in the hands of the funds, as well as in their coverage and level of benefits.

Key words

Argentinean pension reform; AFJP; (re)nationalization of pensions.

Classificação JEL: H53, I30.

Apresentação

Durante os anos 90 do século XX e início do século XXI, o pensamento neoliberal em matéria previdenciária — divulgado principalmente pelo Banco Mundial — teve eco na América Latina, de modo que, em diversos países, foram promovidas reformas de seus sistemas, substituindo, no todo ou em parte, os regimes públicos de repartição por regimes privados de capitalização. Depois da reforma chilena, em 1981, que serviu de experiência para as reformas que se seguiram, foi a vez do Peru (junho de 1993) e da Colômbia (abril de 1994), que introduziram um regime privado de capitalização em paralelo ao público, com contribuição definida e benefício indefinido. A seguir, houve a reforma na Argentina (1994) e no Uruguai (1996), com a intro-

dução de um sistema misto. Na sequência, a Bolívia (1997), o México (1997) e El Salvador (1998) introduziram a aposentadoria privada e de capitalização, o que tomou o lugar da aposentadoria pública. Para finalizar a onda de reformas, em maio de 2001, a Costa Rica introduziu um sistema misto; em 2003, a República Dominicana substituiu o regime público pelo privado, de capitalização; em 2004, o mesmo foi feito na Nicarágua e, em janeiro de 2004, o Equador criou um sistema misto. Nos demais países da América Latina, as mudanças realizadas nos regimes de aposentadoria, embora tenham alterado as condições de seu acesso, não deram lugar à substituição do regime público pelo privado, mesmo que parcialmente.

De todos os países da região que seguiram os preceitos do Banco Mundial, somente a Argentina voltou atrás, extinguindo o regime privado de capitalização que havia criado em 1994. Essa experiência, única, portanto, é rica em ensinamentos e lições. Esses ensinamentos e essas lições podem ser apreendidos da experiência vivida pela Argentina durante a vigência do regime privado e quando do retorno do Estado como protagonista da cobertura do risco-velhice¹. Descrever esses momentos e destacar seus aspectos principais são os objetivos deste artigo. Para isso, ele está dividido em duas partes, além desta **Apresentação** e das **Considerações finais**. Na primeira parte, dedicada ao período de existência dos fundos de pensão na Argentina, depois de se descreverem o contexto em que foram criados os fundos de pensão e os principais argumentos que se fizeram presentes em sua defesa, são abordados o financiamento, a organização, a cobertura do sistema, o grau de concentração do mercado onde atuavam os fundos e a composição de sua carteira. Na segunda parte, voltada para o processo de (re)estatização, são descritas as medidas imediatamente anteriores à extinção dos fundos (que promoveram uma primeira onda de extensão da cobertura) e a reforma que deu fim ao regime privado. Nessa parte, ainda, são salientadas as mudanças provocadas pela (re)estatização, tanto em termos do redirecionamento dos recursos que antes estavam nas mãos dos fundos, como em termos da cobertura e do nível dos benefícios. Para a realização da pesquisa, foi analisada a legislação pertinente, revisitada a literatura da área sobre o período e analisadas as séries históricas constantes nas publicações da Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), tendo em vista que a Argentina, diferentemente do Brasil, não dispõe de um banco de dados *on line*. O artigo é trabalhado do ponto de vista teórico-empírico.

¹ O risco-velhice é um termo técnico da área previdenciária. Refere-se ao fato de que todos estão sujeitos ao envelhecimento, quando, em geral, cessa a renda e aumenta a relação despesa/renda, fazendo-se necessário o recebimento de um benefício. Esse benefício toma o nome de aposentadoria no Brasil.

1 A experiência das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Contexto, justificativas e desenho

As Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) da Argentina foram criadas com a reforma realizada pelo Governo Carlos Menem, em setembro de 1993². Nesse momento, mediante a Lei n° 24.241³, foi instituído o Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)⁴, que se ocupava do risco-velhice, do risco-invalidez e do risco-morte, e integrava o Sistema Único de Seguridade Social (SUSS). O SIJP contemplava dois regimes: um público, organizado sob o princípio de repartição, e um privado, baseado na capitalização individual. Este último era formado pelas AFJP, ligadas, em sua grande maioria, aos bancos que atuavam no País (Golbert, 2010). Segundo essa autora, os dois pilares do SIJP foram fruto da resistência havida no Congresso à criação de um sistema puro de capitalização, tal como concebido na proposta original do Ministro de Economia, Domingo Cavallo. O projeto original eliminava a participação do Estado, deixando para ele, via a Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), a organização institucional residual das Caixas previdenciárias e os benefícios familiares (Argentina, 2008). Além disso, a proposta original previa a eliminação das contribuições dos empregadores.

Vários fatores explicam a iniciativa do Governo Menem com relação às aposentadorias. No plano mais geral, a criação das AFJP inclui-se no movimento de privatização das empresas e dos serviços públicos empreendido por esse Governo,⁵ o qual assume abertamente um modelo econômico baseado em políticas neoliberais⁶. Entretanto a fonte inspiradora da reforma

² Para saber como se organizava o sistema previdenciário antes da reforma, desde 1967, ver Lo Vuolo e Goldberg (2002).

³ Publicada no Diário Oficial em 18 de outubro de 1993, mas com vigência no início do ano seguinte.

⁴ Vinculado ao Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁵ Segundo Golbert (2010), a privatização avançou muito mais no Governo Menem do que na ditadura militar no período 1976-83.

⁶ Além da introdução da paridade entre o peso e o dólar e da privatização das empresas e dos serviços públicos, abriu a economia à concorrência internacional, desregulamentou o mercado de trabalho, incorporou modalidades de contratação flexível e reduziu em 50% os tributos patronais, dentre outras medidas.

previdenciária argentina, tal como em outras reformas realizadas na América Latina, foi a então chamada Nova Ortodoxia em matéria previdenciária (Lo Vuolo; Goldberg, 2002), amplamente divulgada pelo Banco Mundial em seu documento **Envejecimiento sin Crisis**. Nesse documento, ao tratar dos três pilares que deveriam, no seu entender, constituir a rede de proteção dos idosos (pública, seguro privado e poupança individual), o Banco Mundial dá claramente prioridade ao seguro. Essa prioridade tem como fundamento a ideia de que os riscos sociais seriam mais eficientemente enfrentados a partir do indivíduo, mediante regimes de capitalização individual, para os quais somente os trabalhadores contribuiriam. Para o Banco Mundial, os sistemas públicos eram ineficientes e injustos; e sua manutenção somente se justificaria se fosse dirigida aos segmentos mais carentes da população e se esses sistemas concedessem benefícios de valores reduzidos. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial defendia que a previdência social não tinha como objetivo redistribuir renda e sim desenvolver a poupança e o mercado de capitais, o que, no seu entender, favoreceria o crescimento econômico. Como resultado do crescimento, aumentariam o emprego e os salários e, portanto, a poupança, gerando um círculo virtuoso. A expansão do emprego seria fruto tanto do crescimento como da redução do custo do trabalho, provocada pela eliminação das contribuições dos empregadores. Resumidamente, era esse o pensamento do Banco Mundial defendido naquele documento.

No plano particular, a situação financeira da previdência argentina apresentava forte deterioração, facilitando o surgimento de propostas para sua reformulação. Essa deterioração era resultado de várias causas. De acordo com Cetrángolo e Grushka (2004), além da redução da arrecadação de recursos devido à precarização do mercado de trabalho, especialmente pela diminuição dos salários reais (nos anos de ditadura), do aumento da informalidade (início do Governo Menem) e do desemprego, também ocorreram fatores vinculados à dinâmica dos regimes de aposentadoria (aumento do número de aposentados e, portanto, da despesa); a mudanças demográficas (aumento da expectativa de vida dos aposentados, de forma a aumentar o tempo de permanência no sistema); à utilização de recursos pelo Estado em funções alheias à previdência; e à expansão “rápida e desordenada” da cobertura (Cetrángolo; Grushka, 2004). Já Golbert (2010) enfatiza que os problemas financeiros do sistema previdenciário argentino começaram bem antes, durante o governo de Arturo Frondizi (1958-62), quando o valor do benefício a ser pago foi elevado a 82% do salário do segurado no momento da aposentadoria.⁷ Na época, a relação contribuintes/beneficiários

⁷ Esse percentual foi modificado algumas vezes nos anos seguintes. Além disso, o cumprimento da legislação nem sempre foi aplicado.

já havia caído bastante, de 11,2 (1950) para 3,1 (1961). A compreensão de Schulthess e Demarco (1993) vai ao encontro da de Golbert (2010), ao afirmarem que, desde 1966, o sistema previdenciário não se financiou somente com recursos calculados sobre os salários.

Segundo Anilló e Cetrángolo (2007), nos anos que se seguiram, houve sucessivos acréscimos das alíquotas, utilização de outras fontes para o financiamento dos benefícios (em 1990, por exemplo, em torno de um terço dos recursos da previdência argentina — Sistema Nacional Previsional — foi financiado com impostos sobre combustíveis, gás e telefone), aumento da idade de aposentadoria e não cumprimento da legislação no que se refere ao valor do benefício. Esta última prática resultou em demandas judiciais, gerando uma dívida de cerca de US\$ 7 bilhões em 1991. No momento da reforma, o sistema de previdência argentino tinha três milhões de beneficiários, uma relação de contribuintes/beneficiários de 1,3 e alíquotas de contribuições de 10% (trabalhadores) e 16% (empregadores). Nessa situação, segundo Cetrángolo e Grushka (2004), o benefício médio não podia ser superior a 34% do salário médio da economia.

O novo desenho do sistema previdenciário argentino (SIJP) começou a vigorar em 1994. Consistia, como mencionado anteriormente, em um sistema misto, composto de um regime de repartição e de um regime de capitalização. A adesão ao SIJP era obrigatória, atingindo todos os trabalhadores maiores de 18 anos de idade do setor privado da economia, os funcionários e empregados do Governo Federal, de suas autarquias e de sociedades anônimas com participação acionária estatal majoritária, o pessoal civil das forças armadas e das forças de segurança pública e da polícia. Tal como no Chile e em outros países latino-americanos que privatizaram o sistema de aposentadoria, as Forças Armadas argentinas mantiveram-se à parte desse processo. A adesão obrigatória dos funcionários dos estados e municípios estava condicionada à adesão prévia dessas instâncias de governo ao SIJP (Argentina, 1993).

Os segurados do antigo regime e os novos segurados deviam manifestar sua opção por um dos dois regimes. Por um artifício legal, os que não optassem eram automaticamente incluídos no regime de capitalização (Golbert, 2010; Mesa Lago, 2009). No caso de o trabalhador ter optado por permanecer no sistema público, o valor da aposentadoria era composto de um benefício básico universal (Prestación Básica Universal (PBU)), de um benefício complementar (Prestación Complementar (PC)) e de um benefício adicional por permanência (Prestación Adicional por Permanencia (PAP)). Tendo optado pelo regime de capitalização, teria direito a um PBU, um PAP e um benefício de capitalização (BC). O pagamento do PBU, do PC e do PAP, financiado pelas contribuições patronais e por rendas gerais, estava a

cargo do Estado, que também era responsável pelo pagamento da aposentadoria por invalidez e pela pensão por morte de seus segurados. O BC, por sua vez, era de responsabilidade das AFJP.

O PBU era de valor fixo, correspondendo a 2,5 vezes o salário médio de contribuição (total das contribuições dividido pelo número de contribuintes).⁸ Esse valor era acrescido em 1% por ano adicional aos 30 anos exigidos para aposentadoria (Lo Vuolo; Goldberg, 2002). Segundo Cetrángolo e Grushka (2004), o PBU equivalia a 27,5% do salário médio da economia. Para o valor do PC, considerava-se 1,5% por ano de contribuição (até o máximo de 35 anos), calculado sobre a média sujeita à tributação dos últimos 10 anos de vida ativa. Essa média era sujeita a um teto de valor igual ao salário médio de contribuição de cada ano. Para o cálculo do PAP, considerava-se 0,85% por ano de contribuição ao novo sistema (SIJP), com as restrições e a metodologia do PC (Lo Vuolo; Goldberg, 2002).

O SIJP seria financiado pelas contribuições dos trabalhadores (11%)⁹ e dos empregadores (16%)¹⁰. No caso de o trabalhador optar pelo regime de repartição, sua contribuição era para ele dirigida. Ocorrendo o oposto, as contribuições dos trabalhadores eram destinadas às AFJP, que delas deduziam o custo do prêmio do seguro coletivo de invalidez e falecimento e os gastos administrativos.

No momento da reforma, também foram realizadas mudanças que alteraram a condição de acesso à aposentadoria e atuaram no sentido da redução da despesa. Foram elas: aumento de cinco anos na idade de aposentadoria, passando a 60 anos para a mulher e 65 anos para o homem; alteração no cálculo dos salários que servem de base para o benefício do regime público, passando da média dos três maiores salários anuais dos últimos 10 anos para a média dos salários dos últimos 10 anos; e o aumento gradual do tempo de contribuição exigido, de 20 para 30 anos. A evolução que se seguiu no mercado de trabalho argentino, de flexibilização das relações de trabalho e de elevado desemprego, tornou o cumprimento desse critério quase impossível, resultando em número significativo de trabalhadores sem cobertura. Como se vê mais adiante, o governo de Néstor Kirchner, reco-

⁸ Era calculado duas vezes ao ano. O valor do benefício estava, então, vinculado à arrecadação média das contribuições dos trabalhadores. Essa vinculação do benefício ao salário médio de contribuição foi eliminada em 1995 (Argentina, 1995).

⁹ Antes da reforma, a alíquota era de 10%. A base de incidência da contribuição dos trabalhadores era sujeita a um teto, correspondente a 60 vezes o salário médio de contribuição. Em 2003, a contribuição do trabalhador era de 11% para o regime de repartição e de 7% para o de capitalização.

¹⁰ A arrecadação do total das contribuições seguiu de responsabilidade do Estado, através da Administración Federal de Impuestos (Afip). A Afip transferia para as AFJP a arrecadação correspondente à contribuição de seus optantes.

nhecendo essa situação, tomou medidas para incorporar esse contingente no sistema de aposentadoria.

Para completar o quadro da reforma previdenciária empreendida pelo Governo Menem, ainda falta destacar-se sua postura com relação à contribuição patronal.¹¹ Aparentemente, quando temos presente que a Lei nº 24.241 dispunha uma alíquota de 16% para os empregadores, a reforma estava em desacordo com o pensamento da Nova Ortodoxia em matéria previdenciária e não condizia com a experiência realizada no Chile.¹² Ocorre que, antes mesmo da aprovação da reforma pelo Congresso, em 12 de agosto de 1993, os Governos Nacional e Estaduais argentinos haviam firmado um Pacto Federal para o Emprego, a Produção e o Crescimento¹³, no qual estava prevista a redução das contribuições patronais para alguns setores de atividade¹⁴. A ideia era que essa redução, ao baratear o custo da contratação, iria criar emprego e tornar as exportações argentinas mais competitivas no mercado internacional (Arelovich, 2002; Lo Vuolo; Goldberg, 2002). Em cumprimento a esse compromisso, o Governo Nacional sancionou o Decreto nº 2.069/93, que dispunha sobre a diminuição dessas contribuições para a produção primária, a indústria, a construção, o turismo e as pesquisas científicas e tecnológicas. Essa diminuição era tanto maior quanto mais as jurisdições fossem distantes em relação à Capital e mais fossem rurais. Nos anos que se seguiram, houve várias outras medidas relativas à contribuição patronal, fossem elas para definir o tamanho da redução ou para sua extensão para todos os setores de atividade. Ao final de 1999, a contribuição patronal era de 6,8% (Cetrángolo; Grushka, 2004). Segundo esses autores, em 2003, já durante o Governo Néstor Kirchner, buscou-se aumentar as alíquotas patronais. Ao final desse ano, a contribuição patronal nominal do setor privado da economia estava em 10,71% para os produtores de bens e pequenas e médias empresas prestadoras de serviço,

¹¹ Além disso, há vários outros aspectos da reforma que não foram aqui mencionados por fugirem ao interesse deste artigo. Entre eles, estão as garantias assumidas pelo Estado em caso de quebra de uma AFJP ou de uma seguradora. Para maiores detalhes, ver Lo Vuolo e Goldberg (2002).

¹² O pensamento neoliberal considera que as contribuições patronais oneram o custo da mão de obra e que, portanto, são inibidoras do emprego. Por isso, defendem sua eliminação.

¹³ Esse pacto também incluía o compromisso de o Governo Federal aceitar a transferência das Caixas de Aposentadorias Estaduais para o sistema nacional. Várias delas apresentavam dificuldades financeiras crônicas. De 1994 a 1996, 10 estados e a Cidade de Buenos Aires haviam realizado a transferência. Cinco estados harmonizaram, ao longo dos anos, seu sistema ao nacional. Em 2004, oito estados mantinham suas Caixas. Para saber do impacto dessas transferências nas contas do SIJP, ver Cetrángolo e Grushka (2004).

¹⁴ As contribuições patronais haviam sido extintas em outubro de 1980. Foram reintroduzidas em 1983, mas com alíquotas menores.

12,71% para as demais empresas de serviço, e 16% para os Governos Nacional e Estaduais. Por sua vez, a contribuição do trabalhador estava em 11% para o regime de repartição¹⁵ e 7% para o regime de capitalização. No cômputo geral, a alíquota média dos empregadores era de 10,8% (uma parte, reduzida, era destinada à conta do Imposto sobre Valor Adicionado) (Cetrángolo; Grushka, 2004).

Assim, em nove anos, houve uma expressiva redução da contribuição patronal, favorecendo o (des)financiamento do SIJP. A situação financeira foi também agravada pela incorporação de sistemas estaduais, tal como mencionado na nota 11. O resultado disso foi o aumento da participação dos demais tributos no financiamento das aposentadorias (70% do total de recursos utilizados em 2000). Além disso, diminuíram a cobertura e o percentual de ocupados que contribuíam para o sistema (Cetrángolo; Grushka, 2004).

As AFJP em números

De 1994 a 2003, o regime público ficou responsável pelo pagamento dos benefícios dos antigos aposentados e pensionistas, pelos trabalhadores que por ele optaram e pelo pagamento do PBU¹⁶, do PC e do PAP. Em junho de 2002, o Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que era composto pelo regime público e pelo privado, pagava 3,3 milhões de benefícios. Desses, apenas 101.217 eram de responsabilidade das AFJP, isto é, 3% do total. E a relação entre os contribuintes e os benefícios, no regime privado, era de 28 (Arelovich, 2002).

Em junho de 2003, isto é, depois da posse de Néstor Kirchner à Presidência da República argentina, as AFJP tinham um patrimônio de 42,918 trilhões de pesos (8,8% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2003). No primeiro ano de sua existência, 55% dos fundos das AFJP estavam em títulos públicos, 27% aplicados em depósitos a prazo fixo, 7% em ações e títulos privados, 3% em títulos estrangeiros e 8% em outras formas de aplicação. Em junho de 2003, os títulos públicos representavam 75% de suas aplicações¹⁷, os depósitos a prazo fixo, apenas 4%, as ações e os títulos privados,

¹⁵ Desde 1980, a contribuição do trabalhador ao regime público de repartição era de 11%.

¹⁶ Em dezembro de 2000, foi substituído pelo Benefício Suplementar, de valor fixo (300 pesos), pago a todos maiores de 65 anos, ainda que não tivessem cumprido o critério de anos de contribuição (Argentina, 2001).

¹⁷ Em outubro de 2008, às portas da reforma que eliminou as AFJP, as aplicações em fundos públicos haviam baixado para 55,82% da carteira das AFJP, considerando os títulos da nação (55,32%) e de entes estatais (0,50%) (Desafío Económico, 2008).

10% e os títulos e valores estrangeiros, 8% (Cetrángolo; Grushka, 2004). Dessa forma, observa-se que os fundos de pensão argentinos, tal como em outros países, foram usados para financiar a dívida pública do País de maneira crescente. Parte da dívida pública argentina foi provocada pela deterioração financeira do regime público de aposentadoria, resultante, entre outros motivos, da redução do ingresso de recursos que significou a criação das AFJP.

No que se refere aos depósitos a prazo fixo, quatro bancos concentravam as aplicações das AFJP: Banco Galicia (15,04%), BBVA Banco Francês (22,68%), Río (18,6%) e Macro Banskud (11,52%) (Cuatro..., 2005). Em outubro de 2008, dois meses antes da extinção das AFJP, levando em consideração os depósitos a renda fixa e variável, o banco Macro detinha 20,21%; o Galicia, 12,28%, o Santander Río, 9,27%, o HSBC, 7,90% e o Banco de la Provincia de Buenos Aires, 7,67% (Desafío Económico, 2008). O Quadro 1 apresenta as empresas ou os grupos beneficiários das aplicações feitas pelas AFJP, para julho de 2002 e outubro de 2008.

Vale mencionar-se, ainda, que a legislação definia limites máximos para cada tipo de aplicação, mas era omissa quanto à realização de aplicações diversas em um mesmo grupo ou empresa.

As AFJP cobravam alta taxa a título de comissão e seguro (31% no primeiro ano de existência e 39% em 2003). Segundo a Anses, em julho de 2011, se as AFJP ainda existissem, estariam cobrando 352 milhões de pesos por mês de comissão, no lugar dos 4,5 milhões de pesos gastos pelo Estado para administrar o Fondo de Garantía de Sustentabilidad¹⁸ das aposentadorias (Lukin, 2011). As AFJP também atuavam em um mercado bastante concentrado, não importando qual critério de análise se observe (número de segurados, número de contribuintes, patrimônio ou arrecadação). Em 1995, as cinco maiores AFJP detinham 47,4% dos segurados, 49,3% dos contribuintes, 53,3% do patrimônio e 53,4% da arrecadação. Em 2003, essas participações eram, respectivamente, de 70,4%, 71,1%, 74,4% e 69,5%. O nível de concentração neste último ano só não foi maior porque houve mudança na norma que definia a distribuição dos chamados “indecisos” (que não haviam elegido uma AFJP), que determinava que os maiores fundos não fizessem parte da partilha (Cetrángolo; Grushka, 2004). Em outubro de 2008, dois meses antes da extinção das AFJP, os segurados estavam assim distribuídos: Orígenes (19,02%), MET (14,32%), Consolidar (13,87%), Arauca Bit (12,15%) e Máxima (10,72%) (Desafío Económico, 2008). Dessa forma, as cinco maiores empresas detinham, em 2008, 70,8% dos segurados no regime de capitalização. Vale lembrar-se que um dos argumentos utilizados para criação das AFJP foi que a concorrência que iria

¹⁸ Esse fundo será tratado mais adiante.

estabelecer-se entre elas reduziria as taxas de administração, o contrário do que aconteceu (Mendizabal, 2011).

Quadro 1

Tipo de aplicação e principais empresas beneficiárias das aplicações feitas pelas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones na Argentina — jul./2002 e out./2008

TIPO DE APLICAÇÃO	PRINCIPAIS EMPRESAS
Obrigações negociáveis	Cointel; Disco S.A.; Perez Companc; Loma Negra; Pecom Energía S.A.; Alto Palermo; Transportadora Gas del Sur S.A.; Pan American Energy; Pasa Petroquímica; etc.
Depósitos a prazo fixo — 2002	Galícia; HSBC; Río; Citibank; BBV Francês; Boston of America; Morgan; etc.
Depósitos a prazo fixo e variável — 2008	Macro; Galícia; Santander Río; HSBC; Banco de la Provincia de Buenos Aires; Citibank; BBVA Banco Francês; Banco Itaú; etc.
Ações de sociedades anônimas — 2002	Siderar; Grupo Financiero Galicia; Telecom; Transportadora de Gas del Sur. Perez Companc; Minetti; Molinos Río de la Plata; Renault; Central Puerto; Aluar Atanor; BBVA Banco Francês; IRSA S.A.; etc.
Ações de sociedades anônimas — 2008	Telecom; Siderar; Banco Bansud; Petrobrás Energia Participaciones; Aluar Alumínio Argentino; Molinos Rio da Prata; Pampa Holding; Solvay Indupa; Grupo Financeiro Galícia; etc.
Ações de empresas privatizadas — 2002	Banco Hipotecario Nacional S.A.; Transener S.A.; Metrogás; Camuzzi Gas Pampeana S.A.; YPF S.A.; etc
Ações de empresas privatizadas — 2008	YPF S.A.; Transener S.A.; Camuzzi Gas Pampeana S.A.; Banco Hipotecario Nacional S.A.; Metrogás; etc.
Fundos de Investimento	Toronto Trust; SMIM Latin America; Lombard Ahorro em Dolares; Super Ahorro \$ Clase B; Rembrandt AMRO; Gain Corona Bonte 04; Títulos de Deuda em RADAR; Hexagon; etc.
Títulos e Valores Estrangeiros — 2002	Telefonica S.A.; Banco Santander; Repsol S.A.; Nokia S.A.; The Coca Cola Company; Johnson & Johnson; General Eletric; HSBC; etc.
Títulos e Valores Estrangeiros — 2008	Telefonica S.A.; Repsol S.A.; Nokia Corp S.A.; Hewlett Packard Co; Johnson & Johnson; Exxon Mobil; JP Morgan Chase; The Coca Cola Company, etc.

NOTA: Para julho de 2002, a fonte é Arelovich (2002, p. 12); e para outubro de 2008, é Desafio Económico (2008).

Ao longo do tempo que as AFJP existiram sem nenhuma restrição¹⁹, o nível de cobertura das pessoas com 65 anos de idade que recebiam aposentadoria ou pensão caiu de 76,7% (1993) para 66% (2003). Ao mesmo tempo, a relação contribuintes/inscritos no SIJP, que contemplava o regime privado e o público, diminuiu de 68% para 36% (ANSES, 2010a). Dentre os motivos que explicam essa deterioração da proteção social argentina em

¹⁹ Como se vê mais adiante, o Governo Néstor Kirchner incentivou a adesão ao regime público.

matéria previdenciária, destaca-se o processo de precarização do mercado de trabalho. Esta, que havia iniciado já nos anos 70, com a ditadura militar, fruto da introdução de relações de trabalho flexível, acelerou-se no início dos anos 90 e aprofundou-se de maneira brutal na crise de 2001, quando a taxa de desemprego atingiu a marca de 25% (Argentina, 2008).

2 A retomada do Estado em matéria de proteção social

Passados os anos de crise aguda (econômica, social e política), e com a ascensão de Néstor Kirchner à Presidência da República, pode-se dizer que teve início a construção de um novo paradigma em matéria de proteção social, particularmente no que se refere à cobertura dos riscos associados à previdência social. Esse novo paradigma foi caracterizado pelo retorno da ação do Estado na definição e na organização da política, pela extinção das AFJP e pela ênfase, no dizer da Anses (2010a), dos princípios de inclusão e da solidariedade na determinação das políticas.

Quando se iniciou o Governo Néstor, o mercado de trabalho argentino apresentava elevado nível de desocupação e de trabalho informal, resultado de décadas de aplicação das políticas neoliberais no País e da crise de 2001. Ao mesmo tempo, o número de aposentados havia diminuído, 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 amargava, havia 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). Essas dificuldades foram ainda mais marcantes durante a crise de 2001. Nesse ano, houve uma queda acentuada do valor dos fundos de pensão. Isso provocou um amplo debate nacional, mas não foi encaminhada nenhuma proposta de reforma.

Para fazer frente a essa situação, em 2005, o Governo permitiu 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. Também permitiu que os desempregados (em novembro de 2004) com 60 e 55 anos — respectivamente, para homens e mulheres — 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 os 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 2º e 6º da Lei nº 25.994²⁰, o Decreto nº 1.454/05 e a Lei nº 25.865.

Dando prosseguimento às mudanças, foi sancionada a Lei nº 26.222 (Libre Opción del Régimen Jubilatorio) em abril de 2007. 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); instituiu que as aposentadorias fossem ajustadas da mesma maneira que o benefício complementar (Prestación Complementar)²¹.

Em julho do mesmo ano, mediante o Decreto nº 897/07, foram criadas três instituições com o intuito de, entre outros motivos:

Que la presente medida tiene como fin prioritario asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituya en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo (Argentina, 2007, p. 2).

As instituições eram: o Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), cujo objetivo era preservar o valor e a rentabilidade dos recursos para garantir o pagamento futuro dos benefícios; o Comité de Administración de las Inversiones del FGS, encarregado de elaborar as diretrizes norteadoras das decisões desse Fundo, atentando para a segurança, a rentabilidade e a diversificação dos riscos

²⁰ Essa lei esteve vigente até abril de 2007. Mas como a Lei nº 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.

²¹ Ainda em 2007, com a Lei nº 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 salários e a evolução da arrecadação para o regime previdenciário. Para detalhes, ver <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=8637134632128287>.

das aplicações; e a Comisión de Seguimiento del FGS, que recolheria as informações e as divulgaria semestralmente. Segundo Mesa Lago (2009), vários problemas acompanharam a implantação dessas instituições, principalmente com relação à transparência de suas ações.

De acordo com a Anses (2010a), a Lei de Libre Opción del Régimen Jubilatorio propiciou um aumento de cerca de dois milhões de contribuintes para o regime público. Em julho de 2007, havia um total de 14,1 milhões de inscritos no Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) (11,7 milhões nas AFJP e 2,4 milhões no regime público) e 6,1 milhões de contribuintes, sendo 4,7 milhões e 1,4 milhão respectivamente. Em outubro de 2008, eram 15,5 milhões de inscritos (9,5 milhões e 6 milhões) e 6,6 milhões de contribuintes (3,6 milhões e 3 milhões). Entre julho de 2007 e outubro de 2008, 2,1 milhões de segurados e um milhão de contribuintes passaram do regime de capitalização para o público (Boletín Estadístico Mensual, 2007, 2008).

A adoção do Plán de Inclusión Previsional resultou em aumento do gasto com benefícios previdenciários do regime público. 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. Segundo a Anses (2010a, p. 10 e 14), isso se deveu principalmente à quantidade de benefícios, pois o valor dessas aposentadorias era, em média, 28% menor do que as demais.

Na medida em que o Plán de Inclusión Previsional beneficiou quem havia pouco ou insuficientemente contribuído, não são poucos os que são críticos desse plano²². Contudo esse argumento fica enfraquecido quando se analisa a composição dos recursos que financiam as despesas. No período 2000-08, as contribuições representaram apenas 46,7% das receitas da Anses, enquanto os recursos de impostos, 25,87%, os 15% da coparticipação bruta²³, 19,65% e outros recursos, 7,78%. Destaque-se, no entanto,

²² O mesmo acontece com relação à Asignación Universal por Hijo para Protección Social, pago a desempregados e a trabalhadores domésticos ou do mercado informal. Essa modalidade de Asignación universalizou o que já era pago para os trabalhadores assalariados com vínculo formal. Sobre isso, ver Marques (2011).

²³ Corresponde a 15% da arrecadação bruta. A arrecadação bruta é formada pelos impostos internos e pelo lucro mínimo presumido. Mas da arrecadação sobre o lucro presumido, 20% destinam-se à proteção social, 10% (com um teto; o excedente a esse teto retorna para os estados, exceto para o Estado de Buenos Aires) destinam-se ao Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense, 4% vão para os Estados e 2% para o fundo do Tesouro Nacional. Dessa forma, compõem a arrecadação bruta sobre a qual se aplicam os 15% apenas 64% dos recursos derivados do lucro presumido. Dos impostos sobre débitos e créditos bancá-

que nos últimos anos as contribuições (bem como outros recursos, mas em menor intensidade) têm aumentado seu peso no financiamento dos benefícios (ANSES, 2010a). De qualquer forma, a pluralidade de fontes de financiamento e a importância relativa dos recursos que não são contribuições justificam (se não houvesse outras razões no âmbito das políticas sociais) as ações de ampliação da cobertura para os que não contribuíram ou contribuíram insuficientemente.

Na sequência, 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 à Lei nº 26.425. Dessa forma, foi criado o Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminou as AFJP e transformou 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 que 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 AFJP; (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 se pode distanciar fortemente da economia real por períodos prolongados, quando os produtos financeiros não têm uma relação com a riqueza em termos de bens e serviços²⁴ (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 os representantes dos diversos segmentos econômicos da Argentina fizeram uma oposição acirrada, afirmando, inclusive, que a princi-

rios, somente 30% destinam-se à coparticipação bruta, dado que 70% destinam-se diretamente ao Governo Federal (Botana, 2010).

²⁴ Os itens (f) e (g) são uma tradução livre do texto da Mensagem (Argentina, 2008, p. 6-7).

pal motivação do Governo derivava de sua necessidade de recursos, para fazer frente, em 2009 e 2010, ao pagamento de 23.000 milhões de pesos da dívida pública (Mesa Lago, 2009). Entre as críticas feitas ao projeto de reforma, havia quem defendia que se tratava de um mero confisco e de uma violação ao direito de propriedade²⁵. Além disso, segundo esse 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 evidências do pretenso motivo oculto do Governo Cristina Fernández Kirchner ao encaminhar a proposta de reforma do sistema previdenciário.

De qualquer forma, a (re)estatização do regime previdenciário foi, junto com a universalização do benefício por filho (*Asignación Universal por Hijo para Protección Social*), uma das mais importantes medidas realizadas pelo Governo argentino no campo das políticas sociais. De um lado, significou o retorno do Estado na organização e na concessão das aposentadorias e pensões; de outro, resultou na ampliação da cobertura, reforçando a natureza solidária do regime público de repartição. Essa natureza solidária, por definição presente nos regimes de repartição (na medida em que os contribuintes de hoje financiam as aposentadorias e pensões dos trabalhadores de antes), foi ampliada quando foi permitido o acesso ao benefício àqueles que não haviam cumprido integralmente os critérios exigidos para o pleito de uma aposentadoria.

Algumas implicações da (re)estatização

A criação do Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPAS) significou um duro golpe não só para as empresas sócias das AFJP como também para as beneficiárias de suas aplicações (Ver Quadro 1). No Quadro 2, pode-se ver a composição dos sócios das AFJP e sua participação acionária, para outubro de 2008. Nele, destaca-se a presença de instituições bancárias estrangeiras (BBVA Banco Francês S. A., Banco Bilbao Vizcaya, HSBC e Banco Superville²⁶) e de seguradoras, entre as quais a METLIFE, de origem norte-americana. Além disso, embora se refira a AFJP menores,

²⁵ Para maiores detalhes, ver Mac Donald (2008). As AFJP tinham um patrimônio de 86.225.789.841 pesos em outubro de 2008 (*Desafío Económico*, 2008).

²⁶ Resultado da unificação das atividades do Banco Société Générale de Francia e do Banco Banex (Banco de êxito).

é digna de nota a existência de federações, sindicatos e associações na formação de fundos de pensão. A atuação destes últimos insere-se naquilo que Sauviat (2005) chamou de posição esquizofrênica, quando os sindicatos, na busca por maior rentabilidade dos fundos, se veem impelidos a avaliar políticas contrárias aos interesses dos trabalhadores.

A extinção das AFJP implicou a transferência, para a órbita estatal, de suas carteiras, estimadas em cerca de 98.000 milhões de pesos em dezembro de 2008, e de um fluxo mensal estimado entre 12 e 14 milhões de pesos de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores (Mendizabal, 2011). Dessa forma, em julho de 2011, o Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que havia sido criado em 2007, contava com 193.992 milhões de pesos, registrando um aumento de 97,4% desde que os regimes público e privado foram unificados, dando origem ao SIPA.

Na carteira do FGS, os títulos públicos representavam 56,2% das aplicações em julho de 2011. Eles eram seguidos de projetos produtivos e/ou de infraestrutura (12,7%), ações e títulos privados (12,1%), depósitos a prazo fixo (11,2%), outros (4,1%), fundos comuns de investimento (1,8%) e fideicomissos (1,6%) (ANSES, 2010b). Em relação à situação da carteira existente antes da (re)estatização, essa distribuição implicou uma mudança substantiva, dado que, em outubro de 2008, projetos produtivos recebiam apenas 0,56% das aplicações das AFJP (Desafio Económico, 2008). A maior participação dessa rubrica foi acompanhada pelo desaparecimento de títulos e valores estrangeiros e pela redução da participação de algumas outras rubricas, entre outros aspectos. Já o peso dos títulos públicos na carteira do FGS manteve-se praticamente igual, apresentando leve incremento (0,27% ponto percentual).

Quadro 2

Estrutura acionária das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) na Argentina — out./2010

AFJP	SÓCIOS	PARTICIPAÇÃO %
Arauca Bit	OSDE	99,90
	Sistemas de Urgencias del Rosafé S.A.	0,10
Consolidar	BBVA Banco Francês S.A.	53,89
	Banco Bilbao Vizcaya Argentina S.A.	46,11
Futura	Federación Argentina de Trabajadores de Luz Y Fuerza	90,22
	Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias	3,54
	Sindicato del Seguro de la República Argentina	3,54
	Sindicato Único Trabajadores del Estado e de la Ciudad de Buenos Aires	2,70

(continua)

Quadro 2

Estrutura acionária das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)
na Argentina — out./2010

AFJP	SÓCIOS	PARTICI- PAÇÃO %
Máxima	HSBC Argentina Holdings S.A.	39,92
	NYLI Holdings (Argentina) S.R.L.	20,83
	HSBC Chacabudo Inversions (Argentina) S.A.	20,07
	New Yorf Life International LLC	19,16
	Ataide, Oscar Alejanddro	0,02
Met	Companhia Previsional Met Life S.A.	75,41
	Met Life Seguros de Vida S.A.	19,59
	Natiloportem Holding Inc.	3,97
	Metropolitan Life Seguros de Retiro S.A.	1,03
Nación	Banco de la Nación Argentina	100,00
Origenes	ING Latin America Holdings B.V.	70,00
	ING Insurance International B.V.	30,00
Previsol	Grupo Previsional Cooperativo Diacronos S.A.	70,16
	CNP Assurances S.A.	29,84
Profesión+Auge	Consejo Profesional de Cs. Econ. Ciudad Aut. De Buenos Aires	50,02
	Mutual Jub. Y Pens. Personal Civil y Doc. Civil Fuerza Aérea	13,56
	Mutualidad Personal Civil del Ejército Y Gendarmería Nac.	13,56
	Fundación Fondo Compensador Móvil	11,58
	Banco Supervielle S.A.	5,97
	Provincia de San Luis	4,35
	Caja de Seguridad Social del CPCE de Salta	0,68
	CPCE de la Provincia de Pampa	0,06
	CPCE de la Provincia de Neuquén	0,06
	CPCE de la Provincia del Chubut	0,05
	CPCE de la Provincia de Santiago del Estero	0,04
	CPCE de la Provincia de la Rioja	0,03
	CPCE de la Provincia de Formosa	0,03
	CPCE de Misiones	0,01
Pror	Emprendimiento Compartido S.A.	99,99
	Profuturo Cia. De Seguros de Retiro S.A.	0,01
Unidos S.A.	Emprendimiento Compartido S.A.	78,00
	Probenefit S.A.	11,00
	Asociación Mutual Personal Sancor	5,00
	Asociación de Trabajadores de la Industria lechera R.A.	2,00
	Asociación Mutual Social y Dep. Atlético de Rafaela	2,00
	UNICOGA Fed. De Cooperativas Agropecuarias Coop. Ltda.	2,00

FONTE: Desafío Económico (2008).

A transferência dos recursos das AFJP para o âmbito do FGS resultou na ampliação da capacidade do Estado nacional argentino em intervir na economia, seja financiando obras públicas, seja financiando iniciativas do setor privado. Em julho de 2011, do total aplicado em projetos produtivos, 1,5% destinava-se à indústria automotora e 98,5% a projetos produtivos e de infraestrutura. Neste último item, destacam-se os 32,1% destinados à Central Nuclear Atucha II; 18,1% de fideicomissos para obras públicas; 15,7% para a empresa Energia Argentina S. A. (Enarsa); e 9,8% para a Empresa Provincial de Energia de Córdoba (EPEC) (ANSES, 2010b). Embora esse redirecionamento de recursos do FGS seja bem-visto, há quem critique a natureza do investimento feito, considerando que seria mais adequado financiar atividades com alto valor agregado e com baixo conteúdo de bens importados, dado seu efeito multiplicador nas variáveis emprego e renda (Mendizabal, 2011).

Quanto aos depósitos a prazo fixo, é interessante verificar-se que aumentaram sensivelmente as aplicações em bancos estatais (somente no Banco de la Nación Argentina, 28,6%; em outubro de 2008, esse banco não registrava nenhuma aplicação das AFJP) e que as aplicações em bancos privados estavam distribuídas, de modo que a maior aplicação, no Macro, não superava 8,7%.

As transferências de recursos das AFJP para o Estado também jogaram um papel positivo no nível do endividamento externo. Segundo Mendizabal (2011, p. 66),

[...] a diminuição do peso da dívida externa entre 2008 e 2009 é explicada centralmente por essa transferência, aprofundando a tendência vigente desde 2002 de renegociação da dívida. Isto é, embora a constituição do FGS tenha implicado um aumento do endividamento inter setor público, reduziu sensivelmente a dívida exigida por credores privados.

Em relação aos benefícios, houve uma recuperação do valor mínimo (aumento real de 93,3% entre dezembro de 2002 e julho de 2007). Já o benefício médio cresceu, para o mesmo período, 35,9%. Comparado ao período de convertibilidade (quando o peso valia US\$ 1 por força constitucional), o benefício mínimo atual é bastante superior ao máximo alcançado naquele período, mas o médio encontra-se um pouco abaixo, reduzindo, portanto, a diferença entre esses dois valores²⁷. A evolução do benefício médio é explicada, em parte, pelo aumento relativo dos aposentados que recebem o mínimo, fruto da extensão da cobertura para os que mais haviam sofrido durante o período de aplicação do pensamento neoliberal e que

²⁷ Para maiores detalhes da evolução do valor real do benefício mínimo e médio, ver Mendizabal (2011).

contribuíram insuficientemente ou não contribuíram no período anterior. Além disso, os Governos Néstor e Cristina claramente optaram por favorecer o poder de compra do benefício mínimo. Assim mesmo, o valor pago às pessoas com idade para se aposentar era de 90% em 2010 (87,8% concedidos pela SIPA e 2,2%, pelos Estados) (ANSES, 2010b).

3 Considerações finais

Não é possível se analisarem as AFJP dissociadas do conjunto de políticas neoliberais aplicadas na Argentina, antes e depois de sua criação em 1994. Isso porque as AFJP foram apenas uma das diversas faces assumidas pela adoção dos princípios da supremacia do mercado e da liberdade individual (como oposta à ação do Estado) em diferentes campos na Argentina.

Como mostram os dados, a experiência das AFJP — associada à flexibilização do mercado de trabalho, ao crescimento do mercado informal e à expansão do desemprego — resultou em queda da cobertura do risco-velhice para níveis nunca antes vivenciados por essa nação e no agravamento da situação financeira do regime público. De um lado, os critérios de acesso exigidos para a concessão das aposentadorias, no quadro de extrema precarização do mercado de trabalho, acabaram por excluir de sua cobertura segmentos quantitativamente importantes. De outro, a apropriação das contribuições pelas AFJP, seja dos optantes pelo regime privado, seja pelo mecanismo de alocação dos “indecisos” em fundos de pensão, somada às responsabilidades do regime público (pagamento dos aposentados até a data da criação das AFJP, pagamento do benefício básico e do complementar para os optantes pelo regime privado e pagamentos do conjunto dos benefícios de seus optantes), levou ao (des)financiamento do regime público, aprofundando a situação de deterioração de suas contas.

Ao mesmo tempo, as AFJP acumulavam recursos crescentes e, ao contrário do que era defendido no momento de sua criação, as aplicações em atividades produtivas foram inexpressivas: dois meses antes de sua extinção, destinavam apenas 0,36% do total de sua carteira e 10,48% para ações. A maior parte dos recursos das AFJP estava aplicada em títulos públicos — nisso, portanto, não se diferenciando do comportamento dos fundos em geral —, e parte importante estava na forma de outros ativos, inclusive em títulos estrangeiros (5,71%). Pode-se dizer, então, que as AFJP, no lugar de estarem auxiliando na criação de emprego e renda, como era defendido pelo Banco Mundial (1994) em seu documento **Envejeci-**

miento sin Crisis, davam suporte ao desenvolvimento das atividades financeiras, especialmente de sua forma fictícia (Marques; Nakatani, 2009).

Esse entendimento é ainda reforçado, quando se levam em conta a origem e a natureza dos formadores das AFJP. A presença de bancos importantes, inclusive favorecidos por suas aplicações a prazo fixo, bem como de seguradoras, entre outros, indica o papel das instituições financeiras no desenvolvimento dos fundos de pensão na Argentina. Ao lado disso, destaca-se a existência de fundos de pensão ligados a associações, federações e sindicatos dos trabalhadores. Embora esses fundos não fossem muito expressivos, enquadravam-se naquilo que Sauviat (2005) chamou de esquizofrenia dos sindicatos.

A retomada do Estado como protagonista da proteção ao risco-velhice significou uma ruptura com relação à trajetória feita sob as AFJP. Essa retomada ocorreu ao longo de praticamente dois anos (2005 e 2007). Envolveu a moratória para o pagamento das contribuições atrasadas, a alteração do sinal do direcionamento dos chamados “indecisos”, a permissão para que o segurado pudesse mudar de regime, a concessão de aposentadoria sem cumprimento dos critérios de acesso em vigor e, finalmente, a extinção das AFJP e a criação do Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

A partir disso — o que foi auxiliado pelo crescimento econômico, pela diminuição do desemprego e do mercado informal —, o nível de cobertura aumentou, estando hoje em 90%, e o valor real do benefício mínimo não só recuperou seu poder aquisitivo como aumentou. Em contrapartida, o valor real do benefício médio, embora tenha, em parte, se recuperado, está abaixo daquele vigente durante o período de convertibilidade do peso. Isso, em parte, se explica pelo aumento da quantidade de aposentados que recebem o mínimo no total de segurados, mas também indica que o Governo optou por elevar mais o valor do mínimo.

A extinção das AFJP colocou o regime público em uma situação confortável, pois seus recursos passaram a integrar o Fundo de Garantia de Sustentabilidade, avaliado em mais de 193 bilhões de pesos em julho de 2011. Apesar de os títulos públicos serem o principal item de sua carteira (nisso não se diferenciando das AFJP), aumentou significativamente o direcionamento para as atividades produtivas e de infraestrutura, indicando que o Governo o considera um importante instrumento para o desenvolvimento de seus projetos.

Finalmente, a permanência do financiamento “híbrido” dos benefícios, compostos de contribuições e impostos, dá ao Governo argumentos para ampliar a cobertura (seja das aposentadorias, seja da *Asignación Universal por Hijo*) para aqueles que nunca contribuíram. Essa extensão da cobertura introduz, para além da solidariedade intergeracional, a solidariedade entre

os diferentes setores da sociedade, na medida em que a base impositiva dos impostos atinge todas as classes sociais.

Referências

ANILLÓ, G.; CETRÁNGOLO, O. Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. In: KOSACOFF, B. (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002/2007**. Buenos Aires: CEPAL, 2007. p. 395-426.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). **Análisis de la cobertura previsional del SIPA**. 2010a. Disponível em: <<http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php>>. Acesso em: 08 jun. 2011.

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

ARELOVICH, S. AFJP y capital-dinero. JORNADAS LATINOAMERICANAS “DE LA DICTADURA FINANCIERA A LA DEMOCRACIA POPULAR”, 2., 2002, Rosário. [**Anais...**] [S.l.: s.n.], 2002.

ARGENTINA. Lei nº 24.241, de 23 de setembro de 1993. Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. **Boletín Oficial**, 18 de outubro de 1993. Disponível em: <<http://www.dae.com.ar/leg/leyes/l24241-1.html>>. Acesso em: 6 set. 2011.

ARGENTINA. Lei nº 24.463, de 08 de março de 1995. Ley de Solidaridad Previsional. **Boletín Oficial**, 30 de março de 1995. Disponível em: <http://www.jusneuquen.gov.ar/share/legislacion/leyes/leyes_nacionales/ley_24463.html>. Acesso em: 13 set. 2011.

ARGENTINA. Decreto nº 1306, de 29 de dezembro de 2000. **Boletín Oficial**, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://www.dae.com.ar/leg/dtos/d00/d1306.html>>. Acesso em: 13 set. 2011.

ARGENTINA. Decreto nº 897, de 12 de julio de 2007. Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización. **Boletín Oficial**, 13 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.puntoprofesional.com/P/0650D/DECRETO_897-07.HTM>. Acesso em: 28 out. 2011.

ARGENTINA. Projeto de lei nº 26.425, de 21 de outubro de 2008. Sistema Integrado Previsional Argentino. **Mensagem presidencial**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/13383330/Ley-26425-Antecedentes-Parlamentarios>>. Acesso em: 29 out. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin crisis**: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, DC: Oxford University, 1994.

BOLETÍN ESTADÍSTICO MENSUAL. Buenos Aires: SAFJP, v. 13, n. 1-12, 2007.

BOLETÍN ESTADÍSTICO MENSUAL. Buenos Aires: SAFJP, v. 14, n. 1-11, 2008.

BOTANA, D. La coparticipación federal: una madeja de difícil solución. **Críterio**, Buenos Aires, n. 2360, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.revistacriterio.com.ar/politica-economia/la-coparticipacion-federal-una-madeja-de-dificil-solucion/>>. Acesso em: 30 out. 2011.

CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C. **Sistema previsional argentino**: crisis, reforma y crisis de la reforma. Santiago do Chile: CEPAL, 2004. Serie Financiamiento del Desarrollo, 151.

CUATRO bancos concentran casi el 70% de los depósitos de las AFJP. Zona Bancos, 2005. Disponível em: <<http://www.zonabancos.com/ar/analisis/noticias/5054-cuatro-bancos-concentran-casi-el-70-de-los-depositos-de-las-afjp.aspx>>. Acesso em: 27 out. 2011.

DESAFIO ECONÓMICO. Buenos Aires: CNA, v. 1, n. 5, nov. 2008. Disponível em: <http://www.desafioeconomico.com/book_1.php?id=6>. Acesso em: 29 out. 2011.

GOLBERT, L. S. **De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales**. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [de] Argentina, 2010. Disponível em: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/LIBRO_De-la-Sociedad-de-la-Beneficencia2.pdf>. Acesso em: 7 set. 2011.

LO VUOLO, R.; GOLDBERG, L. **Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional**. Buenos Aires: CIEPP, 2002. (Documento de Trabajo, 35).

LUKIN, T. **Si las AFJP existieran, serían usureras**. Pagina 12, 2011. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-172288-2011-07-15.html>>. Acesso em: 27 out. 2011.

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

MARQUES, R. M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. In: ENCUESTRO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS, 5., 2011, Buenos Aires. **Anais...** [S.l.]: Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas, 2011.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **O capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

MENDIZABAL N. El sistema previsional argentino y su reestatización. **Apuntes para el Cambio**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 53-67, nov.-dic. 2011. Disponível em: <http://www.apuntesparaelcambio.com.ar/apc_nov.pdf>. Acesso em: 29 out. 2011.

MESA LAGO, C. La ley de reforma de la previsión social argentina. **Nueva Sociedad**, n. 219, ene.-feb. 2009. Disponível em: <<http://www.nuso.org/>>. Acesso em: 28 out. 2011.

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

SCHULTHESS, W. E.; DEMARCO, G. **Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma**. Santiago: Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo: CEPAL: PNUD, 1993.