

SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA: CONCEITOS FUNDAMENTAIS*

Paulo Tafner**

1 INTRODUÇÃO

Na primeira seção do presente capítulo, faremos uma breve discussão da importância do aparato institucional que regula os sistemas de seguridade e previdência, dando ênfase ao papel fundamental que as regras formais assumiram na conformação dos programas de previdência. Destacamos que essas regras legalmente constituídas, aqui tratadas como o aparato institucional, acabam por definir e moldar o comportamento dos indivíduos na busca por maximização de renda.

Na segunda seção, apresentaremos de maneira ligeiramente mais formal os conceitos fundamentais de seguridade social, em especial aqueles ligados à previdência. Nesse tópico vamos destacar o papel de cada um dos elementos que compõem a previdência social no Brasil e sua relação com o que será visto nos demais capítulos do presente estudo.

A terceira seção apresentará de forma resumida as razões para a intervenção do Estado na questão de seguridade e, mais especificamente, na previdência. Procuramos destacar dois aspectos que julgamos relevantes: *a)* apesar de, em vários países, o sistema de previdência ter nascido sob o comando do Estado e ter se tornado a forma dominante durante o século XX – ainda que desde a década de 1990 essa tendência tenha se revertido –, essa não é a única forma teoricamente possível, ainda que empiricamente seja predominante; e *b)* argumentos teóricos para o papel proeminente do Estado em questões de previdência não são consensuais, nem tampouco é trivial deduzir essa proeminência empiricamente observada.

* Agradeço a Marcos Eugênio da Silva, José Cláudio Ferreira da Silva, Carolina Botelho e Márcia Marques Carvalho pelos comentários e sugestões. Quaisquer erros e omissões neste trabalho são de minha inteira responsabilidade.

** Coordenador de Estudos de Previdência da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

Na quarta e última seção do capítulo apresentaremos de forma bastante simplificada um modelo explicativo-causal para previdência social no Brasil, mostrando claramente que a previdência é um sistema que influencia e é fortemente influenciado por outros sistemas que lhe são independentes. Nosso objetivo, além do caráter didático, é preparar o leitor para os capítulos seguintes, em que esses sistemas serão discutidos e analisados, procurando identificar e, sempre que possível, quantificar os impactos que causam no sistema previdenciário.

2 COMO OS INCENTIVOS DOS INSTITUTOS LEGAIS AFETAM O SISTEMA

É importante deixar claro desde já que no Brasil, do ponto de vista legal, os princípios da seguridade social não são imediatamente aplicáveis ou, melhor dizendo, não são capazes de produzir efeitos imediatos. Para que seus princípios e objetivos ganhem funcionalidade, é necessário que o legislador crie institutos legais que implementem as ações de seguridade social. Mas muito freqüentemente, não basta apenas a ação do legislador. Em muitos casos, é necessário também que regras operacionais sejam implementadas pelo Executivo de modo a tornar efetivos certos direitos, definindo a forma, o prazo, os requisitos e os formulários de acesso aos benefícios.¹

Isso significa que é um grande arcabouço que confere forma e dá substância e conteúdo aos princípios de seguridade; é ele que define os procedimentos, os prazos e, em última instância, que determina a inclusão de indivíduos ao sistema, seja sob a forma de contribuinte, de beneficiário ou de ambas.

Tal como procuramos enfatizar na introdução deste livro, não apenas no Brasil, mas em praticamente todos os países, mesmo naqueles de tradição de direito anglo-saxão,² a seguridade social é regida por regras formais e legislações específicas. É natural, portanto, que os arranjos institucionais que definem os sistemas de seguridade de cada sociedade afetem mais ou menos intensamente o desempenho desses sistemas. Isso não significa que o desempenho dos sistemas seja determinado exclusivamente pela variável institucional, ainda que por vezes possa ser o fator discriminante. Significa que esse componente, ao definir um conjunto básico de regras de inserção no sistema e de acesso a benefícios, determina a forma como os agentes agirão com o intuito de maximizar o benefício que venham a auferir, e poderá ser fator relevante no desempenho do sistema previdenciário.

1. De forma bastante resumida e à semelhança do estabelecido para o Código Tributário Nacional (CTN), podemos dizer que o sistema de seguridade é regulado primeiramente, por ordem de importância, pela Constituição Federal, pelas Emendas Constitucionais (EC) que alteraram a Constituição, por Leis Complementares, Ordinárias e Delegadas e, em segundo lugar, por Atos Normativos, Portarias e Decisões Administrativas.

2. Certamente uma tradição mais permeável a manifestações não formais do direito e na qual usos e costumes definem um ramo legítimo do direito.

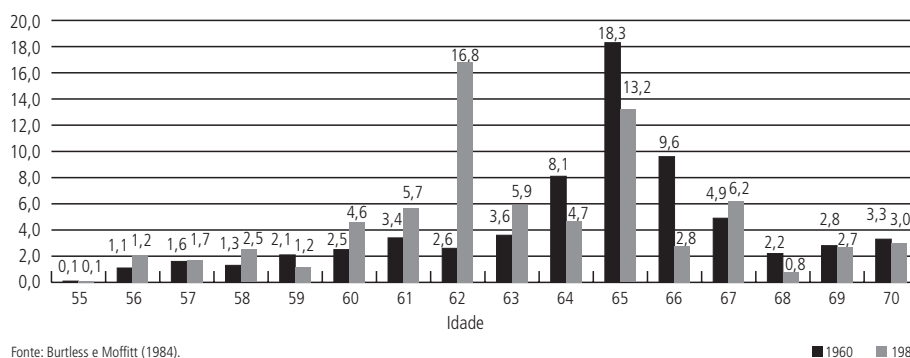
No caso específico dos sistemas de previdência, a experiência internacional parece corroborar a tese de que são os aparatos institucionais que definem as estruturas de incentivos e moldam o comportamento dos indivíduos.³ Ao fazerem isso, afetam de forma decisiva não apenas o sistema previdenciário, como também o comportamento dos indivíduos no mercado de trabalho.

Na análise que fazem dos sistemas previdenciários dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) –, Gruber e Wise (1999, p. 8) advertem que “the provisions of social security plans can create large retirement incentives”. Isso, além de severas mudanças demográficas, estaria por trás das crises financeiras dos sistemas de seguridades em praticamente todos os países desenvolvidos.

Na Alemanha, por exemplo, antes da legislação mais flexível implementada em 1972, a idade de aposentadoria era de 65 anos. No entanto, após a mudança legal daquele ano, que permitiu a aposentadoria antecipada (60 anos, se mulher, e 63, se homem) – e em muitos casos sem redução do valor do benefício –, o que se observou foi um aumento líquido da taxa de aposentadoria e uma redução na idade média de obtenção do benefício, como mostra o gráfico 1. Como afirmam Gruber e Wise (1999, p. 10): “In fact, there was a dramatic response to this increase in retirement incentives. Over the next few years, the means retirement age (...) was reduced by 5,5 years” (os autores referem-se, obviamente, ao período 1973-1981).

Também a França fornece um belo exemplo de como os incentivos definidos em instrumentos legais que regulam a previdência afetam e moldam o comportamento

GRÁFICO 1
Estados Unidos: porcentagem de ocorrência de aposentadoria entre empregados, segundo idades – 1960 e 1980



3. Ver a respeito, entre outros, Gruber e Wise (1999), Gillion *et al.* (2000), Feldstein (1974), OECD (2000), Mesa (2005) e World Bank (1994; 1995; 2001).

dos indivíduos, trazendo com isso conseqüências indesejáveis aos sistemas previdenciários. Assim como na Alemanha, até 1972 a idade legal para a aposentadoria era 65 anos. No início dos anos 1970, foram feitas modificações nos critérios de concessão de aposentadoria, incentivando a saída precoce do mercado de trabalho (ver BÖRSCH-SUPAN *et al.*, 2004).⁴ Até o início daquela mesma década, a idade modal de aposentadoria era 65 anos, mas em meados da década de 1980 ocorria com menos cinco anos, ou seja, aos 60 anos. O efeito da mudança legal não foi observado apenas na idade modal, mas também nas idades média e mediana de obtenção de aposentadoria, tendo esta última apresentado redução de 3,1 anos.

Os exemplos poderiam se suceder, mantendo sempre a mesma e fundamental característica: os institutos legais que regulam sistemas de previdência definem o conjunto de incentivos e, ao fazerem isso, determinam o comportamento dos agentes que, por sua vez, e de forma agregada, determinam em grande medida o desempenho dos sistemas previdenciários.

De forma mais ou menos homogênea, foi essa a trajetória dos países da OCDE e também da maioria dos países desenvolvidos. Os Estados Unidos, por exemplo, que até 1960 tinham idade mínima de aposentadoria fixada em 65 anos, flexibilizaram a legislação, permitindo a aposentadoria antecipada para indivíduos do sexo masculino com idade de 62 anos. A inovação já havia sido adotada em 1956 para as mulheres. O resultado pode ser assim resumido: “The effect of the introduction of early retirement on labor force departure rates is striking. Starting in 1970, and visible most clearly in 1980, there was a dramatic increase in the departure rate at age sixty-two and a corresponding decrease at age sixty-five” (GRUBER; WISE, p. 18).

O caso dos Estados Unidos constitui um ponto fora da curva. Dois efeitos conjugaram-se positivamente de modo a permitir que a falência de seu sistema previdenciário fosse postergada, dando tempo para ajustamentos mais diluídos no tempo. Em realidade, os fantásticos crescimentos econômicos experimentados na década de 1970 e também posteriormente, na década de 1990, permitiram financiar o sistema previdenciário através da absorção no mercado de trabalho das coortes nascidas nas décadas de 1960 e 1970 – uma geração numerosa –, com nível salarial elevado. Isso significa que não apenas a base física de arrecadação – a força de trabalho empregada – mas também a base monetária – o rendimento médio real dos trabalhadores empregados – cresceu a taxas expressivas durante

4. Efeito semelhante pode ser encontrado para o Canadá (GRUBER; HANRATTY, 1995). Ver também o caso da Bélgica em Pestieau e Stijns (1999).

praticamente três décadas, permitindo flexibilidade temporal para os ajustes necessários.⁵

Mas as legislações de 1956 e 1961 deixaram marcas, como pode ser observado no gráfico 1. A incidência relativa de ocorrência de aposentadoria entre trabalhadores em 1980 é sistematicamente superior à de 1960 até a idade de 63 anos, indicando que os trabalhadores, tendo a possibilidade legal, anteciparam a saída do mercado de trabalho.

Esses três casos não são experiências isoladas. Em detalhado estudo comparativo de seus países-membros, a OECD (2000, p. 112) destacou a seguinte conclusão:

(...) Men have been spending far less of their lives in employment. Men used to work for most of their life; if existing trends continue, men will soon be spending substantially more of their lives in activities other than work—specially in growing periods of retirement. Men are retiring earlier and living longer once retired. Women are also retiring earlier and living longer once retired.

Ao flexibilizarem regras para a aposentadoria antecipada, os governos abriram uma brecha em termos fiscais – em alguns casos com severos déficits fiscais –, que redundou na necessidade de reforma dos sistemas ao longo das décadas de 1980 e 1990. Se, de um lado, as condições de sobrevivência da população representam um ganho para a sociedade em termos de qualidade de vida – pois refletem as melhorias nas condições de saneamento, habitação, transporte, atendimento à saúde etc. –, de outro, a flexibilização das regras de aposentadoria fez com que uma população que vivesse mais passasse a se aposentar mais cedo, permanecendo, por conseguinte, na inatividade remunerada por mais tempo.

Os dados de mais de uma dezena de países apresentados na tabela 1 mostram com toda clareza que a expectativa de vida aumentou em todos eles e o tempo de permanência no trabalho diminuiu. Em média, em apenas 40 anos a expectativa média de vida condicionada à idade elevou-se quatro anos, indicando um aumento de um ano por década. Deve-se destacar que essa expectativa de vida é a estatística relevante para efeitos de sustentabilidade de sistemas previdenciários e não a expectativa de vida ao nascer, já que esta é fortemente influenciada pela mortalidade infantil.

A redução do tempo de permanência na atividade poderia decorrer da maior permanência dos jovens na escola. Isso, no entanto, é amplamente compensado pelo aumento da expectativa de vida. O que se verifica, em realidade, são os efeitos

5. Diversos ajustes do sistema norte-americano foram implementados de maneira diluída no tempo. Isso facilita o processo legislativo de aprovação de reformas.

TABELA 1

Diversos países da OCDE: expectativa de vida aos 65 anos e número de anos em atividade econômica – população do sexo masculino – 1960 a 2010

	População masculina									
	Expectativa de vida aos 65 anos					Número de anos em atividade econômica				
	1960	1970	1980	1990	1997	1970	1980	1990	2000	2010
Canadá	13,8	14,1	14,8	15,4	16,0	44,0	42,8	40,4	38,5	37,6
Finlândia	11,6	11,7	12,1	13,8	15,0	47,2	40,1	38,6	34,2	34,2
Alemanha	12,0	11,9	13,1	14,6	15,1	48,2	40,7	38,1	36,1	35,9
Itália	12,8	13,1	14,2	15,1	15,4	39,8	38,8	37,2	33,6	32,8
Japão	12,1	12,5	14,7	16,2	17,1	49,9	47,6	47,2	46,8	46,7
Holanda	13,6	13,7	14,3	14,6	14,9	42,6	38,4	38,1	39,9	42,1
Suécia	13,9	14,1	14,1	15,3	16,3	47,2	44,2	44,1	37,6	37,4
Reino Unido	11,9	12,1	13,1	14,2	14,8	41,9	41,0	40,7	39,1	38,7
Estados Unidos	12,6	12,8	14,5	15,2	16,2	44,3	42,2	42,0	41,6	41,1

Fonte: OECD (2000).

dos incentivos à aposentadoria antecipada. A população reagiu de forma racional ao abrandamento das condições de aposentadoria, antecipando sua saída do mercado de trabalho.⁶ O efeito dessa ação individual, que se tornou fenômeno generalizado na sociedade, implicou sérios desajustes financeiros dos sistemas de previdência, obrigando-os a implementarem reformas.⁷

Esse processo de redução do período passado em atividade econômica é generalizado e também ocorreu no caso brasileiro, como será visto. Também entre nós, como procuraremos demonstrar, foi consequência dos incentivos estabelecidos na legislação que regula nossa seguridade social.

3 ALGUNS CONCEITOS QUE ENVOLVEM A SEGURIDADE SOCIAL

O Brasil tem um amplo e complexo sistema de seguridade social. Utilizamos o termo sistema porque se trata de um conjunto de ações integradas que compõem uma rede de proteção social. Os componentes da seguridade são a assistência

6. Os dados apresentados no gráfico 1 corroboram o argumento aqui apresentado.

7. Uma boa *proxy* do impacto negativo sobre os sistemas de previdência e a conseqüente necessidade de ajustamento é o número de países que reformaram seus sistemas adotando normas mais restritivas para obtenção de aposentadoria: foram 19 países da OCDE (além dos Estados Unidos), tais como Austrália, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, México, Espanha e Inglaterra, entre outros.

social⁸ – um conjunto de programas e ações voltados para a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, que, além disso, visa garantir um patamar mínimo de renda a todos os cidadãos necessitados, independentemente de contribuição à seguridade social –, a saúde – compreendendo todas as ações curativas e preventivas de saúde, aí incluídas a vigilância sanitária e epidemiológica e a saúde do trabalhador⁹ – e o seguro social ou, como é mais conhecido, a previdência social, “organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.¹⁰

Para o financiamento desse leque de ações do Estado,¹¹ estabeleceu o artigo 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais: *a)* dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; *b)* dos trabalhadores; e *c)* sobre a receita de concursos e prognósticos. Para tanto, foram criadas contribuições sociais, cujas receitas estão vinculadas ao financiamento da seguridade social.¹² Para o subsistema previdenciário foram criadas contribuições específicas, incidentes diretamente sobre a remuneração ou a renda dos trabalhadores e sobre a folha de pagamentos, neste caso incidente sobre o empregador (ver quadro no anexo).¹³

8. A assistência social está definida na Seção IV, do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 20. Nesses artigos estão definidos os objetivos e o público beneficiário da assistência social, e também imposição de que esta será financiada com recursos do orçamento da seguridade social, “além de outras fontes” (não especificadas).

9. A saúde está definida na Seção II, do Capítulo II, Título VIII, artigos 196 a 200. Nesses artigos estão definidos os princípios norteadores da provisão da saúde, com envolvimento de todos os entes federativos, as formas de financiamento e o estabelecimento de um sistema único de controle, de normatização e de provisão de serviços de saúde.

10. Redação da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 201, *caput* com redação dada pela EC 20, de 15/12/1998. A previdência social é tratada na Seção III, do Capítulo II, Título VIII, nos artigos 201 e 202.

11. Embora tenha ampliado o contingente de beneficiários, o conceito de seguridade tal como definido na Constituição de 1988 apenas abrigou atividades que já eram atendidas pela previdência social na estrutura anterior. Outras atividades que poderiam ser consideradas relevantes, como educação, habitação e saneamento, foram excluídas dessa definição e receberam outro tratamento, inclusive quanto a seu custeio.

12. As contribuições sociais que financiam a seguridade são:

- a)* Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 80% vinculada à seguridade;
- b)* PIS/Pasep, 60% de seu recurso é destinado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- c)* Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), 42,1% para a saúde, 21% para a previdência e 21,1% para o Fundo de Combate à Pobreza;
- d)* Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), 80% para a seguridade social.

Em todos esses casos, os percentuais indicados referem-se aos valores devidos após aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ver quadro anexo ao final do capítulo.

13. Mas também incluídas entre as contribuições para a seguridade encontram-se as contribuições previdenciárias dos servidores públicos e dos trabalhadores inscritos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Nesse caso, os recursos são 100% destinados ao financiamento de aposentadorias e pensões de, respectivamente, servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada.

Duas características muito relevantes destacam-se desse sistema de financiamento: *a*) em primeiro lugar, o fato de que, ao se estruturar o financiamento da seguridade via contribuições específicas, criou-se em realidade um sistema tributário paralelo com tributos de fácil cobrança, porém distorcivos e cumulativos,¹⁴ penalizando produtos com cadeias produtivas mais longas – normalmente aqueles com maior valor agregado; e *b*) ao se vincular parcela da arrecadação a uma particular destinação, reduziu-se a flexibilidade alocativa – com evidentes efeitos deletérios sobre a capacidade do Estado em gerir prioridades – e, o mais grave, cristalizou-se e perpetuou-se uma particular preferência alocativa temporal e politicamente definida, com conseqüências sobre a soberania da representação política de novas preferências sociais.

Outro aspecto igualmente relevante é que, ao definir o sistema de seguridade social, a Constituição de 1988 tratou de ampliar o rol de direitos a todos os cidadãos, mesmo nas ações em que ela mesma admitia a existência de sistema contributivo, como é o caso da previdência social. Nesse aspecto, como mencionado em Rezende e Tafner (2005, p. 265-266),

(...) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), até então restrito aos trabalhadores urbanos, foi estendido para todos os trabalhadores formais, sendo estabelecido o salário mínimo como piso para todos os benefícios de duração continuada. Para os indivíduos com mais de 65 anos, foi mantida a antiga renda vitalícia a todos os que possam comprovar contribuições temporárias para a Previdência. Aos trabalhadores rurais informais foi garantido um regime especial de previdência, elevando-se de meio para um salário mínimo o piso para as aposentadorias e pensões; além disso, houve uma recomposição no valor dos benefícios, para corrigir as distorções anteriores (...).

Feita a separação das ações da seguridade social em seus três componentes, podemos nos debruçar sobre o terceiro deles: a previdência social.

3.1 Previdência social

Apesar de o princípio contributivo da previdência social ser consagrado na Constituição de 1988, tal como reproduzido anteriormente, alguns analistas vêem a previdência como um programa social destinado a garantir a todos os inativos um benefício mínimo de forma não relacionada à contribuição. Nessa modalidade, a previdência poderia ser entendida como um programa de renda mínima universal e sem correspondência contributiva. Essa idéia é algumas vezes complementada pelo entendimento de que a previdência é um sistema assistencial e redistributivo, em que as contribuições devem ser pagas conforme disponibilidade de cada indivíduo; e os benefícios, recebidos conforme a necessidade.

14. A esse respeito ver, entre outros, Rezende e Tafner (2005, cap. 7), Oliveira (2003), Rezende (2003) e Varsano *et al.* (1998).

Dois dos argumentos mais utilizados para a defesa da previdência como uma “renda mínima”, ou como um programa sem correspondência contributiva, são seu caráter de redução da pobreza e da desigualdade social, tanto no âmbito individual quanto no âmbito familiar, e seu caráter de garantia e defesa de renda contra a informalidade e a “precarização” das relações de trabalho presentes e crescentes em nossa economia. Ambos os argumentos são verdadeiros, mas apenas parcialmente.¹⁵

Parece consenso entre os analistas que de fato a previdência social – aí incluído equivocadamente seu componente assistencial, como será visto adiante – atua fortemente na redução da pobreza individual e familiar e também da desigualdade.¹⁶ A redução da pobreza não deve, entretanto, nos conduzir a um raciocínio equivocado: o fato de o sistema previdenciário reduzir a pobreza não implica que seja politicamente justo o uso desse instrumento para essa finalidade, e que, além disso, usado para combater a pobreza, o faça de forma eficiente e atue sobre os mais pobres.

Quanto ao primeiro ponto, parece bastante evidente que o legislador constituinte reservou a previdência como um componente de seguro social, com claros vínculos contributivos. Reza o *caput* do artigo 201 que “os planos de previdência social, *mediante contribuição*, atenderão, nos termos da lei (...)” (grifo nosso). Tratar, portanto, a previdência como programa de distribuição de renda, ou de renda mínima, merece cuidado e suscita dúvidas quanto à vontade do legislador constituinte. Isso é tão mais evidente quando se constata que o próprio legislador definiu no âmbito da seguridade social o componente de assistência, este sim, com caráter claramente distributivo.

Quanto ao segundo, basta indicar que, se houver dois indivíduos pobres, sendo um mais pobre do que o outro, se a política pública dedicar recurso ao *menos pobre* – portanto em situação melhor –, certamente diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre deles e, conseqüentemente, não atingirá sua potência máxima. Por isso, reduzir a pobreza não significa necessariamente atender aos *mais pobres*, mas apenas aos pobres. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

15. Ver, entre outros, Delgado e Cardoso Jr. (2000), Delgado (2005) e Lavinas (2006). Uma terceira vertente procura associar a redução de desigualdade com ganhos de crescimento econômico. Silva e Pires (2006, p. 19) afirmam: “Em que medida essa expansão (dos gastos) é maléfica ao crescimento econômico? Imaginamos que a resposta a essa pergunta não é tão simples como propalado entre esses especialistas, porém alguns *insights* podem ser obtidos. Por exemplo: existem evidências empíricas que relacionam menor desigualdade de renda a maior taxa de crescimento econômico”. Obviamente que também, nesse caso, a pergunta é: existe alguma ferramenta que permita o mesmo ganho em termos de distribuição de renda a um custo menor? E a resposta é sim, existe. Ver, por exemplo, o capítulo 11 deste livro.

16. Ver, entre outros, Delgado e Cardoso Jr. (2000), Delgado (2005), Barros e Carvalho (2005), Barros, Henriques e Mendonça (2000), Matijascic (2006) e o capítulo 10 do presente livro.

Radicalizando-se o argumento de que a previdência deva ser utilizada como elemento redutor da pobreza e da desigualdade sem guardar relação contributiva, seria possível idealizar um programa de transferência de renda focalizado nos mais pobres. Para efeitos de comparação, o exercício é feito mantendo-se constante o montante de recursos transferidos pela previdência.

Como se pode observar no gráfico 2, caso o programa fosse mais focalizado nos segmentos mais desprovidos de renda, o impacto sobre a pobreza (e sua redução) seria muito mais intenso do que é. Isso implica que, entendida a previdência como um programa puro de renda mínima ou de transferência de renda, e mantido o volume de gasto constante, ela está muito aquém do que poderia e deveria ser, caso fosse, de fato, um programa de transferência de renda. Mas, se assim fosse, é possível também que uma parcela da arrecadação se perdesse, pois muitos dos que contribuem deixariam de fazê-lo, já que seu benefício futuro não teria mais qualquer relação com a contribuição ao longo de sua vida laboral.

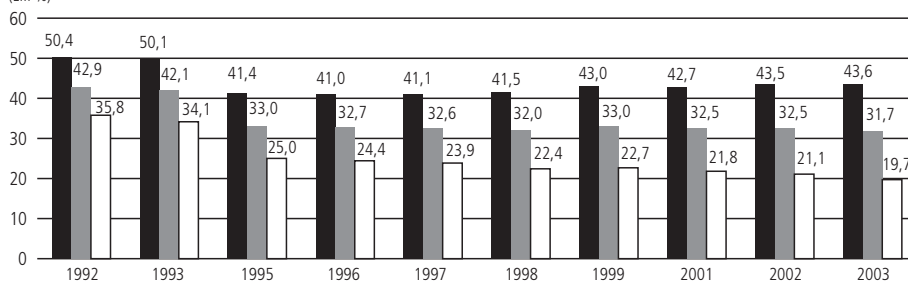
Um segundo aspecto diz respeito à capacidade da previdência de reduzir de forma mais ou menos homogênea a pobreza familiar. Um argumento muito utilizado é que o idoso, ao receber uma renda do sistema previdenciário, a compartilha com seu núcleo familiar. Isso implica que a incidência de pobreza seria invariante com a idade. E, mais especificamente entre crianças e jovens, tal incidência não poderia ser superior à da pobreza entre idosos.¹⁷

De 16 países analisados (ver gráfico 3), em apenas um há índices semelhantes de pobreza entre crianças e jovens (indivíduos com menos de 18 anos) e entre

GRÁFICO 2

Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões e simulação da focalização entre os mais pobres

(Em %)

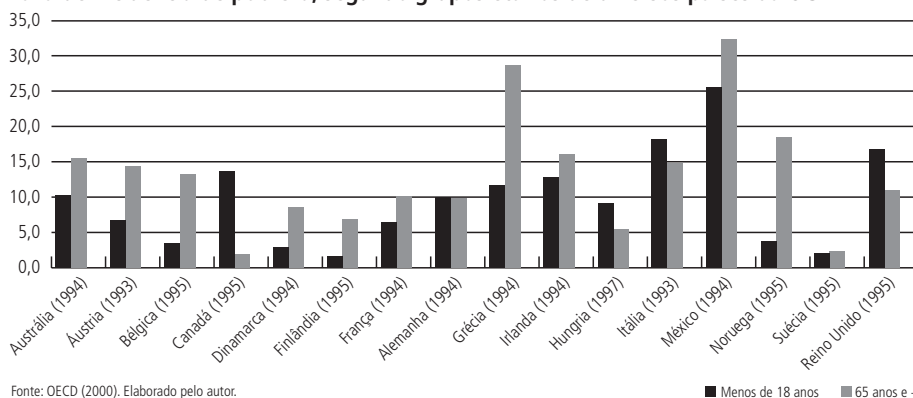


Fonte: IBGE/Pnad *apud* Paiva e Ansiliero (2005).
Atualizado e elaborado pelo autor.

■ Antes ■ Depois □ Focalizado

17. A menos que se formule uma hipótese muito especial de que os idosos do sistema previdenciário brasileiro são idosos que não procriaram.

GRÁFICO 3
Taxa de incidência de pobreza, segundo grupos etários de diversos países da OCDE

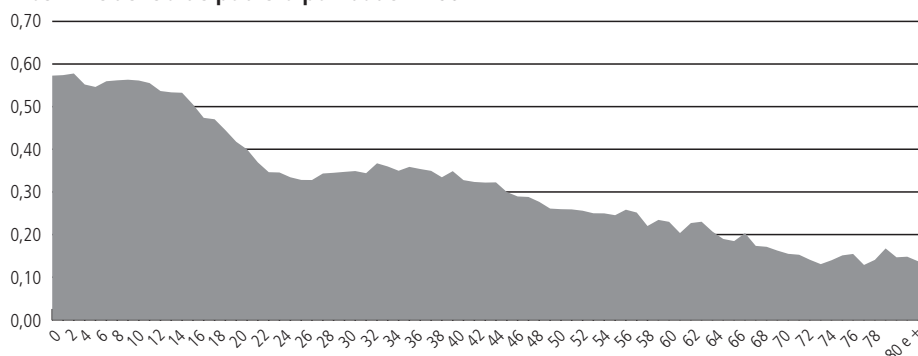


Fonte: OECD (2000). Elaborado pelo autor.

idosos (pessoas com 65 anos e mais). Em apenas quatro deles (25% da amostra) a incidência de pobreza entre crianças e jovens é maior do que entre idosos: Canadá, Hungria, Itália e Reino Unido. Nesse grupo, aliás, com exceção do Reino Unido, os países passaram por reformas visando reduzir o déficit preocupante de seus sistemas de previdência. Os demais 11 países apresentam taxas de pobreza entre idosos que são pelo menos o dobro das encontradas entre crianças e jovens.

O Brasil assemelha-se ao último grupo, porém de forma mais acentuada. Como pode ser visto no gráfico 4, a incidência de pobreza entre crianças e jovens (até 18 anos) é mais de três vezes maior do que a entre idosos (pessoas com 65 anos e mais). Isso implica que o compartilhamento de renda entre gerações está muito aquém daquele imaginado pelos defensores dessa idéia. Em realidade, mais parece haver uma competição entre gerações pelos recursos disponíveis do que solidariedade entre elas.

GRÁFICO 4
Brasil: incidência de pobreza por idade – 2004



Fonte: IBGE/Pnad de 2004. Elaborado pelo autor.

Como se pode notar, os recursos da previdência não fluem entre as gerações de modo a equilibrar a pobreza para todas as idades. Ora, se quiséssemos mesmo que a previdência fosse entendida como um programa distributivo, poderíamos redesenhá-la de modo a, mantido o volume de recursos, deslocar parte desses recursos para os mais pobres – os jovens e as crianças – e, com isso, reduzir o grau de pobreza na sociedade. Barros e Carvalho (2005) mostraram que, caso se decidisse deslocar para os mais jovens, digamos, 20% da parcela transferida aos idosos, isso reduziria a pobreza em praticamente 10% – sendo 13 pontos percentuais (p.p.) de queda somente entre as crianças, com contrapartida de um aumento de apenas 3 p.p. na pobreza entre idosos. Em termos agregados, essa medida reduziria a pobreza no Brasil em 3,7 p.p., o que equivale a 60% da queda de pobreza obtida durante toda a década de 1990.

O argumento de que a previdência, entendida como mecanismo de transferência de renda, tem falhado no atendimento aos mais pobres é compartilhado por diversos autores.¹⁸ A crítica, nesse caso, é que os programas sociais deveriam se concentrar no atendimento prioritário dos mais pobres entre os pobres. Mas seria a previdência o instrumento adequado para isso? Certamente não. Isso porque o fundamento da previdência no Brasil, assim como em diversos outros países, é a idéia de um seguro – é verdade que um seguro social, mas, ainda assim, um seguro. E, como tal, o valor do benefício deve preservar correspondência com a contribuição e o parâmetro buscado em várias reformas implementadas em anos mais recentes, como será visto no capítulo 4.

Uma terceira e, segundo nosso entendimento, mais correta forma de abordagem considera a previdência como um seguro social, com a finalidade de repor a renda – parcial ou total – do indivíduo (ou do grupo familiar) quando diante de perda de capacidade laboral causada por doença, morte, invalidez, desde que seja membro participante do programa de previdência. A partir desse conceito de seguro, deve existir, em primeiro lugar, uma relação de pertencimento, ou seja, só estarão protegidos aqueles que estiverem vinculados ao sistema e, em segundo lugar, uma relação – imperfeita, porém positiva – entre os valores das contribuições dos indivíduos ao longo de sua vida laboral e os benefícios que eles (ou seus dependentes) irão receber. Nessa perspectiva, por ser um seguro, o princípio fundamental é a reposição dos depósitos realizados, ou de igualdade de valores presentes entre contribuições e benefícios. Por ser, entretanto, um seguro social, é que algum grau de redistribuição é inexorável e admissível. Ou, nas palavras de Oliveira (1992, p.3):

18. Ver, por exemplo, Barros e Carvalho (2005) e Barros, Henriques e Mendonça (2000).

(...) tecnicamente em um “seguro puro”, o valor presente esperado das contribuições iguala o valor presente esperado dos benefícios para cada participante. No outro extremo da escala, encontra-se a assistência social, onde a contribuição e o benefício são absolutamente desvinculados. *O que caracteriza o Seguro Social é que, não deixando de ser um seguro, não o é de forma estrita ou pura, sendo admissível algum grau de redistributividade (grifo nosso).*

É fundamental deixar claro, no entanto, que o caráter redistributivo implícito de um seguro social não é determinado pela renda, mas sim pela ocorrência de sinistro. Ao aderir a um seguro social, cada segurado contribui com parte de sua renda mensal para diversos tipos de cobertura de eventos. Os mais comuns planos de seguro social cobrem três principais eventos: *a)* a perda da capacidade laboral decorrente da idade; *b)* o mesmo decorrente de doença ou acidente incapacitante, conhecido como invalidez; e *c)* a perda da capacidade laboral decorrente da morte. Nos dois primeiros casos, o benefício recebido é denominado aposentadoria (por tempo ou idade, sendo o mais freqüente a aposentadoria por idade, e por invalidez) e, no último caso, o benefício recebido – por terceiros obrigatoriamente – é denominado pensão.

Nessas condições, somente no primeiro caso – admitida a existência de equilíbrio atuarial do plano – não há transferência líquida de recursos.¹⁹ Em equilíbrio, todos os benefícios recebidos equivalem a todos os recursos aportados em termos de valor presente. Nos demais casos, porém, não é isso o que ocorre.²⁰ Em todas os demais, os benefícios recebidos excederão os recursos aportados ao plano, havendo assim uma redistribuição interna de recursos.

Observe-se, no entanto, que essa transferência líquida de recursos não tem qualquer caráter redistributivo segundo critério de renda, mas apenas segundo ocorrência de sinistro. Nesse sentido, poder haver, inclusive, transferência dos mais pobres aos mais ricos. Numa situação hipotética, se o mais bem pago dos segurados sofrer um acidente que o incapacite para o trabalho, receberá recursos líquidos de todos os demais – e menos bem remunerados – segurados do plano, havendo, portanto, “redistribuição negativa”, ou seja, transferência de renda dos mais pobres para o mais rico.

O princípio de correspondência entre a contribuição e o valor do benefício significa que em todas as modalidades de sinistro o valor do benefício deverá guardar relação com o montante de contribuição. Assim, se, por exemplo, dois

19. Mesmo nesse caso, pode haver alguma transferência, caso o beneficiário sobreviva mais do que a média esperada de sobrevivida para a idade em que começou a receber o benefício.

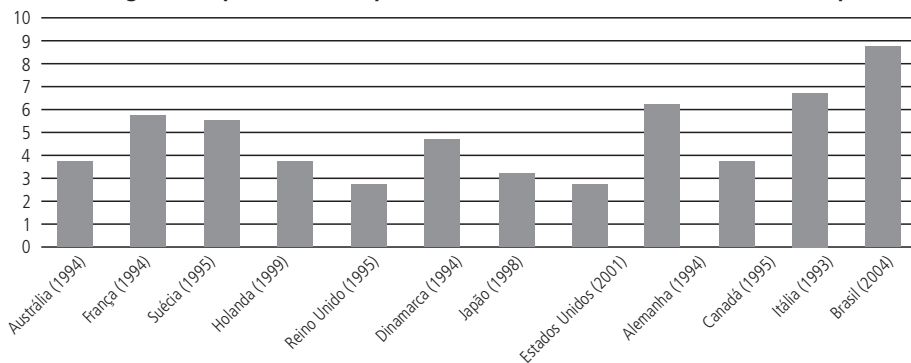
20. A única exceção é o caso extremo em que a invalidez ou a morte ocorra precisamente no último dia de toda uma vida de contribuição ao plano.

segurados contribuem com montantes diferentes durante toda a vida laboral, e digamos que um deles contribua com valores 20% maiores durante toda a vida, em condições iguais de obtenção do benefício, deverá obter um benefício 20% maior do que o outro. Apesar de fácil compreensão e da aparente neutralidade, esse princípio traz embutido um risco potencial de transferência adversa, razão pela qual em praticamente todos os países há limites (tetos) de contribuição e, por conseqüência, de benefícios, como mostra o gráfico 5.

Mas o que significa isso? A forma mais simples de se entender o risco implícito da ausência de teto – o que não invalida o princípio de correspondência, mas o limita – é supor-se o caso extremo em que o mais rico dos segurados faz uma única contribuição ao plano – incidente sobre a maior remuneração da distribuição – e, em seguida, apresenta um sinistro. O volume de recursos a ser transferido a ele ou a seus dependentes seria exageradamente elevado, havendo dessa forma uma transferência líquida indesejável. Este não é, obviamente, o único risco. Mudanças demográficas, por exemplo, na ausência de tetos, também importariam excessivas transferências líquidas negativas que poderiam inviabilizar muito rapidamente os planos de previdência social. As sociedades perceberam esse risco, e todas montaram sistemas de previdência com tetos limitados, de modo a restringir transferências negativas e minimizar os riscos implícitos de insolvência.

É digno de nota que, mantidas constantes as demais variáveis de um sistema de previdência, quanto maior for o teto do sistema, maior será a reposição de renda dada pelo sistema e, provavelmente, maiores serão as parcelas da população com reposição integral de sua renda. Uma conseqüência de um teto muito elevado deve ser uma reduzida participação voluntária em sistemas de previdência complementar

GRÁFICO 5

Teto dos regimes de previdência, expresso em termos de decim de renda: diversos países

Fontes: OCDE (2000) e Argentina e Pnad de 2004. Elaborado pelo autor.

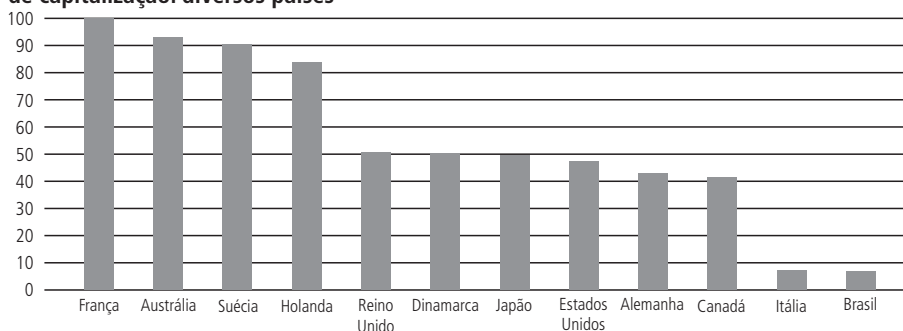
privados e baseados em sistema de capitalização. De fato, o gráfico 6 revela com toda clareza que, exatamente nos dois países em que os respectivos tetos são os mais elevados em termos de decís de rendimento, a participação percentual da força de trabalho em esquemas privados de previdência é mais reduzida.²¹

Observe-se que o fato de se classificar previdência como seguro social – com caráter contributivo e alguma dose secundária de redistribuição – ou como programa de redistribuição de renda não resolve todas as confusões que cercam o debate sobre o tema. É necessário esclarecer outros pontos básicos ou, melhor dizendo, estabelecer várias outras definições básicas. Três desses pontos ou definições, porém, são fundamentais para se entender o debate existente. Tais pontos serão apresentados a seguir. Os demais são complementares e apenas serão mencionados ao final desta subseção.

O primeiro deles envolve responder à seguinte questão crucial: deve ser a previdência objeto de ação pública direta? Ação pública formulada na questão é aqui entendida, obviamente, como atividade de execução ou operação de um sistema de previdência, porque, de pronto, devemos destacar que outras atividades conexas, como fomento, regulação, credenciamento, controle, fiscalização etc., são obviamente de responsabilidade direta do Estado e devem ser por ele executadas. A mesma pergunta pode ser feita de maneira mais direta: há razões que justifiquem a ação direta do Estado em sistemas previdenciários ou ele deveria apenas se envolver na assistência social e em programas diretos de manutenção e redistribuição de renda?

GRÁFICO 6

Participação percentual da força de trabalho em sistemas de previdência com regime de capitalização: diversos países



Fonte: World Bank (2001, p. 133).

21. Chamamos a atenção para o fato de que não há correspondência exata de países entre os dois gráficos, pois não conseguimos obter dados para todos. Do total de 17 países listados no primeiro gráfico, 12 estão presentes no segundo.

Oliveira (1992, p.26) indica que

(ao Estado...) no papel de executor das políticas, cabe questionar a sua racionalidade. Em primeiro lugar, ao participar da execução, o Estado perde, até certo ponto, a condição de árbitro imparcial. À exceção de alguns serviços de excelência, que podem servir como centros de referência tecnológica e onde as considerações de custo são, até certo ponto, secundárias, a atuação do Estado como executor na Seguridade Social pode e deve ser severamente questionada em termos de eficiência econômica.

Em posição antagonista, Esping-Andersen (2003, p. 25) assevera que é “altamente improvável que um regime previdenciário privado venha a ser um sistema capaz de oferecer segurança efetiva na velhice”. Quando analisa o risco demográfico, afirma que

(...) em suma, é muito difícil imaginar que diante do envelhecimento demográfico a privatização reduzirá significativamente a vulnerabilidade do pacote total de aposentadoria, qualquer que seja a constituição de tal pacote. A privatização somente fará isso se a sociedade estiver disposta a aceitar mais pobreza na velhice e/ou do bem-estar durante a aposentadoria (p. 22).

Trata-se de uma questão que tem suscitado acalorado debate, pois, como mencionado na introdução deste livro, diversos países, sobretudo os latino-americanos, empreenderam reformas privatizantes de seus sistemas previdenciários durante a década de 1990.²² Essa é, sem dúvida, uma questão fundamental. Não apenas porque delimita duas vertentes de estruturação de sistemas de previdência, mas, sobretudo, porque divide os analistas em grupos antagonistas. Não oferecemos uma resposta a essa pergunta aqui, mas, dada sua importância, a seção subsequente é inteiramente dedicada a ela.

O segundo ponto, que de certa maneira está conectado ao anterior, diz respeito à estrutura de custeio do sistema de previdência. Há duas tradicionais opções de custeio dos regimes de previdência: o *regime de capitalização* (tratado na literatura internacional como *funded*), em que as contribuições feitas pelos segurados são identificadas individualmente e aplicadas em fundos capitalizados ao longo do tempo, constituindo-se em reservas para o futuro pagamento de benefícios; e o *regime de repartição* (tratado na literatura como *unfunded* ou *pay-as-you-go*), no qual os recursos correntes financiam as despesas correntes, de modo que não há constituição de fundos prévios para a cobertura de benefícios.²³ Esse regime de

22. Ver, entre outros, Mesa-Lago (1994; 1998), Muller (2000), Brooks (1998), Huber e Stephens (2000), Lo Vuolo (1996), Orzag e Stiglitz (2001), Crabbe e Giral (2005), James (2002), Gill, Packard e Yermo (2005) e Queisser (2001).

23. Mais recentemente, Suécia e Itália implementaram uma modalidade que combina sistema de repartição com contas individuais que são capitalizadas contabilmente através de indexadores de preços, demográficos ou macroeconômicos. São as chamadas *notional defined accounts*. Nesses planos, as contribuições – realizadas pelos empregados e empregadores – são acumuladas e capitalizadas contabilmente, gerando um “fundo” que garante equilíbrio atuarial num regime de repartição para todos os novos ingressantes.

custeio, apesar de não funcionar lastreado em um fundo previamente constituído, sempre poderá permitir a constituição de reservas, desde que as contribuições correntes (receitas do sistema) ultrapassem o volume de benefícios pagos (despesa do sistema). Em realidade, quase todos os sistemas de repartição prevêm a constituição de fundos de contingência, que são reservas constituídas com o objetivo de reduzir a volatilidade do sistema decorrente de oscilações no emprego, na renda real e em outras variáveis.

Uma forma de entender mais facilmente a distinção entre eles é que enquanto no primeiro regime cada contribuinte está, em princípio, constituindo ao longo de sua vida de trabalho um fundo para financiar sua velhice – ou sua incapacidade para trabalhar e, portanto, conseguir renda –, no segundo, as contribuições feitas pelos atuais contribuintes financiam aqueles que já estão fora do mercado de trabalho. No primeiro regime, apenas nos casos de ocorrência precoce de um sinistro – uma doença, um acidente etc. – haverá transferência da coletividade que contribui para ele ou sua família. Note-se que, nessa circunstância, não há transferência de uma geração para outra, mas apenas entre os que não apresentaram sinistro e os que apresentaram.

O segundo regime, ao contrário, é freqüentemente tratado como um sistema de solidariedade entre gerações, já que os atuais trabalhadores financiam os aposentados e pensionistas e esperam – ou melhor dizer, torcem para – que os futuros trabalhadores estejam dispostos a financiá-los no futuro. Não há, entretanto, garantia de que isso venha a acontecer.

O fato de o primeiro regime estar majoritariamente associado à operação privada através dos fundos de pensão, e o segundo, ao Estado como provedor de planos de previdência, tende a polarizar as discussões entre estatizantes e privatistas. Mas é importante chamar a atenção para o fato de que não há impossibilidade teórica de haver sistemas de capitalização operados pelo Estado, nem tampouco os sistemas de repartição operados pelo setor privado.

O terceiro ponto fundamental, e que freqüentemente vem associado ao anterior, diz respeito à variável de ajuste que na literatura é relatada como “benefício definido” ou “contribuição definida”. No primeiro tipo, o benefício é definido e contratado quando se inicia a adesão ao plano. Esse valor pode ser fixo ou guardar alguma correspondência com as contribuições realizadas pelo segurado. No segundo, o que é definido é a contribuição, ficando indefinido o valor que o segurado irá receber.

Aqui, mais uma vez, a ocorrência empírica de maior freqüência de regimes de capitalização com contribuição definida (entre outros, Chile, Austrália,

Cingapura, Malásia, Argentina, México, El Salvador²⁴ e Bolívia) e de regimes de repartição com benefício definido (Japão, França, Alemanha, Dinamarca, Holanda, Espanha, Brasil, entre outros) tem provocado debates que por vezes tratam o fenômeno empírico como impossibilidade teórica.²⁵ Observe-se que em conjunto com o regime do sistema, a modalidade de benefício define um complexo quadro de distribuição de riscos. No regime de capitalização, os riscos relacionados à poupança e à aplicação dos recursos estão totalmente associados ao segurado, se o plano for de contribuição definida ou de benefício definido, neste caso até a data de aposentadoria, ficando a partir daí com o agente gestor do fundo. No regime de repartição, por outro lado, os riscos demográficos e de desempenho do mercado de trabalho, por exemplo, estão associados aos contribuintes (ativos) e em casos mais graves – quando os recursos captados não são suficientes para arcar com os benefícios – estarão associados à sociedade.

Subjacente à discussão dos sistemas previdenciários há ainda outro aspecto que tem suscitado acalorado debate e diversos estudos.²⁶ Sistemas de repartição seriam mais propensos à redistribuição do que planos em regime de capitalização. Argumenta-se que essa preferência por planos mais generosos só seria implementada por conta de uma distribuição desigual de poder na sociedade que favorece os mais velhos em detrimento dos mais jovens, ainda que, por vezes, isso fosse compensado pelo aumento da poupança em decorrência do efeito herança (ver BERNHEIM, 1991). Nessa medida, os mais velhos sempre teriam preferência por planos mais generosos, uma vez que o ônus recairia sobre as gerações mais jovens, algumas das quais nem sequer nascidas.

De forma simples, pode-se imaginar uma sociedade hipotética com três grupos de trabalhadores: os jovens, os maduros e os aposentados. Suponha-se que a população total não se altere e que a cada período um novo trabalhador jovem ingresse no mercado de trabalho e um aposentado morra – cessando o benefício de aposentadoria. Suponha-se, por fim, que a economia – e os salários – cresça 10% ao ano (a.a.), que a alíquota de contribuição seja constante (20%) e que o sistema de previdência seja criado ao término do primeiro ano. A tabela 2 apresenta a evolução desse sistema, para cinco períodos, indicando para cada grupo de indivíduos os benefícios recebidos e as contribuições realizadas.

24. Em El Salvador, foi mantido um pequeno sistema público que permaneceu apenas com alguns trabalhadores, segundo critério de idade (ver MESA-LAGO; MULLER, 2003).

25. No entanto, Suíça, Canadá e Bélgica, por exemplo, têm sistemas de capitalização com benefício definido, e Suécia e Itália têm sistemas de repartição com contribuição definida. Os Estados Unidos apresentam um sistema de capitalização notional – que, sendo de repartição, simula um sistema de capitalização – com benefício definido.

26. Ver, entre outros, Rangel e Zeckhauser (2001), Meltzer e Richard (1981), Browning (1975), Mulligan e Sala-i-Martin (1999a; 1999b; 2003) e Mulligan, Gil e Sala-i-Martin (2002).

TABELA 2

Simulação de contribuições e benefícios de um regime de repartição

(Em \$)

Ano		1	2	3	4	5
Jovem	Salário	500	550	605	666	732
	Contribuição	B	C	83	91	100
Maduro	Salário	1.000	1.100	1.210	1.331	1.464
	Contribuição	A	B	165	182	209
Aposentado		-	-	A	248	B
					272	C
						309
						D
						329

Observe-se que o grupo A não terá contribuído, mas terá recebido uma transferência líquida de \$248; a geração seguinte – grupo B – terá contribuído com \$165 e receberá \$272, com uma transferência líquida de \$107 das gerações mais novas. O processo continua com transferências líquidas das gerações mais novas para as mais velhas.

Como indicado por Browning (1975, p. 375),

(...) the “ideal” system from the viewpoint of any individual is a zero tax rate during his working years and a very high tax rate after he is retired. More generally, an individual will increasingly favor an increase in the tax rate as he becomes older since he must then pay higher taxes for a shorter number of years before receiving the higher transfer that this rate accomplishes.

Assim, sistemas de repartição e democracia seriam uma combinação mais propícia à expansão de gastos previdenciários.

Mulligan, Gill e Sala-i-Martin (2002), no entanto, usando dados de 90 países, não encontraram evidências de que regimes democráticos gastam maior parcela do Produto Interno Bruto (PIB) em seguridade social do que países não-democráticos, quando controlado pela participação da população idosa no total da população. No mesmo estudo, indicam também que a relação entre gastos previdenciários e variáveis demográficas e econômicas é essencialmente a mesma em regimes democráticos e não-democráticos.

Uma vez apresentados todos os principais conceitos relacionados à questão de previdência, podemos passar à questão que mais polêmica tem suscitado quando o tema é previdência social. É o que faremos na seção subsequente.

4 O ESTADO É NECESSÁRIO NA PREVIDÊNCIA? FAZENDO O QUÊ?

As funções que um Estado democrático moderno deve desempenhar é objeto de polêmica. Se, antes da década de 1930, cabia aos governos apenas a prestação de serviços tais como a defesa do território, a justiça e a segurança, com a grande depressão econômica da década de 1930, e particularmente a partir do final da guerra, os governos passaram a intervir mais intensamente na economia, tentando controlar o crescimento, reduzir o desemprego e, mais recentemente, combater a inflação. Também passaram a fazer parte da intervenção estatal ações mais diretas para promover a redução de desigualdades (entre indivíduos, regiões, grupos étnicos etc.).²⁷ Mas se não há consenso sobre o quão amplo deve ser o leque de atividades que o Estado tem de desempenhar, há algum entendimento de que pelo menos quatro funções básicas um Estado democrático moderno tem de exercer: *a)* garantir as bases macroeconômicas para a estabilidade e o crescimento econômico; *b)* promover e garantir justiça entre os cidadãos; *c)* criar mecanismos institucionais para que a alocação de recursos seja eficiente; e *d)* garantir equidade de oportunidades e de acesso a bens meritórios.

As três últimas funções podem ensejar a participação do Estado em ações ligadas à previdência, ainda que muitas vezes, ao promover um objetivo, ele produza distorções em outro. Para promover e garantir equidade, por exemplo, o Estado exerce tarefa redistributiva,²⁸ que consiste em transferir àqueles que tenham insuficiência de renda recursos que extrai da sociedade via tributação. Dependendo de como é feito o financiamento da transferência, pode-se comprometer a eficiência econômica. As razões de insuficiência de renda podem ser muitas e de naturezas diversas. Pode decorrer do desemprego, da baixa produtividade do trabalho, da perda provisória ou permanente da capacidade de trabalho, ou ainda da pouca – ou, alternativamente, da muita – idade para o desempenho do trabalho.

Muitos países implementaram programas especialmente voltados para proteger o trabalhador do risco do desemprego e da perda de capacidade de trabalho. Isso teve início no final do século XIX, estendendo-se por todo o século XX, sendo mais forte sua presença a partir da segunda metade daquele século. Também o Brasil criou mecanismos similares, desenhando um seguro coletivo de modo a ratear riscos.²⁹ Para os casos de perda de capacidade de trabalho por velhice ou

27. Em 1948 é apresentada a Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), definindo seguridade como um amplo programa de proteção social.

28. Ver, a respeito, Rezende (2001), SPE (2003), Barros, Henriques e Mendonça (2000) e Ferreira e Litchfield (2000), entre outros.

29. A Lei Eloy Chaves foi criada no começo do século XX (1923) e o seguro-desemprego bem mais tarde, através do Decreto-Lei 2.283, de 27 de fevereiro de 1986.

doença, e para proteger a infância, os governos definiram programas de transferência de renda a esses grupos de risco sob a forma de aposentadoria, pensão ou auxílios aos idosos e à infância. Sistemas de previdência e assistência social se enquadram nesse tipo de intervenção do Estado e são construções institucionais modernas para dar conta de problemas de insuficiência de renda.

Mas se hoje podemos reconstituir esse processo com bastante acuidade, ainda assim temos muito que explicar em termos das razões que justificam a atuação do Estado nessa área e, mais particularmente, em programas de previdência. De programas bastante modestos e de garantia de renda mínima aos desvalidos, velhos e pobres, que datam da metade do século XIX – como já mencionado na introdução deste livro – aos amplos programas de proteção social, há uma distância bastante longa e de explicação não trivial.

Mesmo se considerarmos o modelo alemão implantado por Bismarck em 1883 como ponto de partida – que era um seguro social financiado pelos empregados, empregadores e Estado (financiamento tripartite), com o objetivo de proteger os empregados dos riscos previdenciários, e por isso, um sistema estruturado –, a mudança ocorrida ao longo do século XX foi surpreendente. Nesse período passou a se impor a idéia de seguridade social (modelo de Beveridge), segundo a qual a prestação é devida não apenas para quem se inseriu no mercado de trabalho, mas para todos os que não podem ou não conseguem encontrar meios de sustento através do trabalho.

Não à toa, as discussões mais modernas sobre o tema recaem sobre o processo de retirada do Estado como provedor desse amplo desenho de proteção social. Não apenas devido a seus custos – mas também por eles –, mas por conta dos impactos negativos sobre mercado de trabalho, decisões de poupança e transferências não intencionais de renda.

Christiane Kuptsch (2001, p. 5), em sua análise do processo de privatização da previdência em diversos países, indica que:

Different societies have different ideas about the tasks that the State should be responsible for, and those ideas can change with time. The fact that a particular task is important for public welfare, in other words that is a 'public' responsibility, does not mean that it has to be carried out or even regulated by the State. Supplying food and clothing would be an example. On the other hand, a constitutional State may carry out only public responsibilities; anything else would have to be seen as interfering with the freedom of the individual.

De pronto, devemos chamar a atenção para o fato de que sejam quais forem as respostas e explicações que teorias possam dar a essa questão, do ponto de vista

empírico a participação do Estado nas questões de previdência social é simplesmente uma verdade inquestionável.

A tabela 3 traz dados de 33 países³⁰ sobre o peso dos sistemas previdenciários e de bem-estar nas contas públicas – portanto com participação do Estado no sistema – e no produto desses países. Em todos os continentes, para países com diferentes graus de desenvolvimento, para ricos e para pobres, para colonizados e colonizadores, países populosos ou quase inabitados, países continentais ou simples porções de terra, países com população jovem e aqueles cuja população é mais madura, a realidade é uma só: o Estado participa dos sistemas de previdência e de bem-estar, e essa participação é crescente quanto mais rico e mais desenvolvido for o país.

TABELA 3

Gastos com seguridade social e bem-estar: diversos países – média de 1978-1982

Países	% do PIB	% de gasto governamental	Países	% do PIB	% de gasto governamental
Peru	0,03	0,17	Estados Unidos	7,53	33,96
Filipinas	0,27	2,11	Reino Unido	9,43	25,48
Cingapura	0,29	1,36	Suíça	9,84	48,64
Guatemala	0,41	3,64	Grécia	10,21	28,35
Paquistão	0,48	2,65	Chile	10,39	33,96
Turquia	0,64	2,40	Nova Zelândia	11,40	29,26
Zâmbia	0,78	2,30	Hungria	11,63	21,21
México	1,03	16,01	Uruguai	11,67	48,34
Coréia	1,13	6,46	Itália	12,61	30,11
Venezuela	1,75	6,76	Noruega	12,90	33,89
Costa Rica	1,95	8,86	Dinamarca	16,46	42,29
Colômbia	3,03	20,06	Espanha	16,20	58,81
Egito	4,62	9,68	Áustria	17,50	45,77
Argentina	6,29	32,38	França	17,56	44,12
Austrália	7,00	27,94	Suécia	19,48	47,86
Brasil	7,03	35,25	Holanda	19,95	37,09
Canadá	7,12	33,12	Bélgica	21,71	42,09

Fonte: Extraído de Tabellini (1990).

30. Na tabela original são apresentadas informações de 63 países.

Como mencionado na seção anterior, há enorme diversidade de arranjos institucionais, indicando não haver determinismo entre modelos e sistemas. No entanto, é razoável admitir-se que, em sistemas de capitalização (*funded*), há preponderância do setor privado e, nessa medida e como contrapartida, o papel do governo é majoritariamente regulatório (como é o caso da Austrália, do Chile, do México, entre outros) e, em alguns casos, também como garantidor de renda mínima àqueles desprovidos de qualquer rendimento ou estrutura de apoio. Já em sistemas de repartição (*unfunded* ou *pay-as-you-go*), a presença do Estado é massiva como operador do sistema. Há, no entanto, diversas manifestações empíricas em que, além de operador, o Estado age como regulador, seja porque um segundo pilar é privado e complementar (como no Brasil, por exemplo, e em diversos outros países), seja porque o sistema permite concorrência entre agentes privados e o próprio Estado (o caso da Argentina se assemelha a essa situação).

Mas o que significa essa diversidade de modos de inserção do Estado nas questões de previdência? Observe-se que não apenas a forma de inserção do Estado, mas também a dimensão da questão previdenciária varia enormemente de país para país, como bem demonstram os dados da tabela 3. Enquanto os gastos com previdência de países como Peru, Filipinas, Cingapura, Guatemala, Paquistão, entre outros, ficam bem abaixo de 10% do total de gastos governamentais, em outros como Argentina, Brasil, Canadá, Suíça, Chile, Uruguai,³¹ Espanha e Áustria os gastos ultrapassam os 30% das despesas totais do governo.

Tentar explicar as diversidades de manifestações empíricas sem uma abordagem teórica pode ser uma tarefa por demais exaustiva e pouco conclusiva. É necessário, portanto, que tenhamos algum arcabouço teórico que nos oriente. Na literatura sobre o tema, duas grandes famílias de abordagem oferecem razões da ação do Estado em assuntos de previdência. O primeiro conjunto busca razões para o governo intervir nesse “mercado” e, por isso, são conhecidas como teorias normativas da ação do Estado; o segundo conjunto não se manifesta sobre se o Estado deve ou não intervir, apenas indica como e por que ele de fato intervém. Esse segundo conjunto de explicações (denominado versões positivas da presença do Estado) é, ainda, frequentemente dividido em dois grupos: um que explica o envolvimento do Estado como decorrência de preferências de agentes que se manifestam na esfera política, e outro que busca razões de eficiência (ou ineficiências) para justificar a presença do Estado.

31. O Uruguai era um caso extremo, e a reforma de seu sistema em 1995 representou a derrota definitiva do *lobby* “grisalho” que conseguira impedir mudanças em duas outras tentativas (fracassadas) de mudança do sistema.

As teorias que explicam por que governos devem intervir partem da hipótese de que os agentes têm alguma deficiência (de informação, de capacidade de decisão etc.), cabendo então aos governos intercederem de modo a corrigir essa deficiência. Em síntese, entendem que os indivíduos quando jovens não têm noção exata da precariedade da vida e da saúde e não têm capacidade de fazer cálculos intertemporais porque são míopes com relação ao próprio tempo. Em decorrência disso, quando jovens não poupam o suficiente para enfrentar o desemprego, a velhice, a doença e a invalidez. Uma versão mais amena sugere que os indivíduos simplesmente não têm informações relevantes sobre esse processo ou, se têm, diz outra vertente, não são capazes de realizar cálculos complexos sobre poupanças de longo prazo (ver FELDSTEIN, 1974; BARRO, 1974; OLIVEIRA, 1982; 1992).

Oliveira (1992, p. 7-8) assim explica a razão da interferência do Estado determinando a compulsoriedade do sistema:

A decisão de quanto poupar, quando poupar e como investir esta poupança de modo a garantir um fluxo de rendas suficiente durante o período de inatividade é, certamente, muito complexa. O indivíduo deveria ter disponível um conjunto de informações extremamente amplo e preciso sobre seus futuros riscos: períodos, natureza e custos de tratamento de doenças que venham a acometer a si e a seus dependentes, probabilidades quanto ao desemprego, morte, invalidez, expectativa de vida (do segurado e de seus dependentes) etc. Do lado do investimento, seriam necessárias informações razoavelmente precisas quanto ao leque de possibilidades disponíveis, custos de oportunidade etc. Mesmo que, em uma hipótese absurda, estas informações fossem disponíveis, a análise das mesmas seria tarefa árdua para uma equipe de atuários e de analistas de investimento, especificamente em um país sujeito a grandes “turbulências” no campo econômico como o Brasil. Para a população como um todo, a tarefa seria simplesmente impossível.

Observe-se que o primeiro argumento é razoável e, de fato, pode corresponder à realidade. As pessoas, sobretudo as mais jovens, teriam forte preferência pelo consumo, na expectativa de terem tempo no futuro de acumularem o suficiente para os infortúnios. Uma importante crítica à intervenção direta do Estado em assuntos da previdência é que a miopia da juventude poderia explicar sua ação no estabelecimento de um sistema de seguro social com adesão compulsória – e, como tal, com algum caráter distributivo –, mas não a operação do sistema. Nas palavras de Oliveira (1992, p. 9): “A compulsoriedade não implica necessariamente administração estatal dos mecanismos de captação, aplicação e transferência de recursos financeiros, bem como na prestação direta de serviços por agentes estatais no âmbito da Seguridade Social”.

No caso da presença do Estado em decorrência da carência de informação, há dois tipos de contestação. O primeiro, de cunho teórico. Decisões complexas

são tomadas diariamente pelos indivíduos sem que eles tenham completa informação. Além disso, é sempre possível – a um certo preço e sob certo risco – delegar certas decisões a agentes especializados. É dessa forma, aliás, que diariamente milhões de poupadores delegam a bancos, corretoras e distribuidoras decisões sobre a melhor aplicação a fazer. Claro que a poupança previdenciária, por suas características de longo prazo, envolve riscos adicionais *vis-à-vis* a aplicação de poupança de curto prazo. Mas, ainda assim, é bastante razoável supor que, na ausência de sistemas públicos de previdência, segmentos privados desempenhassem esse papel e poderiam ser fiscalizados e regulados pelo setor público.

Uma segunda abordagem indica que um argumento para justificar a forte presença do Estado em programas de seguridade e previdência é a necessidade de redistribuição de recursos na sociedade. Aqui é possível haver dois tipos de redistribuição: *a)* de uma geração para outra; e *b)* dentro da mesma geração, dos mais ricos para os mais pobres.

Uma terceira linha de explicação recorre à existência de falhas de mercado que prejudicariam o consumidor, exigindo a presença do Estado. Seriam três principais falhas de mercado: *a)* ausência de oportunidades de investimentos relativamente seguros em termos de retornos reais; *b)* ausência de mecanismos para cobertura de riscos associados à duração da vida e do período laboral; e *c)* ausência de um mercado estruturado de conversão de pecúlio em renda permanente.

Uma última linha de argumentação dentro dessa família teórica que justifica a presença do Estado em sistemas de previdência pode ser descrita como “depreciação do capital humano”. As palavras do Dr. William Osler, em sua palestra de despedida da Universidade Johns Hopkins, em 22 de fevereiro de 1905, ilustram bem essa idéia:

My (...) fixed idea is the uselessness of men above sixty years of age, and the incalculable benefit it would be in commercial, political and in professional life if, as a matter of course, men stopped work at this age (...). That incalculable benefits might follow such a scheme is apparent to any one who, like myself, is nearing that limit, and who has made a careful study of the calamities which may befall men during the seventh and eighth decades. Still more when he contemplates the many evils which they perpetuate unconsciously, and with impunity (OSLER, 1910 *apud* SALA-I-MARTIN, 1995).

A explicação nesse caso é que os mais velhos teriam uma produtividade menor do que a média dos trabalhadores, fazendo com que a produtividade geral da economia fosse menor com eles trabalhando do que se a força de trabalho fosse totalmente composta por segmentos mais jovens (SALA-I-MARTIN, 1995; MULLIGAN, 2000). Esse fato seria agravado, ou seja, a diferença de produtividade seria ainda

maior, caso as coortes mais jovens fossem mais instruídas do que as mais velhas.³² Então haveria aí uma justificativa para a ação do Estado, no sentido de induzir os mais velhos a se retirarem do mercado de trabalho, dando-lhes um incentivo monetário. Caberia ao Estado, portanto, criar sistemas previdenciários garantindo renda para os mais velhos, a fim de que saíssem logo do mercado de trabalho, com efeitos positivos sobre a produtividade da economia.

A favor dessa interpretação é o fato de que a realidade empírica parece confirmar que os trabalhadores estão permanecendo menos tempo e se retirando cada vez mais cedo do mercado de trabalho. A literatura internacional tem interpretado de forma ligeiramente diferente esse evento, atribuindo-o a fatores ligados aos regulamentos mais benevolentes dos sistemas de previdência, de um lado;³³ mas, de outro, à expansão do valor e da facilidade de acesso aos benefícios ligados ao desemprego. É a combinação de ambos que estaria determinando essa retirada antecipada do mercado de trabalho (ver GRUBER; WISE, 2004; LUMSDAINE; MITCHELL, 1999; OECD, 2000).³⁴

Mais uma vez, entretanto, o argumento que justificaria a presença do Estado – nessa interpretação sua presença visaria corrigir preços relativos, de modo a induzir a retirada precoce ou antecipada da força de trabalho mais velha – é potente para explicar sua ação regulatória, mas não nos permite concluir que o Estado deva operar o sistema, ou mesmo realizar pesadas transferências de renda via sistemas de previdência.

Como se constata de toda essa explanação, várias das versões são capazes de explicar e justificar a presença do Estado nas questões de previdência, mas nenhuma delas dá suporte teórico à presença do Estado, em primeiro lugar, na operação dos sistemas de previdência e, em segundo lugar, na magnitude em que produz pesadas transferências de renda em segmentos sociais e etários da sociedade. Passemos então às versões positivas da presença do Estado em sistemas de previdência.

4.1 Democracia e previdência

Na literatura sobre a participação do Estado em sistemas de previdência há inúmeros trabalhos que associam democracia a regimes de repartição e, a partir daí,

32. Isso, de fato, aconteceu em praticamente todos os países desenvolvidos até os anos 1990. Atualmente o crescimento de escolaridade média das coortes mais jovens é bem lento (OECD, 2002). No Brasil, isso começou a ocorrer mais tarde, e o processo ainda está em andamento. Ver, a respeito, Rezende e Tafner (2005, cap. 8).

33. A análise que se faz é que todo o aparato institucional implementado a partir da década de 1950 e que se estendeu até meados da década de 1970 levou, de fato, à retirada precoce do mercado de trabalho. A questão é que, uma vez explicitados os gigantescos déficits, os ajustamentos institucionais caminharam em sentido contrário, o que poderia negar a capacidade explicativa dessa versão.

34. Também no Brasil esse processo está em curso, como será visto no capítulo 4.

conseguem fornecer certo grau de explicação para a forte presença do Estado como agente de transferências de renda. Essa literatura inicia-se na década de 1960 e se estende, com críticas e aprimoramentos, até hoje.³⁵

O argumento fundamental é que a luta pela distribuição de recursos na sociedade via transferências governamentais se dá através do sistema eleitoral. Seja através do recurso ao eleitor mediano, seja através da noção de grupos de interesse, essas teorias admitem implicitamente a hipótese de que a preferência majoritária estabelecida pelo eleitor transforma-se em política pública.³⁶ A transferência de recursos pode se dar entre indivíduos de uma mesma geração – nesse caso entre pobres e ricos, mulheres e homens, brancos e negros, ou qualquer combinação desses elementos, havendo ainda a possibilidade de transferências negativas, ou seja, dos mais pobres para os mais ricos – ou entre indivíduos de diferentes gerações, nesse caso dos mais jovens para os mais velhos ou vice-versa.

Apesar de diversas inovações interpretativas, o fato é que as teorias que estabelecem conexões com a política fracassam na tentativa de explicar o surgimento dos sistemas previdenciários. Apesar disso, uma coisa parece inequívoca: sistemas de previdência surgem como consequência dos processos de proletarização e de urbanização, quando os trabalhadores e suas famílias passam a ficar mais expostos a riscos de miserabilidade sem qualquer rede de proteção familiar ou social. Uma vez criadas essas condições básicas, as teorias baseadas em grupos de interesse, combinadas com a expansão do sufrágio, parecem ser capazes de explicar a preferência por sistemas com conteúdo redistributivo, que, para nosso argumento, é suficiente. De toda forma, não se deve descartar a hipótese não explicitamente formulada por Esping-Andersen (2003) de que as gerações ou grupos etários que passaram pela crise de 1929 e pela guerra tinham um argumento moralmente sólido para pleitearem ampliação dos benefícios previdenciários. Sobretudo porque os custos dessa ampliação, além de difusos – o que favorece sua aprovação –, são economicamente não perceptíveis para as gerações mais jovens àquela época, já que a economia mundial crescia a taxas esplendorosas (média de 5,9% a.a.).³⁷

35. Downs (1960), Aaron (1966), Olson (1965), Browning (1973; 1975), Meltzer e Richard (1981), Tabellini (1990), Sala-i-Martin (1995), Mulligan e Sala-i-Martin (1999a; 1999b; 2003), Mulligan, Gill e Sala-i-Martin (2002) e Pampel e Williamson (1989).

36. Ver a respeito, entre outros, Kitschelt (1990), Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) e Downs (1957).

37. Em um grupo de 11 países, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Bélgica tiveram crescimento médio inferior a 5%. Holanda, Itália e Japão apresentaram média anual superior a 5%, e Canadá, Espanha, França e Japão apresentaram taxa superior a 6% a.a., sendo que Espanha e Japão registraram taxas superiores a 8%.

5 UM MODELO SIMPLES EXPLICATIVO-CAUSAL

Nesta seção apresentamos o modelo explicativo-causal que orientará as análises apresentadas em diversos capítulos deste livro.

É importante que o leitor tenha clareza de que os sistemas de previdência podem ser entendidos como um corpo que apresenta vasos comunicantes com outros corpos. Sendo um corpo, tem propriedades importantes, como, por exemplo, regras próprias que lhe determinam o comportamento. Mas como se comunica com outros corpos ou sistemas que lhe são independentes, é também afetado por eles. Assim, depende não apenas de suas condições próprias, mas também das condições de outros sistemas relacionados, ou seja, das variáveis que determinam as condições desses sistemas.

Quando um sistema de previdência apresenta, por exemplo, dificuldades de sustentabilidade financeira e atuarial, as causas primárias dessas dificuldades podem tanto estar dentro quanto fora do sistema de previdência. Podem ser, por exemplo, regras de elegibilidade e de concessão dos benefícios, do valor destes, regras de contribuição e das alíquotas de contribuição – variáveis que estão dentro do sistema de previdência. Mas podem também ser o nível de emprego, o grau de formalidade (ou, inversamente, o grau de informalidade), o salário real médio e a produtividade – variáveis que são determinadas no mercado de trabalho e dependem, por sua vez, de condições macroeconômicas e institucionais.

Além dessas variáveis mencionadas, as condições de sistema de previdência dependem ainda da taxa de juros – pois que determinam a rentabilidade dos fundos de previdência –, das regras de aplicação dos fundos constituídos (isso é especialmente relevante para os países com sistemas de capitalização e, no caso brasileiro, para os fundos) e da dinâmica demográfica. Esta, por sua vez, da dinâmica de nascimentos e mortes da sociedade, que depende das condições sanitárias, de higiene e de saúde da população e também de hábitos, costumes e valores da sociedade, que são mutáveis no tempo.

É bastante evidente que parte expressiva dessas variáveis está mudando de forma a comprometer o equilíbrio do sistema, embora tais mudanças não sejam necessariamente ruins. Pelo contrário, em muitos casos são positivas e socialmente boas e justas. Apenas um exemplo: quando as condições sanitárias e de saúde melhoram, a população vive mais e melhor. Isso é ótimo do ponto de vista individual e social, mas uma tragédia para o financiamento da previdência, porque todo esse “ganho” que decorre de esforço social é apropriado privadamente, na medida em que as regras atuais dos sistemas de previdência não incorporam essa mudança. O

expresso no diagrama na “caixa” denominada “instituições, normas e regulamentos que regem o sistema de previdência”.

Mas é importante que o leitor tenha claro que o desempenho do sistema de previdência dependerá em grande medida do desempenho de outros sistemas, em especial do mercado de trabalho – e este, por sua vez, depende enormemente não apenas das condições macroeconômicas, mas também das instituições que regulam o mercado de trabalho –, uma vez que este determina, em parte, o nível de emprego, o nível de remuneração e, juntamente com o aparato institucional e o desempenho macroeconômico, determina o grau de informalidade (ver capítulos 7 e 8). O sistema de previdência dependerá, também, do desempenho macroeconômico, pois, além de afetar o desempenho do mercado de trabalho, define a taxa de juros – variável-chave para a sustentabilidade de fundos de capitalização – e, em última instância, o nível de crescimento da economia.

Por fim, o leitor deve também ficar atento para as grandes mudanças demográficas. A literatura sobre previdência é farta no sentido de indicar que as mudanças demográficas ocorridas durante o século XX nos países desenvolvidos, que ajudaram a constituir poderosos mecanismos de proteção social, são hoje em dia fatores severamente restritivos à sustentabilidade desses sistemas e estão na raiz das mudanças implementadas nos sistemas previdenciários desses países a partir do final do século passado. Como expresso no relatório da OECD (2000, p. 7):

For many decades, demographic and labour force participation trends have provided a favourable economic environment in OECD countries. (...) If existing patterns continue, the favourable trends could start to reverse in about 5 to 10 years time. The baby-boom generation will reach retirement age and the percentage in the labour force could begin to fall. There would be relatively fewer people producing the goods and services needed to support a population that includes many more retired people.

Nos capítulos subseqüentes, como indicado na introdução deste livro, serão apresentadas análises teóricas e empíricas sobre as questões aqui discutidas e serão trazidos elementos que nos permitam comparar como estamos em relação aos demais países e, sobretudo, elementos que permitam a reflexão sobre os possíveis rumos a tomar em nosso sistema previdenciário.

REFERÊNCIAS

AARON, H. J. The social insurance paradox. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, v. 32, p. 371-374, Aug. 1966.

BARRO, R. Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, v. 82, n. 6, p. 1.095-1.117, 1974.

- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2005 (Seminários Dimac, n. 196).
- BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R. E.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BERNHEIM, D. How strong are bequest motives? Evidence based on estimates of the demand for life insurance and annuities. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 5, p. 899-927, 1991.
- BÖRSCH-SUPAN, A.; SCHNABEL, R.; KOHNZ, S.; MASTRUBUONI, G. Micro-modeling of retirement decisions in Germany. In: GRUBER, J.; WISE, D. A. (Eds.). *Social security and retirement around the world: micro-estimation*. The University of Chicago Press. Chicago and London, 2004.
- BROOKS, S. *Social protection in a global economy: the case of pension reform in Latin America*. 1998. Inédito.
- BROWNING, E. K. Social insurance and intergenerational transfers. *The Journal of Law and Economics*. v. 16, p. 215-237, Oct. 1973.
- . Why the social insurance budget is too large in a democracy? *Economic Inquiry*, v. 13, p. 373-388, 1975.
- BURTLESS, G.; MOFFITT, R. A. The effect of social security benefits on the labor supply of the aged. In: AARON, H. J.; BURTLESS, G. (Eds.). *Retirement and economic behavior*. Washington, D.C.: Brookings, 1984.
- CRABBE, C. A.; GIRAL, J. Lessons learned from pension reform in Latin America and the Caribbean. In: CRABBE, C. A. (Ed.). *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps*. Inter-American Development Bank, 2005.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Perspectives à long terme des retraites*. Paris: La Documentation Française, 1995.
- DELGADO, G. *Política social e distribuição de renda no Brasil*. In SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, 2005, Campinas: IE/Unicamp, 28 e 29, abr. 2005.
- DELGADO, G.; CARDOSO JR., J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. *Previdência, assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS, 2000.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- . Why the government budget is too small in a democracy? *World Politics*, v. 12, p. 541-564, July 1960.
- ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, V. S. P. (Orgs.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- FELDSTEIN, M. Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, v. 82, n. 51, p. 905-926, 1974.
- FERREIRA, F. H. G.; LITCHFIELD, J. A. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil – 1981/95. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- GILL, I. S.; PACKARD, T.; YERMO, J. *Keeping the promise of social security*. The World Bank, Stanford University Press, 2005.

- GRUBER, J.; HANRATTY, M. The labor market effects of introducing national health insurance. Evidence from Canada. *Journal of Economics and Business Statistics*, v. 13, n. 2, p. 163-174, Apr. 1995.
- GRUBER, J.; WISE, D. A. *Social security and retirement around the world*. Chicago and London: National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 1999.
- . *Social security and retirement around the world: micro-estimation*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2004.
- GILLION, C. ; TURNER, J.; BAILEY, C.; LATULIPPE, D. (Eds.). *Social security pensions – development and reform*. Geneva: International Labour Office, 2000.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *The political economy of pension reform. Latin America in comparative perspective*. Geneve, 2000 (Unrisd Occasional Paper, n. 7).
- JAMES, E. *Social security reform around the world: lessons from other countries*. Aug. 2002 (NCPA Policy Report, n. 253).
- KITSCHOLT, H. Organization, strategy, and elections. In: KITSCHOLT, H. *The logics of party formation – ecological politics in Belgium and West Germany*. Ithaca: Cornell University Press, Cap. 2, 1990.
- KLINGEMANN, H. S.; HOFFERBERT, R. I.; BUDGE, I. *Parties, policies, and democracy*. Westview Press, San Francisco, 1994.
- KUPTSCH, C. Social security privatization: different context, different context. In: SCHEIL-ADLUNG, X. (Ed.). *Building social security: the challenge of privatization*. International Social Security Series, New Brunswick and London, v. 6, 2001.
- LAVINAS, L. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, p. 103-125, July/Sep. 2006.
- LO VUOLO, R. M. Reformas previsionales en America Latina: el caso Argentine. *Comercio Exterior*, v. 46, n. 9, 1996.
- LUMSDAINE, R., MITCHELL, O. New developments in the economic analysis of retirement. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. *Handbook of Labor Economics*, 3C, p. 3.261-3.307, 1999.
- MATIJASCIC, M. *O período pós-laboral: previdência e assistência social no Brasil*. In: RELATÓRIO DO PROJETO MÚLTIPLAS QUESTÕES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO, 3., 2006, Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- MELTZER, A.; RICHARD, S. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, v. 89, p. 914-927, 1981.
- MESA, A. A. de. Fiscal and institutional considerations of pension reform: lessons learned from Chile. In: CRABBE, C. A. (Ed.). *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.
- MESA-LAGO, C. *Changing social security in Latin America: towards the alleviation of social costs of economic reform*. Pittsburg, 1994.
- . *La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina y el Caribe*. Caracas, 1988. v. 2.
- MESA-LAGO, C.; MULLER, K. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. P. (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Informe de Previdência Social*, v. 16, n. 8, ago. 2004.

- . *Informe de Previdência Social*, diversos volumes.
- MULLER, K. Pension privatization in Latin America. *Journal of International Development*, v. 12, p. 507-518, 2000.
- MULLIGAN, C. *Induced retirement, social security, and the pyramid mirage*. Cambridge, M.A.: 2000 (NBER Working Paper, n. 7.679).
- MULLIGAN, C.; SALA-I-MARTIN, X. *Social security in theory and practice (i): facts and political theories*. Cambridge, M.A.: 1999a (NBER Working Paper, n. 7.118).
- . *Social security in theory and practice (i): efficiency theories, narrative theories and implications for reform*. Cambridge, M.A., 1999b (NBER Working Paper, n. 7.119).
- . *Social security, retirement, and the single-mindedness of the electorate*. Cambridge, M.A.: 2003 (NBER Working Paper, n. 9.691).
- MULLIGAN, C.; GILL, R.; SALA-I-MARTIN, X. *Social security and democracy*. Cambridge, M.A.: 2002 (NBER Working Paper, n. 8.958).
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Reforms for a ageing society*, 2000.
- . *Education at Glance*, 2002.
- OLIVEIRA, F. A. de. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- OLIVEIRA, F. E. B. *Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1982 (Texto para discussão interna, n. 53).
- . *Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social*. Ipea, abr. 1992 (Texto para discussão, n. 251).
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1965.
- ORZAG, P.; STIGLITZ, J. Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems. In: HOLZMANN, R.; STIGLITZ, J. (Eds.). *New ideas about social security: towards sustainable pension system in the 21st century*. Washington, D.C.: World Bank, 2001.
- PAIVA, L. H. P.; ANSILIERO, G. A. F. Impactos da previdência social sobre a pobreza. *Informe de Previdência Social*, Brasília: MPAS, v. 17, n. 3, 2005.
- PAMPEL, F.; WILLIAMSON, J. *Age, class, politics and the welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- PESTIEAU, P. E.; STIJNS, J. P. Social security and retirement in Belgium. In: GRUBER, J.; WISE, D. A. (Eds.). *Social security and retirement around the world*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1999.
- QUEISSER, M. Privatization: more individual choice in social protection. In: SCHEIL-ADLUNG, X. (Ed.). *Building social security: the challenge of privatization*. International Social Security Series, New Brunswick and London, 2001.
- RANGEL, A.; ZECKHAUSER, R. Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing? In: CAMPBELL, J. Y.; FELDSTEIN, M. (Eds.). *Risk aspects of investment-based social security reform*. The University of Chicago Press, 2001.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

- . Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- REZENDE, F. E.; TAFNER, P. (Eds.). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA/SPE. *Gastos sociais do Governo Central: 2001 e 2002*. Ministério da Fazenda, nov. 2003.
- SALA-I-MARTIN, X. *A positive theory of social security*. Yale University, Nov. 1995 (Discussion paper).
- SILVA, A. M. A. D. A.; PIRES, M. C. C. *Ajuste fiscal, estabilidade e crescimento*. Brasília: Ipea, jun. 2006 (Boletim de Desenvolvimento Fiscal, n.1).
- TABELLINI, G. *A positive theory of social security*. Cambridge, M.A.: 1990 (NBER Working Paper, n. 3.272).
- TAFNER, P. *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- TAFNER, P.; PESSOA, M.; MENDONÇA, J. *Aposentadoria por invalidez dos servidores públicos civis do poder executivo federal entre 1994 e 2004*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2006 (Série Seminários Dimac).
- VARSANO, R.; PESSOA, E. P.; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; RAIMUNDO, C. M. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para discussão, n. 583).
- WORLD BANK. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press, 1994.
- . *Brazil social insurance and private pensions*. Country Operations Division, Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, (Report, n. 12.336-BR), 1995.
- . *Brazil: critical issues in social security*. Washington, D.C. A World Bank country study, 2001.

ANEXO

Financiamento da seguridade social

Fontes de financiamento da seguridade social

Contribuição	Base de incidência	Aliquota
Contribuições dos empregados	Salário bruto até o teto de cerca de 10 salários de contribuição (SCs)	7,65% até 3 SCs
		8,65% de 3 SCs a 3 SCs
		9% de 3 a 5 SCs
		11% de 5 a 10 SCs
Contribuições dos empregadores	Folha salarial	20% sobre o total (incluindo autônomos)
		1% a 3% para acidentes de trabalho
		15% ao contratar autônomo
Contribuições de autônomos (contribuintes individuais)	Classes de rendimentos até o teto de 10 SCs	20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do SC
Contribuições de segurados especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)	Resultado da comercialização da produção	2% com mais 0,1% a título de acidentes de trabalho
Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	Valor adicionado, faturamento; isenção para instituições financeiras	Valor adicionado de 7,6% ou via lucro presumido; 3% do faturamento
Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL)	Lucro líquido das empresas. Lucro presumido 32% (com Imposto de Renda)	8% para as empresas em geral e 18% para instituições financeiras
Repasses da União (Tesouro Nacional)	Orçamento fiscal, excluindo o que existe para o Orçamento da Seguridade Social (OSS)	Depende das necessidades de financiamento
Receitas de concursos de prognósticos	Receita líquida	Deduzidos os valores de prêmios, impostos, administração e crédito educativo
Contribuição Provisória sobre Transações Financeiras (CPMF)	Movimentações bancárias	0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular
Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) ^a	Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%)	2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores sobre a folha; 2% a título de Cofins e 1% a título de CSLL
Outras receitas	Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários	Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis

Fontes: Lei 8.212/1991, atualizada pela EC 20/1998, e Lei 9.876/1999. Extraído de Tafner (2006, p. 482).

^a O Simples substitui a Cofins, a CSLL e as contribuições dos empregadores sobre a folha.

