

ABERTURA ECONÔMICA E PRIVATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Carlos Gilberto de Sousa Martins

Mestrando da Universidade Estadual do Rio de Janeiro

cgilbert227@hotmail.com

RESUMO

Quando Carlos Menem assume o governo da Argentina em 1989, tem início uma série de reformas que pretendem uma maior liberalização do mercado e a diminuição do Estado. A intenção anunciada do governo é combater a crise econômica, promover o crescimento, combater a inflação e equilibrar as contas públicas. Nesse trajeto, o governo vai ser orientado pelo Fundo Monetário Internacional e pelos Estados Unidos, financiadores da política sugerida pelo Consenso de Washington para a América Latina. Neste trabalho, vamos analisar as reformas feitas pelo governo Menem na Argentina de 1989 a 1999, destacando as privatizações das estatais e a abertura econômica. Pretendemos aqui perceber em que medida os objetivos do governo argentino foram alcançados. Para tal, visualizaremos índices relativos à evolução econômica do país quando da adoção das medidas liberalizantes. Entre estes índices constam a variação do PIB, o saldo da Balança Comercial, o endividamento externo, e os índices da inflação. Ainda faremos aqui um balanço da eficiência de algumas empresas privatizadas, no sentido de percebermos o resultado prático em termos de funcionalidade destas empresas. Nesse sentido, analisaremos dados da Entel (Empresa Nacional de Telecomunicações), da empresa de abastecimento de água, Águas Argentina S.A. e das empresas de fornecimento de energia elétrica. Para análise da evolução dos índices econômicos durante o governo Menem, contamos com números fornecidos pelo próprio governo argentino através do Ministério da Economia. Ligados ao Ministério citado temos as seguintes instituições: INDEC - Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina; DNCI - Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Para os índices relacionados às empresas privatizadas, contamos com dados disponibilizados pela empresa Águas Argentinas S.A. e pelo INDEC. Utilizaremos ainda, para análise da

evolução de índices sociais e econômicos, o compêndio estatístico do PNUD - Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Para efeito de comparação, utilizaremos séries estatísticas que considerem outros países latino-americanos, a fim de perceber o real impacto das reformas implementadas por Menem na economia argentina. Tais números são disponibilizados pelo PNUD e pela Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ABERTURA ECONÔMICA E PRIVATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

O receituário de Washington para os países da América Latina incluía as privatizações e a liberalização da economia, em detrimento do modelo de substituição de importações que mantinha forte proteção à indústria nacional e tinha o Estado como principal investidor e responsável pela expansão. Esse modelo se vê comprometido com a crise da dívida que ocorre na década de 80.

Na Argentina, o pagamento dos credores foi atrasado em 1988 por conta da queda dos preços no mercado internacional e de uma má safra que comprometeu as receitas. A essa altura, o país já havia tomado empréstimos junto ao FMI, Estados Unidos e o Banco Mundial. Enquanto o PIB se retraía, a dívida argentina progredia. Sendo assim, a diminuição do fluxo de capitais diante da desconfiança dos credores externos proporciona o crescimento da dívida externa, que por sua vez compromete a capacidade do país de se manter no papel de principal investidor e patrocinador do crescimento.

Durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), principalmente por conta das Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado, que de fato as privatizações e a liberalização da economia serão estratégias postas em prática pelo governo como meio de obter crescimento econômico. A abertura comercial foi estimulada pelo rompimento das barreiras protecionistas. As empresas argentinas passaram a competir com empresas estrangeiras, porém, muitas vezes em condições extremamente desiguais. Nesse sistema, só se estabelecem as indústrias mais fortes, enquanto as mais fracas fecham as portas. A consequência imediata será um elevado índice de desemprego.

O Plano de conversibilidade, inaugurado em 1991, pretendia controlar a inflação em regime de preços livres, proibindo a emissão de dinheiro além dos limites das reservas em ouro e divisas. Dessa forma, cresce a confiança do mercado na economia

argentina, a bolsa de valores registra um aumento recorde no volume de negócios passando de 22 milhões no início do ano para 150 milhões no fim do ano. Para fechar esse ano positivo em termos de dados econômicos, o PIB registra um aumento de 6% e a Argentina se insere de vez no cenário internacional como uma forte opção de investimento para o capital externo. (Ayerbe, 1998:114).

Menem acreditava que sem o apoio do *establishment*, toda e qualquer medida terminaria fracassando, e por conta disso, procurou reverter em apoio a desconfiança dos principais credores internacionais de que a Argentina romperia com a ordem econômica. Nesse sentido, a Argentina vai estabelecer uma relação cada vez mais próxima com os Estados Unidos, grande incentivador da liberalização econômica. (Ayerbe, 1998:83).

O processo de venda das estatais teria duas motivações distintas que repercutiriam diretamente no posterior desenvolvimento das empresas. As privatizações realizadas por motivações fiscais e a fim de alcançar prestígio internacional, acabaram gerando uma estrutura regulatória precária. Já aonde a motivação veio da busca de uma estrutura mais eficiente e competitiva, se estabeleceram mais consistentemente às bases regulatórias. (Gerchunoff, Greco e Bondorevsky, 2003:5).

No ano de 1990, o governo reduz as tarifas alfandegárias para estimular o comércio exterior e privatiza seis empresas, destacando-se entre elas a Entel (Empresa Nacional de Telecomunicações) e a empresa aérea Aerolíneas Argentinas. As aquisições foram feitas respectivamente pelo grupo espanhol Stet-Cable France et Radio e pela empresa espanhola Ibéria. Os ingressos contabilizaram um total de 9,14 bilhões de dólares, porém, somente 2,53 bilhões ingressaram em forma de dinheiro, sendo o restante contabilizado em títulos da dívida externa argentina.

Esses números trazem à tona o fato de que nem sempre as privatizações significaram o ingresso de recursos nos cofres públicos, ao menos não do total estabelecido na negociação. O resultado da privatização de seis empresas foi o ingresso nos cofres públicos em dinheiro de menos de 30% do valor total da venda. De fato, isso é resultado da dívida externa argentina, ampliada ao longo dos anos por tomada de empréstimos junto a organismos e bancos internacionais.

As privatizações da maneira como foram realizadas na Argentina provocaram muitas críticas, no entanto, defensores desse processo afirmam o sucesso dessa empreitada com base nos seguintes argumentos: a venda das estatais mostrou ao mundo o compromisso da Argentina com as reformas estruturais na sua economia; ajudou a

diminuir a dívida externa e atraiu investimento estrangeiro; o campo fiscal seria beneficiado pelo fim da transferência de recursos a empresas deficitárias e arrecadação de novos impostos frente às novas empresas privatizadas; e os consumidores foram beneficiados pela expansão e melhora dos serviços prestados à comunidade.

A favor dessas afirmações contam os dados que mostram a evolução do serviço público na Argentina. O Indicador Sintético de Serviços Públicos é o índice utilizado pelo governo argentino para avaliar o desempenho do setor ao longo dos anos. Na tabela a seguir é possível observar uma melhora nesse desempenho no período analisado, ainda que seja possível perceber muitas oscilações nos resultados mensais. Para efeito de comparação, utilizamos dados com intervalos de 3 anos.

Indicador Sintético de Serviços Públicos, base 1996=100

1993		1996		1999	
Janeiro	74,8	Janeiro	97,5	Janeiro	126,4
Março	75,5	Março	100,7	Março	133,5
Maio	75,5	Maio	98,5	Maio	131,1
Julho	80,8	Julho	108,3	Julho	135,2
Setembro	77,6	Setembro	100,6	Setembro	127,9
Novembro	77,2	Novembro	101,5	Novembro	129,0
Dezembro	81,0	Dezembro	104,8	Dezembro	139,4

Fonte: INDEC

O serviço de telecomunicações cada vez mais precário prestado pela ENTEL colocou a empresa argentina entre as primeiras a serem privatizadas. Duas empresas assumiriam os serviços de telefonia do país: a Telefônica e a Telecom. As principais funções acerca da regulação permaneceram com a SECOM (Secretaria de Comunicações) e o controle das empresas reguladas ficou a cargo da CNC (Comissão Nacional de Comunicação). Esse setor teria sido o que mais investimento recebeu entre os anos de 1991 e 2000. Segundo dados da SECOM, só entre 1996 e 2000 foram investidos no setor o equivalente a 8 bilhões de dólares. A quantidade de linhas instaladas passou de 3.800.000 em 1989 para 8 milhões em 1999. Se considerarmos a relação habitante/linha, temos uma proporção de 11 linhas para cada 100 habitantes em 1989 e 22 linhas para cada 100 habitantes em 2000, ou seja, um aumento de 100%. (Gerchunoff, Greco e Bondorevsky, 2003:21).

Vale observar que o número de linhas instaladas não é o mesmo de linhas em funcionamento, como mostra a tabela a seguir:

Linhas instaladas, linhas em serviço e telefones públicos do serviço telefônico básico (1993-1999)

Período	Linhas Instaladas	Linhas em serviço	Telefones públicos
Dezembro 93	5.169.075	4.114.707	47.185
Dezembro 94	5.818.720	4.986.887	59.764
Dezembro 95	6.611.734	5.714.158	72.725
Dezembro 96	6.965.378	6.262.637	82.270
Dezembro 97	7.265.229	6.826.799	94.532
Dezembro 98	7.778.521	7.095.464	113.479
Dezembro 99	8.011.857	7.223.168	150.737

Fonte: INDEC

A reestruturação no setor de energia elétrica provocou resultados diferentes. Os resultados positivos foram observados somente para o setor atacadista, onde os preços caíram. Porém, as tarifas residenciais não baixaram de maneira igual. A qualidade dos serviços prestados se manteve precária. Em 1999, cerca de 600.000 pessoas ficaram sem energia elétrica em 10 bairros de Buenos Aires devido a um incêndio na companhia Edesur provocado por uma falha no equipamento. A população de Buenos Aires teve de esperar 11 dias pelo restabelecimento normal do abastecimento. Como resultado, a massa da sociedade passou a criticar duramente o processo de privatização.

Sérias dificuldades também foram observadas na empresa responsável pela distribuição de água. Tanto no momento imediatamente após as privatizações como posteriormente, a empresa Águas Argentinas não obteve resultados satisfatórios no seu desempenho. Embora tenha reduzido em torno de 27% a tarifa vigente em 1993, momento da privatização, no ano seguinte às tarifas subiram 13% em virtude dos investimentos que a empresa se comprometeu a fazer em um acordo com o governo, porém, os ditos investimentos não foram feitos

O acordo original previa que os custos de instalação do sistema de abastecimento recairia sobre o beneficiário, ou seja, o morador teria de pagar uma taxa denominada “cargos de infraestructura” que também sofrera um reajuste e no ano de

1994 estava em torno de 450 dólares. Esta taxa era única e se referia apenas a instalação, no entanto, bastava o duto de água passar em frente à residência para que os moradores fossem obrigados a pagar a taxa. Dessa forma, ficava comprometido o objetivo de ampliação da cobertura, uma vez que a demanda maior se concentrava entre a população com menores rendas. Podemos observar tal situação na tabela a seguir que mostra a evolução da quantidade de água entregue pela empresa na década de 90:

Agua entregada a la red por la empresa Aguas Argentinas S.A. en miles de m³

ANO		MILES DE M ³
1993	Enero	123.211
1994	Enero	119.008
1995	Enero	122.545
1996	Enero	116.446
1997	Enero	125.820
1998	Enero	123.332
1999	Enero	124.464

Fonte: Aguas Argentinas S.A.

A situação se complicou e em 1997 as regras foram modificadas. A partir desse momento todos seriam tarifados conforme o sistema denominado “Servicio Universal e Mejora Ambiental” (SUMA). De acordo com esse sistema, os atuais clientes pagariam tarifas que subsidiariam os novos clientes, ou seja, antigos conectados ao sistema central de abastecimento de água financiariam os novos conectados. O problema gerado por esse esquema é o fato de pobres que já estavam conectados financiarem a instalação em novos conjuntos residenciais, ou seja, pobres financiando ricos e também a outros pobres. O resultado ainda é verificado no quadro acima que não mostra nenhuma alteração em relação ao aumento do abastecimento nos anos posteriores ao SUMA .

Em 1991, Menem viaja aos Estados Unidos a fim de colher algo mais que elogios. A intenção do presidente argentino é obter do líder norte-americano um auxílio para conseguir nova liberação de verbas do FMI e um sinal positivo acerca das possibilidades de a Argentina ingressar no Plano Brady, que previa o financiamento das dívidas dos países que ingressassem no plano. Para tal, O governo precisava quitar com parte de suas obrigações. Nesse sentido, títulos da dívida argentina foram estabelecidos como modalidade de pagamento na aquisição das empresas a serem privatizadas, ou seja, parte do pagamento pelas empresas teria de ser feito através desses títulos. Essa

medida, que acabou por beneficiar aos bancos, fez com que os consórcios interessados na compra se associassem aos bancos detentores de títulos da dívida argentina. Entre os principais bancos participantes desse processo estavam: J. P. Morgan, Citicorp, Santander e Galicia. Uma vez realizadas as concessões, esses bancos foram transferindo suas ações até desaparecerem dos consórcios ou apenas figurarem como acionistas minoritários.(Gerchunoff, Greco e Bondorevsky, 2003:17).

Sendo assim, a dívida argentina em títulos estaria sendo parcialmente paga através do processo de privatização. No entanto, as obrigações do país representadas em títulos permanecem altas e em uma crescente constante, sendo registrada uma queda somente no ano de 2002.

Dívida do Governo argentino por título em milhões de dólares

dez/94	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02
55.812	57.828	69.017	73.771	81.317	89.861	94.815	104.393	94.210

Fonte: DNCI

Ao ingressar no Plano Brady em 1992, a Argentina refinancia cerca de 29 bilhões de dólares em dívidas. Antes disso, o governo teve de reunir um montante de 3,4 bilhões de dólares para se qualificar como candidato a ingressar no Plano Brady. Esse dinheiro vai ser reunido através de tomadas de empréstimos de diferentes fontes, entre elas o FMI, o Banco Mundial e o BID. Toda essa operação é realizada para que o país deixe de ser inadimplente e esteja apto a conseguir novos empréstimos no sistema financeiro internacional.

Porém, ainda existe um problema que preocupa o governo e que passa a ser cada vez mais cobrado pelo FMI, o déficit da balança comercial. O saldo negativo compromete as contas externas, preocupando investidores e ameaçando a estabilidade do Plano de Conversibilidade. Para reafirmar ao mercado que a política de liberalização permanece firme e que a sua postura pró-mercado vai ser mantida, o governo aprofunda as reformas estruturais e privatiza 25 empresas no ano de 1992. (Ayerbe, 1998:131).

A YPF teve 59% das suas ações vendidas em 1993. Embora alguns especialistas recomendassem a privatização desta empresa somente depois de dividi-la em várias companhias de modo a estimular a concorrência, o governo realizou a operação de

venda em bloco. Os argumentos foram a obtenção de um fisco maior na venda de uma empresa quase monopólica e a manutenção de uma grande empresa nacional capaz de competir internacionalmente. Sendo assim, a competição não foi estimulada uma vez que só a YPF controlava 60% das vendas. Tal fato desestimulava novos investidores, na medida em que a exploração de reservas demandava um alto custo e o mercado não oferecia muitas possibilidades de retorno.

A privatização de um monopólio sem regulamentação pode gerar mais receita para o governo e para o FMI caso focalize-se muito mais nas questões macroeconômicas, como o tamanho do déficit do governo, do que nas questões estruturais, como a eficiência e a competitividade do setor. (Stiglitz, 2002:88).

Desde o início dos anos 90, por conta da autonomia frente ao governo, a YPF teve sua produtividade ampliada extraordinariamente e realizou avanços tecnológicos muito significativos. O Estado ainda possuía ações da empresa, mas para cumprir as metas estipuladas pelo FMI para o ano de 1999, teve de vender as ações e logo a maioria do capital da YPF para a Repsol. A venda, considerada uma das piores decisões no processo de privatização, não teve nada a ver com o desempenho da empresa, apenas foi realizada para atingir as metas de superávit estipuladas pelo Fundo e manter o plano de Conversibilidade funcionando. (Gerchunoff, Greco e Bondorevsky, 2003:37).

No ano de 1993, o Pacto de Olivos e os entendimentos entre o partido Justicialista e a UCR contribuem para um ano com excelentes resultados, onde a inflação foi a menor desde 1969, fechando o ano em 7,7%. No entanto, uma vez que as principais empresas estatais já haviam sido privatizadas, a perspectiva de entrada de recursos por essa via diminuirá bastante a partir daí, o que vai dificultar o cumprimento das metas estipuladas pelo Fundo. O mercado passa a desconfiar de que o país dependa das privatizações para manter sua economia estável, uma vez que as mesmas contribuíram significativamente para a obtenção do superávit de 1993. (Ayerbe, 1998:136).

Os juros altos e a diminuição da captação de recursos através das privatizações somados à necessidade de crédito para cumprir os compromissos externos, fazem com que o país fique extremamente dependente do fluxo de capitais de curto prazo. Diante da constante dependência de capital externo, da balança comercial que permanece deficitária, do aumento das desigualdades sociais e das dificuldades na área econômica que se sucedem, de fato, percebe-se que as privatizações, bem como a liberalização da economia, não representaram o alcance dos objetivos pretendidos por essas políticas.

Embora a Argentina tenha crescido fortemente durante anos e a inflação tenha atingido patamares baixos, crises bancárias e cambiais vieram logo em seguida. Muitas empresas locais fecharam as portas e o abismo entre os beneficiados e os prejudicados por esse sistema aumentou drasticamente. O saldo dessas medidas é assim exposto por Fausto:

Do ponto de vista social, se a desigualdade e a pobreza caracterizam historicamente a América Latina, a Argentina representava uma exceção a esse quadro até anos recentes, que inauguraram uma profunda crise. Infelizmente, como vimos, a Argentina se aproximou da pobreza e até da miséria brasileiras, depois de ostentar, no passado, indicadores comparáveis a alguns países do Primeiro Mundo. (Fausto e Devoto, 2004:511).

A velocidade com que o mercado foi aberto e as privatizações foram realizadas são uns dos principais motivos que explicam o fracasso nos resultados obtidos. Nos países desenvolvidos, o processo de desregulamentação do sistema financeiro começou nos primeiros anos da década de 1980 e permanece em curso até hoje, enquanto que na Argentina, esse procedimento foi realizado em um período de 5 anos apenas.

O FMI buscava a privatização e a liberalização de maneira contundente, e o fazia a uma velocidade e de tal forma que, via de regra, impunha custos muito altos a países que não estavam suficientemente bem estruturados para suportá-los. (Stiglitz, 2002:86).

Nesse processo, o setor financeiro sofreu uma forte concentração, passando o número de entidades financeiras de 182 em 1995 para 129 em 1998. Os bancos públicos que eram em número de 32, passaram a 18 no mesmo período. A participação dos dez maiores bancos do país nesses setores atinge cerca de 44%. Os bancos chegam a concentrar 99% do ativo total do sistema financeiro argentino em setembro de 1998, sendo 70% desse total correspondente à participação de instituições privadas.

A situação financeira das instituições estrangeiras era mais sólida que a das instituições nacionais. O governo Menem não colocava nenhuma barreira à presença de estrangeiros no sistema financeiro argentino, pelo contrário, incentivava essa dinâmica. Como resultado, em 1998, dos 10 maiores bancos privados 7 eram estrangeiros. Segundo Hermann, o único argumento que procede como justificativa da desnacionalização do sistema bancário, é a maior facilidade de acesso a recursos externos. (Hermann, 2001:17 e 18).

Essa mesma facilidade concedida à entrada de capital pela desnacionalização do sistema financeiro, favorecia também a retirada de recursos em tempos de incertezas. Essa fuga de capital era facilitada ainda mais pela dolarização do sistema financeiro, o

que tornava o país extremamente frágil diante das oscilações do mercado. A falta de confiança na moeda nacional fica representada pelos depósitos em dólares que estão sempre acima dos depósitos feitos em pesos argentinos.

A dolarização traz inúmeros riscos à Argentina, na medida em que o país não tem como administrar a disponibilidade da moeda norte-americana porque não pode emití-la e porque não tem como controlar o fluxo de capital em um mercado financeiro desregulamentado e sustentar uma taxa de câmbio fixo.

Outra consequência da liberalização do setor financeiro é representada pelo aumento da dívida das entidades. O Banco Central, sob pressão do FMI, sempre manteve o seu saldo nas contas externas positivo, no entanto, as demais entidades financeiras que atuavam livremente no mercado, tiveram o déficit de suas contas externas aumentado gradualmente, o que forçava constantemente o Banco Central a aumentar suas reservas.

	1991	1993	1995	1997	1999	2000
BANCO CENTRAL						
ATIVOS EXTERNOS	8.981	15.471	15.963	22.807	27.341	26.917
PASSIVOS EXTERNOS	4.020	3.716	6.225	6.045	4.594	5.165
SALDO	4.961	11.755	9.738	16.762	22.748	21.753
DEMAIS ENTIDADES FINANCEIRAS						
ATIVOS EXTERNOS	3.665	6.064	7.382	17.139	15.738	18.416
PASSIVOS EXTERNOS	6.453	11.653	17.299	27.346	31.541	32.868
SALDO	-2.787	-5.588	-9.917	-10.207	-15.803	-14.452

Fonte: DNCI

O crescimento da participação estrangeira na economia Argentina também é significativo quando consideradas as empresas não-financeiras. A exemplo do que acontece no sistema financeiro, as empresas nacionais mais frágeis têm pouca resistência às oscilações de uma economia dolarizada. Sem poder contar com o apoio do Estado, essas instituições acabam fechando as portas diante das concorrentes estrangeiras. O quadro abaixo mostra a evolução da participação do capital estrangeiro entre as 500 maiores empresas da Argentina:

Quantidade de empresas por origem de capital. Anos 1993 – 2000

Origen del capital	Cantidad de empresas							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	500	500	500	500	500	500	500	500
Nacional (1)	281	258	248	234	211	206	189	182
Con participación extranjera	219	242	252	266	289	294	311	318
Hasta 50%	58	68	66	62	55	53	56	56
Más de 50%	161	174	186	204	234	241	255	262

(1)- incluindo empresas com até 10% de participação de capital estrangeiro.

Fonte: INDEC

O corte de gastos e o aumento dos investimentos foram sempre um argumento do governo para a realização das privatizações. Como pudemos observar, nem todos os setores privatizados foram bem sucedidos na sua administração, o que denuncia a falta de investimentos. Não é nossa pretensão dar conta aqui de uma análise completa do processo de privatização, uma vez que muitas empresas privatizadas não foram analisadas no presente texto, mas apenas contribuir com o debate.

BIBLIOGRAFIA

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998.

Banco Central de La Republica Argentina. **Memorias Anuales 1989 – 1993**. Aprobada por el Directorio em la sesion Del 21 de septiembre de 1994. Resolucion n° 741. Buenos Aires, 1998.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002**. São Paulo, Ed. 34. 2004.

GERCHUNOFF, Pablo, GRECO, Esteban, BONDOROVSKY, Diego. **Más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003.

Fondo Monetario Internacional. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. OEI, 2004.

HERMANN, Jennifer. **A Experiência Argentina de Liberalização Financeira nos Anos 1990: Uma Análise Crítica**. CEPAL. Março, 2001.

Stiglitz, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios**. Trad Bazán Tecnologia e lingüística _ São Paulo: Futura, 2002.