

Luís Eduardo Afonso¹
FEA/USP

SUMÁRIO

O capítulo traz inicialmente os aspectos conceituais da seguridade social e da previdência social. São apresentadas as características dos regimes de repartição e de capitalização. A seção seguinte trata dos aspectos distributivos dos sistemas previdenciários. Apresentam-se na seqüência os dados mais relevantes da previdência social no Brasil. Dando continuidade, são abordadas as questões teóricas mais relevantes referentes à reforma da previdência. Finalizando, são apresentadas as medidas mais importantes da reforma previdenciária efetuada no início do governo Lula.

PALAVRAS-CHAVE

Seguridade social; previdência social; saúde; assistência social; regimes previdenciários; reforma da previdência.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a previdência social ganhou relevância na agenda político-econômica do país. Raros foram os dias em que esse assunto não esteve presente, com grande destaque, nos meios de comunicação. Em particular, a expressão *reforma da previdência* passou a fazer parte de nosso vocabulário cotidiano e constituiu-se em um dos temas mais discutidos e controversos nos debates acerca dos rumos do país. O razoável consenso sobre a inadequação do atual sistema não encontra paralelo na homogeneidade das propostas de mudança, fazendo com que alterações na previdência social (assim como tem ocorrido em vários outros países) sejam de lenta tramitação e difícil aprovação.

Mas, afinal, por que este tema é tão importante? Quais as principais características de nosso sistema previdenciário? Por que o adequado equacionamento das finanças públicas (*vide* Capítulo 5) depende tanto da questão previdenciária? Quais são os efeitos macro e micro-econômicos dos sistemas previdenciários? O que leva à situação de uma reforma previdenciária ser, paradoxalmente, tão necessária, e tão demorada e custosa para ser implementada?

¹ O autor agradece a Ciro Biderman e Paulo Arvate o convite para escrever este capítulo, e a Nelson Marconi, os comentários e sugestões feitos a uma versão anterior deste texto, por ocasião do Seminário de Estudos do Setor Público, realizado em março de 2004.

Estas são algumas das questões que este capítulo pretende tratar. Busca-se abordar os tópicos mais relevantes referentes à previdência social, inicialmente com um tratamento mais teórico e, posteriormente, com um enfoque voltado para os dados da previdência brasileira. Além desta breve introdução, há mais cinco seções. Na segunda, trata-se da definição de alguns conceitos referentes à previdência social. A terceira seção analisa os regimes previdenciários de repartição e de capitalização. Na quarta seção, mostram-se algumas características e particularidades da previdência social brasileira. Na seqüência, tendo-se como base o quadro traçado anteriormente, a quinta seção aborda os aspectos relativos à reforma da previdência. Para finalizar, são apresentados os comentários finais. Espera-se que a leitura deste capítulo possa contribuir para que o leitor tenha uma melhor compreensão desse importante tópico de finanças públicas.

CONCEITOS INICIAIS

Talvez a melhor forma de iniciar essa exposição seja por meio de duas questões bastante básicas e fortemente relacionadas: por que existe previdência social? Quais as suas funções? Para conseguir respostas precisas, faz-se necessária a adequada definição de alguns termos, de forma a permitir uma visão mais clara de três programas governamentais, bastante próximos. São eles: *saúde*, *assistência social* e *previdência social*. No Brasil, a Constituição de 1988, em seu artigo 194, apresentou como novidade o conceito de *seguridade social*, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Prosseguindo, no artigo 195 (em sua redação original), define-se que o financiamento da seguridade social será feito por toda a sociedade, por meio dos “recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Também são fontes de recursos as contribuições sociais dos empregadores (sobre a folha de salários, lucro e faturamento), dos trabalhadores e, caracterizando uma perene busca por maiores recursos, as receitas de concursos de prognósticos.

No entanto, a agregação desses programas pode não ser a estratégia mais adequada, devido à diversidade de funções e às diferenças no ônus do financiamento de cada um. Empregando-se uma tipologia similar àquela apresentada em Oliveira e Beltrão e FIPE,² tem-se que a *previdência social* possui as características de um seguro social, cujo objetivo é assegurar aos indivíduos, por meio de um fluxo continuado de pagamentos, as condições necessárias a sua manutenção e a de seus dependentes. Esses pagamentos são fruto da redução ou da perda de capacidade laboral, usualmente decorrentes da velhice, embora fatos como acidentes de trabalho ou morte do segurado possam ser incluídos no rol de eventos geradores de benefícios. Portanto, fica implícito que deve haver, em algum grau, relação entre as contribuições efetuadas e os benefícios previdenciários recebidos.

Para que tenha direito ao *benefício*, é usual que o indivíduo compulsoriamente tenha efetuado contribuições à organização previdenciária durante sua vida ativa. Há duas linhas para explicar essa compulsoriedade. Na primeira, apresentada por Veall,³ a inexistência de obrigatoriedade poderia causar um problema de risco moral. Alguns indivíduos poderiam não contribuir para a previdência (preferindo consumir ao longo de seu ciclo de vida uma parcela maior de seus recursos), o que resultaria, *ex post*, em uma renda insuficiente na velhice. A escolha de tal trajetória intertemporal de consumo seria feita de maneira racional, pois

² Oliveira & Beltrão (1997) e FIPE (1993).

³ Veall (1986).

esses indivíduos teriam a percepção de que as outras pessoas não se aprazem em ver seus semelhantes em condições inadequadas. Assim, o Estado seria levado a adotar medidas de cunho compensatório, para lhes prover um padrão mínimo de vida. Para evitar que o custo dessa estratégia racional não-contributiva fosse arcado por recursos públicos, a compulsoriedade das contribuições se faria necessária. Argumento semelhante é exposto por Sandmo.⁴

A lógica da compulsoriedade das contribuições pode ser explicada também por uma segunda forma, diametralmente oposta à primeira. Nesse caso, o cerne do argumento é a existência de *miopia*. As pessoas - dadas às incertezas ao longo de suas vidas, o longo horizonte de tempo envolvido em suas decisões e sua racionalidade limitada - poderiam ser levadas a avaliar de maneira incorreta suas necessidades na velhice, subpoupando durante sua vida ativa os recursos empregados em seu sustento quando não estiverem mais trabalhando. A imposição, por parte do governo, de regras de contribuição consistentes com a geração desses recursos, necessários na inatividade, seria, portanto, uma forma de tentar reduzir a ocorrência desse problema. Essa abordagem é apresentada, por exemplo, por Feldstein.⁵

Já o segundo componente da seguridade social, a *saúde*, é caracterizado pelas ações cujo foco é o bem-estar físico e mental dos indivíduos. Como os serviços médicos devem estar disponíveis a toda população, é razoável supor que seu financiamento deve ser feito compulsoriamente por todos, por meio de algum tipo de tributo. Dada essa característica, a relação entre os pagamentos feitos e os serviços utilizados não é direta. Dando prosseguimento às definições, o termo *assistência social* refere-se aos programas de cunho distributivo, seja por meio de recursos, seja em espécie. Sua função é transferir renda dos grupos mais ricos para os menos privilegiados. Tendo em vista seu objetivo, não deve haver vínculo entre as contribuições efetuadas e os benefícios recebidos, visto que cada um está relacionado a grupos diferentes. Dessa forma, o ônus do financiamento dos programas assistenciais deve recair sobre as pessoas de renda mais elevada.

Feita essa sucinta exposição, fica claro que previdência, saúde e assistência social são, ao menos no plano teórico, programas distintos, com fontes de financiamento separadas e objetivos diferentes. A conceituação apresentada evidencia que os recursos de cada programa não deveriam ser utilizados no financiamento dos gastos dos demais, dada a possibilidade de penalizar incorretamente determinados grupos, fazendo-os arcar com um ônus inadequado ou superior às suas possibilidades. Portanto, a junção dos três programas sob o rótulo de *seguridade social* pode não ser o arranjo mais adequado, mesmo com o intuito de se garantir recursos e acesso por toda a população. Uma vez feita essa separação, no restante do capítulo, serão analisadas com maior ênfase as questões concernentes à previdência social, embora por vezes seja difícil, como apontado na quarta seção, isolar os aspectos distributivos e assistenciais dos sistemas de previdência.

Antes, porém, é necessário notar que há também outras óticas possíveis para se analisar a previdência social e os outros componentes da seguridade social. Os complexos sistemas previdenciários existentes em quase todos os países têm como uma de suas características o desempenho de múltiplas funções. Dessas talvez a mais básica seja atuar como um mecanismo de proteção coletiva (ou seguro social) contra os riscos enfrentados pelas pessoas em suas vidas. Se pensarmos de maneira mais ampla, para cada indivíduo há apenas duas certezas: o nascimento e a morte, cuja data, ainda assim, é incerta. Durante nossa existência, há uma série de eventos aos quais se podem associar determinados riscos. Com alguma generalização, alguns desses podem ser classificados como previsíveis e outros, como imprevisíveis. Na primeira categoria inclui-se, por exemplo, a progressiva e inerente perda da capacidade de

⁴ Sandmo (1995).

⁵ Feldstein (1970).

geração de renda advinda com a velhice. Desta forma, a previdência social pode ser compreendida como uma forma de seguro concebida para a administração desse risco, por meio do pagamento de aposentadorias e pensões.⁶

Na categoria dos riscos com menor grau de previsibilidade, podem ser incluídos aqueles oriundos dos aspectos relativos à saúde ou aos acidentes. Considerando-se que a exposição a esse tipo de problema é razoavelmente parecida para todos os indivíduos, então a contribuição deve ser feita de forma similar por toda a sociedade. Já os gastos assistenciais refletem a possibilidade de que as pessoas tenham rendimentos insuficientes para a manutenção de um padrão mínimo de vida. De forma oposta ao caso anterior, deve ser onerado um grupo específico, o dos indivíduos mais ricos, com o custo do necessário financiamento. Portanto, os componentes da seguridade social são uma forma de a sociedade administrar e distribuir os riscos individuais por um número maior de pessoas. Como lembra Shiller,⁷ esse compartilhamento obviamente não elimina os riscos, mas faz o peso que recai sobre cada um ser menor do que se a proteção fosse feita de forma individual. A argumentação exposta aqui também permite concluir que essa proteção e o ônus a ela associado não se distribuem de maneira equânime entre todos, dadas as características de cada tipo de risco.

Resumindo os argumentos apresentados até este ponto, nesta seção mostrou-se que os componentes da seguridade social têm atribuições diferenciadas. Portanto, o financiamento de cada uma delas deve recair compulsoriamente sobre grupos diferentes. Dessa maneira, dentro do objetivo do capítulo, o passo subsequente deve ser a análise da forma de administração dos recursos oriundos da sociedade para o financiamento da previdência social.

CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Regimes de repartição e de capitalização

É possível agora concentrar o foco na questão previdenciária. A intenção dessa seção é abordar os diferentes *regimes previdenciários*. Estes são definidos pela forma de administração dos recursos e, portanto, pela *taxa de retorno* obtida pelos beneficiários da previdência social. Os regimes previdenciários podem ser de dois tipos: *repartição* ou *capitalização*. Cada um tem características e impactos diferentes, tanto do ponto de vista macro, quanto microeconômico, que merecem ser abordados. Antes, no entanto, é necessário definir o que se entende por *taxa de retorno* da previdência social. Ao longo de sua vida, cada indivíduo tem um fluxo de contribuições (durante sua vida ativa) e um fluxo de benefícios (no período de inatividade) referente à previdência social. A taxa de retorno é a taxa que iguala os valores presentes destes dois fluxos.

Em um *regime de repartição*, as contribuições dos trabalhadores em um determinado período são utilizadas no mesmo período para o pagamento das aposentadorias aos inativos. Dado que os benefícios pagos na velhice a cada geração são financiados pelas contribuições das gerações seguintes, há, neste caso, o que alguns autores classificam como um mecanismo de solidariedade intergeracional. Essa designação é imprecisa, pois em todos os países a contribuição previdenciária é compulsória, devido aos motivos expostos na seção anterior. A maioria dos países adota o regime de repartição em seus sistemas previdenciários, ao menos em seu pilar básico. Isso é o reflexo de um processo histórico de escolha, feito com base em condições econômicas e demográficas particulares.

⁶ Em sociedades mais primitivas ou com menor grau de mobilidade geográfica, tal papel era feito tradicionalmente pelas famílias, que amparavam os idosos e inválidos.

⁷ Shiller (1999).

Analise a razão dessa escolha comparando os dois regimes e a remuneração inerente a cada um. A previdência social também pode ser entendida como uma forma de poupança obrigatória durante a vida ativa, cuja alíquota mínima é definida pelo Estado. Logo, como já se viu, possui uma determinada taxa de retorno. Dos trabalhos clássicos de Samuelson⁸ e Diamond,⁹ a taxa de remuneração r (ou taxa de retorno) implícita a um regime de repartição pode ser expressa com base na equação

$$1 + r = (1 + w)(1 + n) \tag{1}$$

em que w é a taxa de crescimento salarial (dada pela taxa de crescimento da economia) e n representa a taxa de crescimento populacional. Portanto, a taxa de retorno e o valor da aposentadoria de cada geração são uma função de fatores econômicos, demográficos e do progresso tecnológico,¹⁰ responsável pelo aumento dos salários.

Em um regime de capitalização, as contribuições de cada indivíduo são aplicadas e capitalizadas a cada período, visando a formar um fundo que custeará sua própria aposentadoria, quando passar para a inatividade.¹¹ O valor da aposentadoria é função direta do montante contribuído pelo indivíduo durante sua vida ativa e da taxa de juros que remunera esse estoque de ativos. É imediato notar que o retorno obtido corresponde à taxa de juros da economia. Nesse caso há a formação de um volume de recursos de baixa liquidez e longo prazo. A solidariedade intergeracional compulsória, presente em um regime de repartição, inexistente, pois cada geração passa a ser responsável por sua própria aposentadoria. Dessa maneira, dados os parâmetros previdenciários básicos, como expectativa de vida, alíquota de contribuição, taxa de juros e duração da vida ativa, na média o valor presente das contribuições deve ser igual ao valor presente dos benefícios recebidos pelos indivíduos. Valendo essa condição, o regime previdenciário pode ser qualificado como atuarialmente justo, ou *actuarially fair*.

Feitas essas definições, cabe agora pensar nas razões que motivaram o predomínio na escolha de um tipo de regime (repartição), em detrimento do outro (capitalização). Os sistemas previdenciários, como parte de uma política de Estado, começaram a surgir no final do século XIX e se expandiram ao longo do século posterior. Neste período, particularmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, as taxas de crescimento populacional e dos salários eram bastante elevadas. Desta maneira, fica evidente que a rentabilidade implícita a um regime de repartição seria superior à de um regime de capitalização, o que justifica a escolha do primeiro em relação ao segundo.¹²

Distribuição inter e intrageracional

Dando prosseguimento às questões conceituais, o passo seguinte é definir os dois tipos de transferências que um sistema previdenciário pode gerar. O leitor deve ter em mente que a realocação intertemporal de recursos promovida pelos sistemas previdenciários tem algumas nuances, principalmente em relação aos aspectos distributivos. Esses, apesar de não serem usualmente tratados com a atenção devida nos livros-texto, são bastante relevantes para analisar a adequação e os impactos de políticas empreendidas na área previdenciária.

⁸ Samuelson (1958).
⁹ Diamond (1965).
¹⁰ Há também que se lembrar dos fatores políticos, relevantes na definição do grau de solidariedade que a sociedade está disposta a arcar e dos custos inerentes às políticas adotadas.
¹¹ Note-se que é indiferente se os recursos serão administrados pelo governo ou pelo setor privado.
¹² Um outro motivo possível para tal escolha seria o fato de que um regime de capitalização requer a existência de um mercado financeiro mais evoluído, com uma gama maior de opções para alocação do portfólio dos segurados, o que não existia no início do século XX.

Dá-se a denominação de *transferências intergeracionais* àquelas transferências de recursos ocorridas entre indivíduos de gerações diferentes. De forma análoga, designam-se *transferências intrageracionais* as transferências de recursos entre indivíduos de uma mesma geração. Como esquematizam Belan e Pestieau,¹³ em um regime de capitalização, as transferências intergeracionais são, por definição, nulas. As transferências intrageracionais, para indivíduos de uma mesma geração, com as mesmas características (como, por exemplo, o perfil de remuneração e a expectativa de vida)¹⁴ também não devem existir, dado que todos são remunerados de acordo com a taxa de juros, da economia. Desta maneira, por hipótese, um regime de capitalização não deve ter impactos distributivos, visto que a remuneração de todos os indivíduos é a mesma.

Algumas características geralmente pouco exploradas dos regimes de repartição justificam que seus aspectos distributivos sejam objeto de uma análise um pouco mais cuidadosa. Ela será feita por meio da construção de um modelo inicial bastante simples, com características similares ao desenvolvido por Samuelson e Diamond. Progressivamente serão incorporadas peculiaridades que o tornem mais próximo dos sistemas previdenciários reais.

Por definição, para todas as gerações existem transferências intergeracionais: quando as pessoas são jovens, as contribuições por elas efetuadas financiam os benefícios dos idosos; quando idosas, o sentido das transferências se inverte. Dessa maneira, o montante das contribuições depende de características da própria coorte como a taxa salarial, o número de trabalhadores e a alíquota de contribuição. Já o valor dos benefícios recebidos depende dessas mesmas características da coorte seguinte. Portanto, se quaisquer variáveis que afetam as contribuições de uma geração se modificarem, a geração anterior será afetada, dado que sua taxa de retorno irá sofrer uma alteração. Por exemplo, se a massa salarial crescer, os idosos devem, em princípio, ter aumentados os valores de suas aposentadorias.¹⁵ É evidente que a taxa de retorno da previdência social depende da complexa dinâmica conjunta de variáveis econômicas e demográficas. Como essas podem se alterar ao longo do tempo, como reflexo, as taxas de retorno devem se modificar. Pode-se então inferir que, se indivíduos de gerações diferentes obtêm taxas de retorno diferenciadas, então *ex post* a previdência gera *distribuição intergeracional*.

Adicionemos agora o fato de que a duração da vida é incerta e não determinista. Um sistema previdenciário, ao pagar benefícios até a morte do indivíduo, está provendo um seguro relativo a um período de inatividade longo demais. Dessa maneira, como apontam Gillion *et al.*,¹⁶ os indivíduos que têm uma vida mais longa recebem implicitamente uma transferência de renda daqueles (da mesma geração) que viveram por menos tempo, dado que esses últimos receberam seus benefícios por um período menor.

Brown e Brown¹⁷ elencam evidências da existência de correlação positiva entre renda e expectativa de vida. Este fato provavelmente se deve às melhores condições de vida usufruídas pelas pessoas mais ricas (particularmente usufruto dos serviços de saúde) e pelo maior acesso de que dispõem às informações sobre hábitos e alimentação mais favoráveis a uma maior expectativa de vida. Dada tal característica, um regime de repartição pode *punir* (*premiar*) aqueles com menor (maior) expectativa de vida. Isso implicaria que sistemas previdenciários poderiam distribuir renda dos mais pobres para os mais ricos, *dentro de uma mesma geração*,

¹³ Belan & Pestieau (1999, p. 114).

¹⁴ A hipótese de que os indivíduos tenham características idênticas (diante da previdência social) é fundamental para a validade da hipótese de Belan e Pestieau e para o argumento deste parágrafo.

¹⁵ Está implícita a hipótese de equilíbrio entre receitas e despesas a cada período.

¹⁶ Gillion *et al.* (2000).

¹⁷ Brown (1999) e Brown (2002).

dado que o fluxo de benefícios desse segundo grupo se prolonga por um período maior. Esse fato configuraria a existência de *distribuição intrageracional*, dado que, com um mesmo conjunto de regras de contribuição e de pagamento de benefícios, a taxa de retorno do grupo com maior expectativa de vida, da mesma coorte, será mais elevada.¹⁸

Aspectos distributivos e o desenho dos sistemas previdenciários

Sendo a expectativa de vida um fator relevante para a existência de distribuição intrageracional, então questões de gênero também devem ser relevantes para os aspectos distributivos. Como as mulheres têm maior expectativa de vida que os homens, é esperado que (inexistindo diferença nas datas de entrada e saída do mercado de trabalho) recebam benefícios previdenciários por um período maior. Logo, qualquer regime que assegure a homens e mulheres, *ceteris paribus*, aposentadorias com idades iguais, estará transferindo renda do grupo masculino para o feminino, dentro de uma mesma geração. Essa distribuição intrageracional é mais evidente se a legislação definir, como ocorre em vários países, uma idade mínima de aposentadoria inferior para as mulheres. No Brasil, por exemplo, de acordo com a legislação vigente no início de 2003, as mulheres eram brindadas pelo INSS com cinco anos de vantagem, pois tinham direito à aposentadoria ao completarem 30 anos de trabalho, enquanto os homens tinham de trabalhar 35 anos para fazer jus ao mesmo benefício.¹⁹

Contudo, o desenho institucional dos sistemas previdenciários é mais complexo do que os modelos descritos brevemente aqui. Como resumido por Aaron,²⁰ a previdência social engloba um conjunto de programas que oferecem, além de aposentadorias, pensões para dependentes, aposentadorias por invalidez e outros benefícios que não apresentam vinculação direta com trajetória passada de contribuições. Mitchell e Zeldes²¹ apontam que além de fornecer um seguro contra eventos imprevisíveis, há também objetivos distributivos explícitos, ao promover transferências com base em determinadas características. Ou seja, na prática, muitos sistemas previdenciários também possuem programas de cunho assistencial, o que os torna na mais próximos dos objetivos da seguridade social, conceituada anteriormente. Logo, os grupos-alvo de tais programas de cunho distributivo são beneficiados pelos mecanismos de distribuição intrageracional.²²

No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS apresenta algumas dessas características. Um exemplo claro dessas políticas de distribuição de renda são os benefícios pagos pela previdência rural, particularmente após as alterações feitas com a Constituição de 1988 e implementadas após 1991.²³ As medidas mais importantes foram a redução da idade mínima para recebimento da aposentadoria por idade para 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Também os cônjuges passaram a ter direito ao benefício mínimo, que, concomitantemente, passou de meio para um salário-mínimo. De um lado, tais medidas tiveram forte impacto na redução da pobreza rural. Por outro lado, o aumento dos dispêndios com

¹⁸ Para uma análise dos aspectos distributivos da previdência dos Estados Unidos, incorporando a relação entre renda e expectativa de vida, ver o trabalho pioneiro de Garrett (1995).

¹⁹ Camarano & Pasinato (2002, p. 6) listam cinco argumentos normalmente empregados para justificar esse diferencial etário: compensação pelo tempo dedicado às atividades familiares e às funções reprodutivas, "fragilidade" feminina, postos de trabalho de qualidade inferior, dupla jornada entre o trabalho assalariado e tarefas domésticas e tentativa de equalizar as idades de aposentadoria entre homens e mulheres, dado que as mulheres normalmente se casam com homens mais velhos.

²⁰ Aaron (1982).

²¹ Mitchell & Zeldes (1996).

²² Uma estimativa dos aspectos distributivos do sistema previdenciário brasileiro é feita por Afonso & Fernandes (2003).

²³ Para uma descrição mais aprofundada dessas mudanças, ver Schwarzer & Querino (2002).

benefícios rurais foi um dos responsáveis pelo aumento do déficit no INSS, dado que o valor das contribuições da área rural (como apresentado posteriormente na Tabela 20.3) é bastante reduzido diante do montante de benefícios recebido.

Um outro exemplo de distribuição gerada pelo sistema previdenciário é o tratamento dado pela previdência às pessoas de acordo com sua situação conjugal. É comum que pessoas solteiras e casadas recebam tratamento diferenciado, no tocante aos benefícios a que têm direito. Desta maneira, as famílias de indivíduos casados são beneficiadas, pois esses, ao morrerem, deixam a seus dependentes (em geral sua mulher e filhos) o direito à pensão, que pode ser compreendida como uma extensão, por alguns anos, do benefício a que o indivíduo tinha direito, sem que isso implique a devida contrapartida por meio de contribuições adicionais. No caso do RGPS não há diferença no cálculo da aposentadoria de indivíduos casados ou solteiros. Porém, se o segurado tiver dependentes, a pensão é dividida de maneira igual entre eles. Já nos Estados Unidos, o valor da aposentadoria pago pela *Social Security Administration* (SSA) é diferente para casados e solteiros, privilegiando os primeiros com benefícios de valores mais elevados.

O salário-maternidade pago pelo INSS também pode ser incluído como um elemento adicional de distribuição intrageracional. Pago com recursos do RGPS, por um período de 120 dias, seu financiamento é feito por meio das contribuições. Como tal benefício obviamente não está ao alcance dos homens sem filhos da mesma coorte, fica evidente que uma parte dos recursos gerados por suas contribuições é empregada para pagar um benefício devido somente a uma parcela das mulheres, as que engravidaram.

Uma fonte indesejada de distribuição intrageracional é o tratamento desigual dado pela previdência social a indivíduos de uma mesma geração. Havendo um sistema previdenciário único, com regras iguais para todos os indivíduos, a magnitude desse problema se reduz bastante. Não é esta a situação da previdência brasileira, na qual ainda coexistem no início do século XXI pelo menos três sistemas, com características distintas. O primeiro é o RGPS do INSS, responsável pelos benefícios dos empregados do setor privado, das áreas urbana e rural. O segundo é o regime dos funcionários públicos estatutários, vinculados ao Regime Jurídico Único (RJU). Finalmente, o terceiro é o regime previdenciário dos militares. Os dois últimos, mantendo duradoura tradição cuja origem remonta aos primórdios das organizações previdenciárias e assistenciais, no século XVIII, são mais generosos na concessão de benefícios e parcimoniosos no recolhimento das contribuições.²⁴ Se três indivíduos de uma mesma geração trabalharem durante toda sua vida no setor privado, no funcionalismo público ou seguirem carreira militar, muito provavelmente para o primeiro a diferença entre contribuições e benefícios será muito maior do que para os outros, havendo, dessa forma, a transferência de recursos do primeiro grupo para os demais.

Uma das origens de tais diferenças deve ser buscada na história. Deve-se ter em mente que na última década do século XIX, quando os sistemas de previdência dos funcionários públicos começaram a surgir, o Brasil era um país cuja economia era baseada na exportação de produtos agrícolas, de incipiente desenvolvimento econômico, com limitada urbanização e recém-saído de um regime escravocrata. Portanto, as categorias com vínculo profissional mais claramente estabelecido eram os empregados do setor público, a quem inicialmente a previdência social beneficiou, por meio de condições inacessíveis aos trabalhadores do setor privado. Esses privilégios enraizaram-se fortemente e foram, em grande parte, mantidos no sistema previdenciário até o início do século XXI. Tais benesses, associadas à progressiva incorporação de benefícios de cunho assistencial, particularmente após a Constituição de 1988, são uma parte importante da explicação para as dificuldades de equacionamento das contas da previdência nos últimos anos.

Finalizando este tópico, pode-se resumir que a existência de regras diferentes na previdência social pode gerar distribuição intrageracional. Se esta se der no sentido correto,

²⁴ Sobre a história da previdência social brasileira, ver, por exemplo, Sousa (2002) e Afonso (2003, Capítulo 1).

dos grupos mais ricos para os mais pobres, a previdência tem características progressivas. Se o oposto ocorrer, ou seja, o sentido for o incorreto, então a previdência tem características regressivas.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Uma vez feita a caracterização dos aspectos teóricos mais relevantes, são apresentados alguns dados sobre a situação da previdência social no Brasil. O objetivo não é esgotar o assunto, mas sim permitir que o leitor possa ter uma visão geral sobre os valores das despesas e dos benefícios da previdência social. Como poderá ser constatado pelas tabelas a seguir, uma característica marcante de nosso sistema previdenciário são os grandes e crescentes déficits, tanto no INSS, quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos (RPPSs). Esta inconveniente situação se agravou com a estabilização econômica posterior ao Plano Real. Apesar do óbvio ganho de bem-estar à população, esta nova realidade trouxe à tona algumas das inconsistências de nosso sistema previdenciário. Tornou-se mais evidente a inadequação entre os benefícios oferecidos e as fontes de financiamento disponíveis, seja para os empregados do setor privado, seja para os funcionários públicos.

INSS: déficits e programas de cunho distributivo

A Tabela 20.1 mostra que o percentual de contribuintes ao INSS (pouco superior a 40% em média no período) é bastante reduzido diante do total de empregados do setor privado. É possível ainda notar que há uma considerável diferença entre os trabalhos agrícolas e não-agrícolas. No primeiro grupo, os contribuintes são, em média, pouco menos de 9,5% do total. No segundo grupo, esse valor é mais elevado, cerca de 51,7%. Com uma porcentagem de contribuintes tão reduzida, o ônus dos pagamentos aos beneficiários do setor privado recai sobre uma parcela diminuta dos trabalhadores. Estes números contrastam fortemente com os dados da Tabela 20.2, que apresentam a quantidade e o valor dos benefícios rurais pagos pelo INSS. Como pode ser notado, os benefícios rurais (apesar do baixo percentual de contribuintes) representam quase um terço do total. Não obstante, a massa de benefícios urbanos representa mais de 80% do valor total, visto que o valor médio dos benefícios urbanos (R\$498,12) é bastante superior à média dos valores rurais (R\$241,93). A elevada porcentagem de benefícios rurais mostra que o RGPS apresenta características distributivas intrageracionais no sentido urbano-rural. Essas são ainda mais fortes, se lembrarmos que a porcentagem de contribuintes entre as gerações mais antigas é ainda mais baixa.

Tabela 20.1: Contribuintes ao INSS por tipo de trabalho (1992 a 2002)²⁵

Ano	Trabalhos agrícolas				Trabalhos não-agrícolas				Total			
	Contribuintes		Não contrib.		Contribuintes		Não contrib.		Contribuintes		Não contrib.	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1992	1571231	8,50	16924531	91,50	23329638	54,36	19584198	45,64	24900869	40,55	36508729	59,45
1993	1632170	8,94	16620795	91,06	23295079	52,70	20906540	47,30	24927249	39,91	37527335	60,09
1995	1623737	8,95	16527987	91,05	24124918	51,51	22713682	48,49	25748655	39,62	39241669	60,38
1996	1680479	10,11	14939439	89,89	24061677	51,40	22755426	48,60	26238728	40,48	38588009	59,52
1997	1613788	9,62	15155500	90,38	24624940	51,24	23432509	48,76	26587999	40,66	38808363	59,34
1998	1502331	9,20	14832196	90,80	25085668	51,13	23976167	48,87	26566917	39,69	40369437	60,31
1999	1724710	9,93	15644762	90,07	24842207	50,12	24724675	49,88	29719162	42,11	40860981	57,89
2001	1556411	10,02	13975733	89,98	28162751	51,16	26885248	48,84	30364953	41,49	42820731	58,51
2002	1640316	10,16	14498084	89,84	28724637	50,35	28322647	49,65				

Fonte: PNADs 1992-2002. Tabulações do autor.

²⁵ Computados apenas os contribuintes no trabalho principal, excetuando-se militares e funcionários públicos estatutários.

Tabela 20.2: Benefícios emitidos pelo INSS – dezembro 2003

	Quantidade	%
Rural	7.029.024	32,17
Urbano	14.822.661	67,83
Total	21.851.685	100,00
	Valor (R\$)	%
Rural	20.911.562.920	19,23
Urbano	87.852.463.141	80,77
Total	108.764.026.061	100,00

Fonte: MPAS (2003b).

Obviamente, transferências desse tipo, apesar de muito importantes para reduzir a pobreza na área rural, apresentam um custo. Este custo tem de ser arcado pelo restante da sociedade, seja pela elevada diferença entre despesas e receitas, seja pela redução nos benefícios dos trabalhadores urbanos. A Tabela 20.3 mostra que a área rural é a maior responsável pelo déficit do INSS, embora também se note nos anos recentes uma nítida tendência à deterioração das contas da área urbana. Em ambas as áreas, nota-se um claro crescimento dos benefícios em relação ao PIB, sem que a arrecadação tenha aumentado na mesma proporção. Uma das explicações para o déficit na área rural é o baixo grau de formalização (e de contribuição) das atividades econômicas no campo, especialmente para as coortes mais antigas, que, embora passassem a ter direito a benefícios de cunho assistencial, não contribuíram no montante adequado para financiar esses benefícios. Desta forma, fica evidente que a previdência rural no Brasil tem todas as características de um programa assistencial e não de uma ação na área previdenciária. Dada essa característica, fica ao leitor o convite para uma breve reflexão. É adequado que os benefícios da previdência rural sejam financiados pelas contribuições de todos os trabalhadores, particularmente os das áreas urbanas? Ou seria mais justo que tais gastos fossem financiados por meios de tributos progressivos, que onerassem de forma mais específica os agentes econômicos com renda mais elevada?²⁶

Tabela 20.3: Arrecadação líquida e benefícios previdenciários (1997 a 2003)
(Valores em R\$ milhões correntes)

Ano	Tipo	Arrecadação líquida		Benefícios previdenciários		Resultado		Arrecadação/ Benefícios
		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
1997	Total	44.148	5,07	47.249	5,43	-3.101	-0,36	0,93
	Urbano	42.670	4,90	39.182	4,50	4.488	0,52	1,09
	Rural	1.478	0,17	9.067	1,04	-7.589	-0,87	0,16
1998	Total	46.641	5,10	53.743	5,88	-7.102	-0,78	0,87
	Urbano	45.301	4,96	43.872	4,80	1.429	0,16	1,03
	Rural	1.340	0,15	9.870	1,08	-8.531	-0,93	0,14
1999	Total	49.128	5,04	58.540	6,01	-9.412	-0,97	0,84
	Urbano	47.801	4,91	47.886	4,92	-85	-0,01	1,00
	Rural	1.327	0,14	10.654	1,09	-9.328	-0,96	0,12

²⁶ Para uma análise mais detalhada sobre o financiamento da previdência rural, ver Delgado & Castro (2003).

Ano	Tipo	Arrecadação líquida		Benefícios previdenciários		Resultado		Arrecadação/ Benefícios
		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	
2000	Total	55.715	5,06	65.787	5,97	-10.072	-0,91	0,85
	Urbano	54.172	4,92	53.614	4,87	558	0,05	1,01
	Rural	1.543	0,14	12.173	1,11	-10.630	-0,97	0,13
2001	Total	62.492	5,21	75.328	6,28	-12.836	-1,07	0,83
	Urbano	60.628	5,06	60.711	5,06	-82	-0,01	1,00
	Rural	1.863	0,16	14.617	1,22	-12.754	-1,06	0,13
2002	Total	71.028	5,28	88.027	6,54	-16.999	-1,26	0,81
	Urbano	68.726	5,11	70.954	5,27	-2.228	-0,17	0,97
	Rural	2.302	0,17	17.072	1,27	-14.770	-1,10	0,13
2003	Total	80.730	5,33	107.135	7,07	-26.405	-1,74	0,75
	Urbano	77.890	5,14	86.536	5,71	-8.647	-0,57	0,90
	Rural	2.840	0,19	20.598	1,36	-17.758	-1,17	0,14

Fonte: Cálculos do autor com dados de MPS (2003c) e MPS (2004).

Complementando-se essas informações, a Tabela 20.4 apresenta os valores médios dos benefícios pagos pelo INSS, de acordo com os grupos de espécies. Novamente fica evidente a diferença dos valores de benefícios e o caráter assistencial da previdência rural, que pode ser também compreendido como um extensivo programa de renda mínima. Um exemplo disso é o fato de que na área urbana 50,11% dos benefícios tinham valor igual ou inferior a um salário-mínimo. Na área rural, os benefícios na mesma faixa representavam 98,67% do total. Como também pode ser notado, o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) é bastante superior a dos demais benefícios. Lembre-se que a idade média quando da concessão da ATC é mais baixa do que, por exemplo, na aposentadoria por idade. Dessa forma, o fluxo de recebimentos de um indivíduo que se aposenta por tempo de contribuição se estende por um período de tempo maior. Estariam nesse caso os aspectos distributivos no sentido correto? Ou a existência de benefícios com características diferentes poderia conferir algum tipo de regressividade ao nosso sistema previdenciário? Fica para o leitor a reflexão sobre esses aspectos de nossa previdência.

Tabela 20.4: Valor médio dos benefícios emitidos pelo INSS - dezembro 2003
(Valores em R\$ correntes)

Tipo de benefício	Urbano	Rural	Total
PREVIDENCIÁRIOS	547,58	241,94	437,99
Aposentadorias	608,07	241,82	462,37
Idade	380,45	240,72	280,72
Invalidez	380,10	248,47	357,22
Tempo de contribuição	849,68	535,24	849,06
Pensões por morte	424,60	242,43	366,59
Auxílio-doença	581,72	248,99	539,39
Salário-maternidade	218,39	190,64	208,95
Outros	374,69	196,43	341,35

ACIDENTÁRIOS	398,33	250,22	393,35
Aposentadorias	556,98	269,00	535,91
Pensão por morte	523,47	278,31	514,92
Auxílio-doença	686,21	306,91	668,49
Auxílio-acidente	254,65	133,53	252,24
Auxílio-suplementar	83,37	–	83,37
ASSISTENCIAIS	243,53	240,87	243,22
Amparos assistenciais (LOAS)	241,56	–	241,56
Idoso	241,01	–	241,01
Portador de deficiência	241,91	–	241,91
Pensões mensais vitalícias	488,90	–	488,90
Rendas mensais vitalícias	240,63	240,87	240,73
Idade	240,87	240,96	240,92
Invalidez	240,52	240,81	240,64
Valor médio	498,12	241,93	415,71

Fonte: MPAS (2003b).

A Tabela 20.5 mostra o fluxo de caixa do INSS no período 2000-2003. Estes números mostram que a receita de contribuições de empregados e empregadores (basicamente arrecadação bancária e Simples)²⁷ não é suficiente para cobrir os gastos com benefícios, além de vir apresentando uma pequena queda, em termos relativos, nos últimos anos. Os recursos necessários para fazer diante das despesas com benefícios são supridos adicionalmente pelas contribuições sociais e complementados por transferências da União. É importante notar que contribuições como a Cofins têm ganho importância nas fontes de receitas, representando em 2003 mais de 16% das receitas do INSS.

Tabela 20.5: Fluxo de caixa do INSS (2000-2003)
(Valores em milhares de reais correntes)

	2000		2001		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. SALDO INICIAL	655.405		1.366.271		1.487.512		4.456.488	
2. RECEBIMENTOS	77.185.134	100,00	88.156.585	100,00	105.035.180	100,00	122.229.227	100,00
2.1 Próprios	59.605.661	77,22	66.998.152	76,00	76.082.251	72,44	86.587.225	70,84
Arrecadação bancária	55.812.508	72,31	63.044.086	71,51	71.827.576	68,38	81.674.547	66,82
Arrecadação Simples	2.024.712	2,62	2.476.524	2,81	2.810.330	2,68	3.393.562	2,78
Arrecadação REFIS	264.522	0,34	442.618	0,50	400.258	0,38	303.198	0,25
Arrecadação FNS	25.345	0,03	12.735	0,01	12.900	0,01	8.243	0,01
Arrecadação CDP	198.195	0,26	86.554	0,10	60.059	0,06	–	–
Arrecadação FIES	311.729	0,40	366.649	0,42	495.168	0,47	493.499	0,40
Depósitos judiciais	885.826	1,15	669.830	0,76	628.650	0,60	958.455	0,78
Quitação de débitos	239.533	0,31	167.425	0,19	114.987	0,11	–	–
Restituições de arrecadação	-156.710	-0,20	-268.269	-0,30	-267.676	-0,25	-244.278	-0,20
2.2 Rendimentos financeiros	383.617	0,50	466.739	0,53	39.251	0,04	385.090	0,32
Remuneração / arrecad. bancária	3.716	0,00	2.534	0,00	3.088	0,00	4.075	0,00
Rendimentos aplicações financeiras	379.901	0,49	464.205	0,53	36.163	0,03	381.015	0,31
2.3 Outros	152.083	0,20	152.192	0,17	320.935	0,31	218.532	0,18

²⁷ O *Simples* (vide Capítulos 16 e 12) foi criado em dezembro de 1996. Tem a característica de um imposto único, unificando tributos federais, ICMS (vide Capítulo 11) e ISS (vide Capítulo 11), além das contribuições previdenciárias, calculadas sobre a receita bruta das pequenas e microempresas.

2.4 Antecip. da receita (Tesouro Nacional)	1.760.549	2,28	-2.368	0,00	2.939.546	2,80	-3.237.294	-2,65
2.5 Transferências da União	15.283.224	19,80	20.541.869	23,30	25.653.199	24,42	38.275.673	31,31
Recursos ordinários	586.379	0,76	1.578.342	1,79	4.823.922	4,59	4.692.126	3,84
Operações de crédito externas	-	-	-	-	-	-	340	0,00
Cofins	5.478.799	7,10	11.132.576	12,63	13.035.393	12,41	19.752.315	16,16
Cofins /LOAS	2.012.919	2,61	2.712.248	3,08	3.438.782	3,27	4.450.752	3,64
Devolução do PSS / Pasep / Outros	56.343	0,07	11.209	0,01	1.049	0,00	1.476	0,00
Saldo de exercícios anteriores	106.285	0,14	337.628	0,38	-772	0,00	-224	0,00
Contribuição social sobre o lucro	1.557.026	2,02	264.865	0,30	1.428.742	1,36	6.015	0,00
Cofins /Desv. Imp. e Contrib. - EPU	542.945	0,70	713.848	0,81	622.154	0,59	3.758.235	3,07
CPMF	4.941.427	6,40	3.550.000	4,03	2.303.928	2,19	615.043	0,50
Outros	1.100	0,00	241.153	0,27	0	0,00	4.999.596	4,09
3. PAGAMENTOS	76.474.269	100,00	88.035.343	100,00	102.066.204	100,00	123.361.223	100,00
3.1 Pagamentos do INSS	72.583.743	94,91	83.529.081	94,88	97.011.634	95,05	117.504.148	95,25
3.1.1 Benefícios	68.506.398	89,58	78.697.572	89,39	92.110.271	90,25	112.197.690	90,95
Total de benefícios	65.787.081	86,03	75.328.106	85,57	92.674.152	90,80	112.743.289	91,39
Devolução de benefícios	66.226.256	86,60	75.819.736	86,12	-563.882	-0,55	-545.599	-0,44
3.1.1.1 Previdenciários	-439.177	-0,57	-491.629	-0,56	88.026.659	86,24	107.134.805	86,85
3.1.1.2 Não Previdenciários	2.719.317	3,56	3.369.466	3,83	4.083.612	4,00	5.062.884	4,10
Enc. Previd. da União - EPU	712.399	0,93	682.191	0,77	657.571	0,64	614.781	0,50
Amparos assistenciais - LOAS	2.006.919	2,62	2.687.275	3,05	3.426.041	3,36	4.448.103	3,61
3.1.2 Pessoal	2.608.937	3,41	2.661.790	3,02	3.250.422	3,18	3.773.778	3,06
3.1.3 Custeio	1.468.409	1,92	2.169.719	2,46	1.650.940	1,62	1.532.680	1,24
3.2 Transferências a terceiros	3.890.526	5,09	4.506.262	5,12	5.054.571	4,95	5.857.075	4,75
4. Saldo previd. (Arrec. líq. - benef. previdenc.)	-	-	-	-	-16.998.979	-	-26.404.655	-
5. Saldo arrec. líquida - total de benefícios	10.071.944	-	12.836.217	-	-21.082.591	-	-31.467.540	-
6. Saldo operac. (rec. total - pagamento total)	12.791.263	-	16.205.682	-	2.968.976	-	-1.131.997	-
7. Saldo final	710.866	-	121.241	-	4.456.488	-	3.324.491	-
	1.366.271	-	1.487.512	-		-		-

Fonte: MPAS (2002b).

Setor público: um grave problema do sistema previdenciário brasileiro

No setor público os números de contribuintes aos RPPS e de beneficiários são muito menores que no INSS. Este fato pode ser visualizado na Tabela 20.6. Como se pode notar, o número de beneficiários é muito elevado em relação ao número de funcionários ativos, particularmente na União. Uma parte da explicação para esse fato é que até 1998, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), não havia idade mínima para a concessão da aposentadoria.²⁸ No entanto, em forte contraste com os dados da Tabela 20.4, as aposentadorias dos funcionários públicos são bem mais elevadas, como pode ser visto na Tabela 20.7. Nosso sistema previdenciário, como já mencionado anteriormente, propicia regras mais generosas para os servidores públicos, cujo exemplo mais claro são as aposentadorias integrais.²⁹ Essa diferenciação pode gerar regressividade, visto que, dentro de uma mesma geração, o fluxo de benefícios dos funcionários públicos é mais elevado e se estende por um período maior de tempo do que os aposentados do INSS. Vejamos inicialmente alguns números relativos à previdência do servidor público e posteriormente, no final da seção, voltaremos nosso foco à explicação do déficit nos RPPSs.

²⁸ A EC 20 limitou a idade mínima em 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), além de exigir 35 (30) anos de contribuição para os homens (mulheres).

²⁹ Regra válida até a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, em 2003.

Tabela 20.6: Trabalhadores ativos e inativos por nível de governo (2002)

Nível de governo	Ativos	Inativos	Pensionistas
União	883.192	538.537	405.237
Estados	2.904.566	991.013	542.895
Municípios	1.361.114	255.160	93.345
Total	5.148.872	1.784.710	1.041.477

Fonte: MPS (2003a).

Observação: Não está incluído o estado de Roraima. Os dados referem-se apenas aos 1.477 municípios com RPPS que responderam o Demonstrativo Previdenciário.

Tabela 20.7: Valores médios das aposentadorias dos servidores públicos federais – 2002 (valores em R\$ correntes)

Categoria	Valor
Executivo (civis)	2.272,00
Ministério Público da União	12.571,00
Militares	4.265,00
Legislativo	7.900,00
Judiciário	8.027,00

Fonte: MPS (2003a).

A Tabela 10.8 apresenta as contas agregadas de nosso sistema previdenciário, englobando o INSS e os RPPSs por nível de governo.

Tabela 20.8: Contribuições e benefícios do sistema previdenciário brasileiro – 1995-2001³⁰ (Valores em bilhões de reais correntes)

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
RGPS (INSS)	-0,4	-0,1	-0,2	0,0	-3,1	-0,4	-7,1	-0,8	-9,4	-1,0	-10,1	-0,9	-12,8	-1,1
Contribuições	32,2	5,0	40,4	5,2	44,1	5,1	46,6	5,1	49,1	5,1	55,7	5,1	62,5	5,3
Benefícios	32,6	5,0	40,6	5,2	47,2	5,4	53,7	5,9	58,5	6,1	65,8	6,0	75,3	6,3
Contr./Benef.	0,99	1,00	1,00	1,00	0,93	0,94	0,87	0,86	0,84	0,84	0,85	0,85	0,83	0,84
RPPSs	-19,2	-3,0	-27,3	-3,5	-30,5	-3,5	-34,9	-3,8	-35,9	-3,7	-45,2	-4,1	-48,6	-4,1
Contribuições	6,2	1,0	6,4	0,8	6,6	0,8	6,9	0,7	8,1	0,8	6,9	0,6	7,8	0,7
Benefícios	25,4	3,9	33,7	4,3	37,1	4,3	41,8	4,6	44,0	4,6	52,0	4,8	56,4	4,7
Contr./Benef.	0,24	0,26	0,19	0,19	0,18	0,19	0,17	0,15	0,18	0,17	0,13	0,13	0,14	0,15
União	-13,2	-2,0	-14,0	-1,8	-15,8	-1,8	-18,3	-2,0	-19,9	-2,1	-22,2	-2,0	-24,4	-2,1
Contribuições	2,1	0,3	2,6	0,3	2,6	0,3	2,5	0,3	3,1	0,3	2,7	0,3	3,7	0,3
Benefícios	15,3	2,4	16,6	2,1	18,4	2,1	20,8	2,3	23,1	2,4	25,0	2,3	28,1	2,4
Contr./Benef.	0,14	0,13	0,16	0,14	0,14	0,14	0,12	0,13	0,13	0,13	0,11	0,13	0,13	0,13

³⁰ A coluna % representa as variáveis em relação ao PIB, em termos percentuais.

Estados	-4,9	-0,8	-11,2	-1,4	-12,4	-1,4	-14,1	-1,5	-13,4	-1,4	-20,1	-1,8	-21,0	-1,8
Contribuições	3,7	0,6	3,5	0,4	3,7	0,4	4,0	0,4	4,6	0,5	3,7	0,3	3,7	0,3
Benefícios	8,6	1,3	14,7	1,9	16,1	1,8	18,1	2,0	17,9	1,9	23,8	2,2	24,6	2,1
Contr./Benef.	0,43	0,46	0,24	0,21	0,23	0,22	0,22	0,20	0,26	0,26	0,16	0,14	0,15	0,14
Municípios	-1,1	-0,2	-2,1	-0,3	-2,3	-0,3	-2,5	-0,3	-2,6	-0,3	-2,8	-0,3	-3,2	-0,3
Contribuições	0,4	0,1	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Benefícios	1,4	0,2	2,4	0,3	2,7	0,3	2,9	0,3	3,0	0,3	3,3	0,3	3,7	0,3
Contr./Benef.	0,29	0,50	0,13	0,00	0,15	0,00	0,14	0,00	0,13	0,00	0,15	0,00	0,14	0,00
Total	-19,6	-3,0	-27,5	-3,5	-33,6	-3,9	-42,0	-4,6	-45,3	-4,7	-55,2	-5,1	-61,5	-5,2
Contribuições	38,3	5,9	46,8	6,0	50,8	5,8	53,5	5,9	57,2	6,0	62,6	5,7	70,3	5,9
Benefícios	58,0	9,0	74,3	9,5	84,4	9,7	95,5	10,5	102,6	10,7	117,3	10,8	131,7	11,1
Contr./Benef.	0,66	0,66	0,63	0,63	0,60	0,60	0,56	0,56	0,56	0,56	0,53	0,53	0,53	0,53

Fonte: MPAS (2002a: 17) Eventuais discrepâncias se devem ao arredondamento.
Cálculos da relação contribuições/benefícios feitos pelo autor.

Os números apresentados impressionam, seja pela magnitude, seja pela tendência de crescimento das despesas a taxas maiores do que as despesas. No período em questão, as contribuições totais crescem (em termos nominais) pouco mais de 83,5%. Já os benefícios (que passam de R\$58 bilhões para R\$131,7 bilhões) têm um incremento de mais de 127%. O resultado é um déficit total de cerca de R\$ 61,5 bilhões, o que representa cerca de 5,2% do PIB. Os dados desagregados mostram que, embora o desacerto no RGPS não possa ser negligenciado, a grande questão de finanças públicas a ser enfrentada é o grave descompasso no sistema previdenciário do setor público. Em 2001, este respondia por cerca de 79,2% do déficit total da previdência. Este dado é preocupante, pois o número de aposentados e pensionistas no serviço público (2.826.187) é bastante inferior a seu equivalente no INSS, que pagava em dezembro de 2002, 21.125.512 benefícios. Logo, o déficit *per capita* é ainda mais elevado no setor público.

No INSS, o virtual equilíbrio que existia em 1995 se transformou em 2001 em uma situação na qual as contribuições representam apenas 83% das despesas com os benefícios. A deterioração foi ainda mais acentuada no setor público, particularmente nos regimes previdenciários dos estados, onde as contribuições passaram, no período analisado, de 43% para 15% dos benefícios. Este fato ocorre devido à estagnação das contribuições na faixa dos R\$3,7 bilhões, enquanto as contribuições passaram de R\$8,6 bilhões, um expressivo aumento superior a 186%. Com isso, nos estados, o déficit aumentou mais de 328%, passando de R\$4,9 bilhões para R\$21 bilhões.

Os déficits, grandes e crescentes, são um retrato do desequilíbrio estrutural entre as fontes de receitas e despesas do sistema previdenciário brasileiro. Esse desequilíbrio (principalmente no setor público) tem um forte impacto na área fiscal, dado que a escassez de receitas diante das despesas (que são muito rígidas) tem de ser coberta com recursos oriundos de outras áreas. Estes apresentam elevado custo de oportunidade, devido às grandes demandas sociais existentes. Apesar da gravidade do problema previdenciário no setor público, esse assunto somente começou a ser centralizado no âmbito do então Ministério da Previdência e Assistência Social em 1997. Como aponta Pinheiro,³¹ as informações estavam dispersas³² em diversos órgãos do governo, e a questão previdenciária era tratada como uma "mera extensão da política de pessoal". Somente em 1998, foi possível estimar o déficit previdenciário do setor público, da ordem de 4% do PIB.

³¹ Pinheiro (2002, p.1).

³² Ainda hoje a qualidade das informações não é a mais adequada, sendo mais grave esse problema nos regimes de previdência dos municípios.

Com base nos dados sobre os déficits de cada um dos sistemas previdenciários, é possível fazer algumas inferências. No RGPS, uma das causas do desequilíbrio é, sem dúvida, o baixo crescimento econômico apresentado no decênio final do século passado e nos primeiros anos desta década, que se refletiu em reduzidos incrementos salariais e, portanto, crescimento limitado do volume de contribuições. Pode-se constatar pelos dados da Tabela 20.1 que a parcela de contribuintes em relação à PEA, embora bastante baixa, não diminuiu recentemente, tendo alcançado em 2001 seu valor mais elevado nos últimos anos, superior a 42%. A manutenção de tal patamar, bastante reduzido, dá-se pela conjugação de um diminuto aumento na parcela de contribuintes nas atividades agrícolas e de uma queda suave, porém constante, na porcentagem de contribuintes nas atividades não-agrícolas. No entanto, o segmento da população que se encontra na informalidade pode vir a receber benefícios no futuro. Esta característica assistencial, acentuada pela Constituição de 1988, tende a acentuar o desequilíbrio orçamentário da previdência. Apesar de tal tendência, é razoável supor que a melhoria do ambiente macroeconômico, com aumento nas taxas de crescimento do PIB e dos níveis de formalização, deva ter efeitos positivos nas contas do INSS.

No caso dos servidores públicos, a situação é um pouco diferente. O desequilíbrio orçamentário existente nos regimes próprios de previdência depende em menor grau da situação da economia, visto que, obviamente, no setor público não há informalidade e as variações no número de trabalhadores (e de contribuintes) são menos expressivas. As raízes desse descompasso são, portanto, estruturais. Pode-se então inferir que o conjunto de regras institucionais, que rege a forma de recolhimento das contribuições e de pagamento dos benefícios nos RPPSs, tem se mostrado inadequado, dado o conjunto de parâmetros econômicos e demográficos existente. O grande déficit previdenciário (superior a 4% do PIB) é um reflexo dessa inadequação.

Esse conjunto de regras é o resultado das várias mudanças nas leis relativas à seguridade social dos servidores públicos efetuadas ao longo da década de 1990 e que até hoje causam impacto nas contas dos RPPSs. A Lei nº 8.112/90, que criou o RJU, permitiu que um enorme contingente de funcionários até então vinculados à CLT – cerca de 400.000 pessoas, segundo Oliveira e Beltrão³³ – pudesse se aposentar de acordo com as regras do regime estatutário, sem que houvesse contribuído de forma compatível com tal direito. Adicionalmente, tal lei assegurou a *integralidade* e a *paridade* dos benefícios previdenciários. Ou seja, além de se aposentar com seu salário integral, o aposentado ou pensionista teria direito aos mesmos reajustes e aumentos dados aos funcionários ativos.³⁴ Também deve ser notado que, em vários estados e municípios, até recentemente as contribuições (com alíquotas bastante reduzidas) destinavam-se apenas ao financiamento das pensões, não sendo coletados os recursos necessários ao financiamento das aposentadorias.³⁵

³³ Oliveira & Beltrão (2000, p.10).

³⁴ A regulamentação sobre as contribuições dos servidores e o financiamento dos recursos só foi feita posteriormente, por meio da Lei nº 8.162/91, da Emenda Constitucional nº 3 e da Lei nº 8.688, ambas de 1993.

³⁵ Dois trabalhos empíricos podem servir como referências complementares a esse ponto. Fernandes & Gremaud (2003) calculam as alíquotas de contribuição compatíveis com os benefícios esperados para diversos grupos de servidores públicos. Trabalho análogo, para os contribuintes do INSS, é feito por Fernandes & Narita (2003).

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: NECESSIDADE E DIFICULDADES

Reforma da previdência: o que é isso, afinal?

Parte expressiva da agenda econômica no governo FHC (1995-2002), particularmente no segundo mandato, pautou-se pelas tentativas de concretização da *reforma da previdência*. A reduzida efetividade nas alterações efetuadas, apesar do tempo e dos esforços empregados, evidencia que as dificuldades na concretização desta tarefa são muito grandes. Apesar das desigualdades, dos problemas e dos déficits apontados na seção anterior, os avanços e aprimoramentos no sistema previdenciário foram pequenos diante da tarefa que ainda se deve realizar. Mas, afinal de contas, o que é exatamente a reforma da previdência? Por que tamanhas dificuldades (econômicas e políticas) se a situação existente está longe de ser a ideal? Essas são as perguntas que se busca responder nesta seção.

Reforma da previdência é uma expressão de amplo significado. Refere-se a quaisquer alterações na forma de organização do sistema previdenciário de um país. O escopo dessas alterações pode ser bastante extenso, indo desde mudanças nas alíquotas de contribuição, até mudanças de grande monta, como a troca de regimes previdenciários, ou a unificação de regras para diferentes grupos de trabalhadores, como os funcionários públicos e empregados do setor privado.

No plano teórico, pode-se classificar as reformas da previdência em dois tipos: *paramétricas* e *não-paramétricas*. No primeiro caso, não se modifica substancialmente a forma de financiamento, ou seja, mantém-se o regime previdenciário até então adotado (capitalização ou repartição). O que se altera, como o próprio termo indica, são alguns dos vários parâmetros econômicos que regem as normas relativas ao recolhimento das contribuições e ao pagamento de benefícios pelo sistema previdenciário. Do lado das contribuições, entre esses parâmetros podem ser citados as alíquotas de contribuição de cada trabalhador (e do empregador, se for o caso), de acordo com seu vínculo profissional, as faixas salariais e o limite de contribuição (se esses existirem, como no Brasil) e o número mínimo de anos de contribuição. Do lado dos benefícios, a relação é igualmente extensa. Inclui, por exemplo, a definição dos tipos de benefícios ofertados ao segurado e a seus dependentes (aposentadorias, pensões, auxílios etc.), a idade mínima para o recebimento desses benefícios, a existência de *earnings tests*³⁶ e as regras de cálculo dos benefícios.

Esses parâmetros devem ser compatíveis entre si, de forma a assegurar, minimamente e com a maior consistência possível, os seguintes princípios:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Justiça atuarial;
- Existência de progressividade e aspectos distributivos no sentido correto.

Ao contrário do que se costuma pensar, não é obrigatório que exista equilíbrio entre receitas e despesas em um regime de repartição. No entanto, existindo déficit (como ocorre no Brasil), meios deverão ser providos para financiar a escassez de recursos do sistema previdenciário. Ou seja, esse déficit pode ser compreendido como uma escolha implícita da sociedade em transferir recursos para os idosos, onerando as gerações mais novas, seja por meio de tributos mais elevados, endividamento, redução nos gastos públicos, ou quaisquer combinações destas três possibilidades. A maior parte das reformas previdenciárias (formuladas ou implementadas) no Brasil nos últimos anos (incluindo a PEC 40, proposta no início do governo Lula) pode ser classificada como paramétrica.

³⁶ *Earning tests* são regras que relacionam o valor do benefício a outros rendimentos que o beneficiário possa ter. Quanto maior o valor desses rendimentos, maior o redutor sobre o benefício recebido.

As evidências históricas, tanto no Brasil, quanto em outros países, têm mostrado as dificuldades na concretização das reformas na previdência social.³⁷ Este fato ocorre porque, simplificada, todas as tentativas de reforma buscaram aumentar a relação entre contribuições e benefícios, por meio do aumento dos primeiros, pela redução desses últimos, ou por alguma combinação entre ambos. Mas por que tantos países tiveram de mudar seus sistemas previdenciários? A explicação deste padrão de políticas públicas deve ser buscada basicamente no processo de envelhecimento da população. Um aumento na expectativa de vida eleva o período de recebimento e, portanto, o dispêndio com benefícios em cada período. Dessa forma, as tentativas de adaptar os parâmetros econômicos às novas condições demográficas implicam redução de bem-estar para os grupos afetados, o que explica sua resistência.

Já uma reforma *não-paramétrica* corresponde a uma troca de regimes previdenciários, geralmente mudando-se de *repartição para capitalização*. A implementação deste tipo de reforma, bastante radical, implica um *custo de transição* bastante elevado por um longo período. Isto ocorre devido à necessidade de pagamento aos atuais beneficiários, quando a geração ativa passar a contribuir para sua própria aposentadoria. Este dispêndio representa um obstáculo à concretização desse tipo de mudança, dado o esforço fiscal exigido.

Esta mudança de regime pode ser mais bem compreendida com o auxílio de uma versão simplificada de um modelo de gerações sobrepostas. Suponhamos inicialmente que cada geração vive de forma determinista, por dois períodos. O primeiro corresponde à sua vida ativa, no qual os indivíduos trabalham e contribuem à previdência. O segundo representa o período de inatividade, quando os agora idosos recebem sua aposentadoria. Em um regime de repartição, as contribuições pagas pela geração nascida no período t são empregadas nesse mesmo período para pagamento dos benefícios à geração anterior, nascida no período $t-1$. Havendo a troca para um regime de capitalização, a geração t passa a contribuir para sua própria aposentadoria, cessando assim a fonte de recursos empregada no pagamento das aposentadorias da geração $t-1$. Passa a existir, então, a necessidade de novos recursos, de forma a não se interromper os pagamentos aos atuais beneficiários. Esse montante de recursos é o *custo de transição* citado anteriormente.

Tornemos agora a nossa análise mais realista, incorporando algumas características adicionais. Consideremos que as pessoas vivem por um número maior de períodos, contribuindo e recebendo benefícios previdenciários por vários anos. Dado este fato, quando da implementação de uma reforma repartição-capitalização, é possível separar os indivíduos em três grupos, de acordo com a fase do ciclo de vida em que se encontram. Para os *jovens*, que ainda não trabalham, a solução é imediata. Como nunca contribuíram para a previdência, não têm nenhum direito. Assim que entrarem no mercado de trabalho, suas contribuições serão feitas ao novo regime, de capitalização. Para os *idosos*, que recebem os benefícios, nada deve se alterar. É razoável supor que seus direitos serão respeitados. Seu fluxo de recebimentos deve se manter, dado que está relacionado às contribuições efetuadas anteriormente, ao regime de repartição. A questão a ser administrada é como pagar as aposentadorias durante o período correspondente à sua expectativa de sobrevida.

Para os *adultos*, que já se encontram no mercado de trabalho, o equacionamento adequado é mais problemático e menos consensual. Quando da reforma, os indivíduos desse grupo estarão em algum ponto intermediário de sua vida ativa, alguns mais próximos da aposentadoria, outros mais distantes. Portanto, estas pessoas já contribuíram por alguns anos e têm direitos que devem ser reconhecidos. No futuro, quando esse grupo se aposentar, terá seu

³⁷ Para uma visão dos aspectos teóricos relevantes, ver Barr (2002). Uma análise para o caso brasileiro, com ênfase na questão política, pode ser encontrada em Coelho (1999).

benefício formado por dois componentes: o primeiro referente ao período de contribuição sob o regime de repartição e o segundo relativo ao período de capitalização.

A pergunta relevante nesse caso é: como reconhecer os direitos referentes às contribuições passadas? Há duas maneiras possíveis. A primeira é *backward-looking*. A segunda é *forward-looking*. Na primeira, as contribuições *passadas* são capitalizadas, até o momento da troca de regimes, a uma taxa equivalente ao crescimento da força de trabalho e dos salários, dado o regime de repartição então existente. Na segunda, é calculado o valor dos benefícios *futuros* a que o contribuinte teria direito, caso chegasse a se aposentar pelo regime de repartição. Obviamente, a definição das taxas de desconto a serem empregadas no cômputo do valor presente desses valores não é consensual. Ainda mais problemático pode ser o reconhecimento das contribuições passadas se a entidade previdenciária não possuir da maneira adequada os registros que permitam reconstituir as informações antigas de seus segurados.

Com base nos argumentos expostos nos parágrafos anteriores é possível agora definir de forma mais precisa o conceito de *custo de transição* entre os regimes de repartição e de capitalização. Este corresponde à soma de todos os dispêndios previdenciários referentes ao regime de repartição, tanto daqueles que já têm a condição de beneficiários no momento da mudança, quanto daqueles que têm algum tipo de direito acumulado por terem efetuado contribuições ao antigo regime. Fica evidente que o *custo de transição* deve se prolongar por um amplo período, que se estende até que o estoque de beneficiários se esgote. Também é claro que, a cada ano, o volume de recursos necessário é bastante elevado, dada a importância dos programas previdenciários nas despesas e receitas públicas. Esse custo elevado, que persiste por muitos anos, é o principal impeditivo à execução de reformas repartição-capitalização, dado que, durante o período de transição, muitas gerações terão de arcar com esse peso.

E qual seria o custo de transição inerente a uma alteração desse tipo no Brasil? A magnitude dos recursos necessários à concretização de uma possível reforma pode ser vista por meio de um exercício simples. Imagine que o Brasil tivesse feito tal mudança em 2001, tanto no setor público, quanto no setor privado. Tendo como base os dados da Tabela 20.7, essa mudança implicaria que, no ano da mudança, recursos da ordem de R\$70,3 bilhões, correspondentes à soma das contribuições dos filiados ao RGPS (R\$62,5 bilhões) e dos filiados aos RPPSs (R\$7,8 bilhões) deveriam ser direcionados para que não se interrompesse o pagamento dos benefícios.³⁸ Este valor representa cerca de 5,86% do PIB, bastante superior ao superávit primário de 3,70% obtido nesse mesmo ano (*vide* Capítulo 14).

Esse enorme volume de recursos, como mostra a literatura sobre transição,³⁹ poderia ser gerado por duas estratégias. A primeira implicaria uma contração fiscal, seja por meio de corte nas despesas, seja pela elevação dos tributos, o que penalizaria as atuais gerações. Na segunda, o financiamento seria realizado por meio do aumento do endividamento público, impondo maior ônus às gerações futuras. Tais alternativas são, obviamente, não-excludentes, e a adoção de cada uma delas (ou sua combinação) se daria em função de sua consonância com as demais ações executadas pelos responsáveis pela condução da política econômica.⁴⁰

³⁸ Relembre que as despesas do sistema previdenciário brasileiro são ainda maiores, cerca de R\$131,7 bilhões. Assumindo que os novos recursos teriam o mesmo montante das contribuições.

³⁹ Ver, por exemplo, o trabalho de Afonso (1995 e 1996).

⁴⁰ Ver, por exemplo, o trabalho de Afonso (1999).

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO LULA: ALGUNS AVANÇOS NA DIREÇÃO CORRETA

O governo Lula teve seu início premido pela necessidade de uma política fiscal restritiva. Dado esse condicionante, logo no início de 2003, definiu-se como uma prioridade na agenda nacional a concretização de uma reforma previdenciária. Esta, que pode ser classificada como paramétrica, tinha dois objetivos fundamentais. O primeiro era aumentar o grau de justiça atuarial do sistema. O segundo era diminuir as disparidades entre os RPPSs e o RGPS. De forma adequada, a reforma constante na Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC 40), apresentada em abril de 2003, teve como cerne o problema mais árduo e de equacionamento mais dificultoso, a previdência do funcionalismo público. Configurou-se um reconhecimento explícito por parte do governo de que as regras dos RPPSs eram incompatíveis com seu equilíbrio atuarial. Além disso, o déficit do sistema previdenciário drenava recursos (com alto custo de oportunidade social) que poderiam estar sendo empregados, por exemplo, em políticas de combate à pobreza e de redução das desigualdades, dois outros grandes problemas nacionais.

As medidas da PEC 40 podem ser divididas em dois grupos. Para os atuais servidores ativos e inativos, as medidas podem ser classificadas como contingenciais, em virtude principalmente da usual e esperada oposição dos funcionários públicos às alterações. Já para os futuros servidores (e, portanto, futuros inativos) as medidas têm um caráter reformista mais incisivo, rumando no sentido da uniformização das regras da previdência social, para os empregados dos setores público e privado. Portanto, os ganhos maiores desta reforma se darão no longo prazo, no qual os direitos oferecidos a todos os trabalhadores serão mais compatíveis com os deveres contributivos deles exigidos.

À medida que a PEC 40 tramitou pelo Legislativo, alguns pontos foram alterados, diminuindo parcialmente seu impacto na redução do déficit previdenciário. Desta forma, a Emenda Constitucional nº 41 (EC 41), promulgada em dezembro de 2003, reflete o natural processo de negociação política, inerente à aprovação da reforma. Verifiquemos brevemente algumas das medidas mais importantes da EC 41.⁴¹

Foi mantido o direito à aposentadoria integral aos servidores públicos ingressantes antes da promulgação da EC 20 (1998) e que já tivessem o direito adquirido, ou seja, que já tivessem 53 anos de idade e 35 anos de contribuição (homens) ou 48 anos e 30 anos de contribuição (mulheres). O benefício máximo continua a ser igual ao valor da última remuneração. Àqueles que não tivessem o direito adquirido, manteve-se o pedágio de 20% no tempo de contribuição requerido. Aos atuais servidores foi ainda criada uma regra de transição, mantendo seu direito à aposentadoria integral, porém deles exigindo idade mínima de 60 anos (homens) ou 55 anos (mulheres), além de períodos mínimos de permanência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos). Se o atual servidor quiser se aposentar antes da idade prevista, reduz-se o valor de seu benefício, de forma a desestimular essa aposentadoria precoce. Essa redução é um ponto importante da reforma e consiste na interação de duas medidas. Ao aposentar-se antes dos 60 anos (55 para as mulheres), o servidor perde o direito à integralidade, no RGPS do INSS. Há ainda a incidência de um redutor no valor do benefício a que se teria direito, de 3,5% por ano antecipado para aqueles que se aposentarem em 2005 e de 5% para aqueles que pleitearem o benefício em 2006. Dada a redução no valor do benefício, é de se esperar que essa regra provoque uma diminuição no fluxo de novas aposentadorias durante o governo Lula, que assim pode ter minorada uma de suas maiores fontes de gastos.

⁴¹ Uma análise dos fundamentos da PEC 40 (em sua versão inicial) pode ser encontrada em MPS (2003b). Um resumo da EC 41 pode ser visto em MPS (2004), na qual a maior parte das informações desta seção está baseada.

Já para os futuros servidores, a aposentadoria será calculada de acordo com uma média dos salários de contribuição. Para esses trabalhadores, o teto de benefício passa a ser igual ao teto do RGPS, desde que aprovada a criação de um regime de previdência complementar.

O direito à paridade foi mantido para os atuais beneficiários e também para aqueles que ficarem no serviço público até os 60 ou 55 anos, conforme o sexo, além das demais exigências de períodos mínimos no serviço público, carreira e cargo. Para os demais, isto é, os atuais servidores sem direito adquirido que se aposentarem antes da idade definida e para os futuros servidores, os benefícios serão reajustados somente de forma a manter seu valor real inalterado.

Foi instituído um redutor sobre o valor das pensões superiores a R\$2.400,00, equivalente em maio de 2003 a 10 salários mínimos. Acima deste teto, o valor é diminuído em 30%. Outro ponto bastante importante é a taxa sobre os valores dos benefícios previdenciários. O artigo 4º da EC 41 instituiu a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas (e para os atuais servidores, quando esses se aposentarem) com uma alíquota de 11% sobre a parcela do benefício que excedesse R\$1.440,00 (para a União) e R\$1.200,00 (para estados, municípios e distrito federal). Esta medida foi objeto de questionamentos, o que gerou sua apreciação por parte do Supremo Tribunal Federal. Em agosto de 2004, o STF julgou que a incidência de contribuição sobre os inativos era constitucional. E também decidiu, de forma algo surpreendente, equalizar e elevar a faixa de contribuição. Essa passou a incidir, para os inativos dos três níveis de governo, sobre a parcela dos benefícios superior a R\$2.508,72, valor então correspondente ao teto do RGPS do INSS.

CONCLUSÃO

A seguridade social e, mais especificamente, a previdência social são um tema amplo e bastante complexo. Dada esta característica, a intenção deste capítulo não foi, de forma alguma, esgotar o assunto. Buscou-se inicialmente construir um arcabouço conceitual, de forma acessível e em linguagem simples, que pudesse embasar a compreensão do leitor sobre esse tema. A partir desse referencial, espera-se que os dados apresentados possam ser mais bem compreendidos pelo leitor, visto que eles retratam as características do sistema previdenciário brasileiro. Com base nestas particularidades, foram ilustrados os aspectos mais relevantes referentes à reforma da previdência, tanto sob o ponto de vista teórico, quanto de algumas dificuldades práticas que podem se originar com as mudanças na previdência social.

Caso o leitor, a partir da leitura do capítulo, tenha interesse em se aprofundar no tema, as referências bibliográficas podem ser o início do caminho. A maior parte dos textos que podem servir como leitura complementar (normalmente com maior grau de dificuldade e especificidade) encontra-se listada nas notas do texto. Há uma série de trabalhos de pesquisadores do IPEA (www.ipea.gov.br) disponíveis para download. Para uma visão da literatura internacional, também podem ser consultados alguns dos trabalhos publicados pelo NBER (www.nber.org). O site do Ministério da Previdência Social do Brasil (www.mps.gov.br) fornece um extenso conjunto de dados, alguns dos quais utilizados nesse texto. Há também uma descrição extensiva dos benefícios oferecidos pela INSS, das formas de contribuição e das regras de concessão de benefícios. Outra referência eletrônica importante é o site do governo dos Estados Unidos (www.ssa.gov), também bastante completo.

Finalizando, espera-se que este capítulo tenha sido capaz de fornecer subsídios para uma reflexão mais qualificada sobre o setor público brasileiro. Espera-se ter colaborado para aumentar o interesse e o conhecimento do leitor sobre o relevante tema da previdência social.