

# Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?

Este artigo tem por objetivo investigar as características do financiamento da seguridade social no Brasil do ponto de vista da avaliação dos recursos, da magnitude e da alocação dos gastos e da natureza das fontes de financiamento, problematizando a relação do orçamento do setor com as opções de política econômica e social adotadas. O texto também resgata a origem da seguridade social e sua importância como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Além disso, apresenta propostas de agenda e de possibilidades para afirmação e ampliação dos direitos da seguridade social no Brasil.

---

Evilásio Salvador \*

---

As reivindicações e pressões organizadas pela classe trabalhadora na década de 1980, no período de redemocratização do país, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços em termos de política social foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando, em um mesmo sistema, as políticas de saúde, previdência e assistência social. Para viabilizar as inovações propostas e permitir a efetiva implementação de um sistema de seguridade social no Brasil, a Carta Magna estabeleceu uma ampliação das bases de financiamento para além da folha de pagamento, que passaria a ser composta também pelos impostos pagos pela sociedade e por contribuições sociais vinculadas.

## Histórico

No Brasil, o vocábulo “seguridade social” passou a integrar os dicionários da língua portuguesa a partir de 1988. Porém, o termo é adotado, desde 1935, nos Estados Unidos e, desde a década de 1940, na Europa capitalista para designar uma miríade de programas e serviços sociais. A conferência de 1944 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já reconhecia a obrigação da instituição de apoiar todas as nações do mundo na aplicação “de programas próprios que visem [...] a extensão de medidas de segurança social de forma a assegurar um rendimento de base a todas as pessoas que necessitem desse tipo de proteção bem como de cuidados médicos completos” (Organização Internacional do Trabalho, 2002, p. 1).

A sessão de 2001 da OIT reafirma que o momento atual é propício para a organização lançar uma nova campanha com intuito de estender a cobertura da seguridade social a todas as pessoas que dela necessitam.

Segundo a OIT, a seguridade social é fundamental para a garantia do bem-estar da classe trabalhadora e de suas famílias, assim como de toda a coletividade. Para a organização, trata-se de um direito essencial do ser humano, importante para promover a paz e a inserção social. Quando bem gerida, a seguridade social favorece a produtividade via política de saúde, a garantia de renda e o acesso aos serviços sociais. Quando associada às políticas ativas do mercado de trabalho, torna-se instrumento poderoso de desenvolvimento econômico e social sustentável, sobretudo na atual conjuntura (Organização Internacional do Trabalho, 2002).

A rede de proteção da seguridade social permite a manutenção do padrão de renda e protege o cidadão e a cidadã ou sua família contra as situações de incapacidade de trabalhar ou de diminuição da capacidade laboral derivada dos ciclos vitais. Quando a inserção no mercado de trabalho não é mais possível, são as redes de seguridade que se configuram como “emadearamentos institucionais que plasmam o grau de civilização e desenvolvimento alcançados por suas respectivas sociedades e são expoentes do grau de solidariedade comprometida por seus cidadãos” (Moreno, 2004, p. 51).

O marco da institucionalização da seguridade social no mundo é a publicação, em 1942, na Inglaterra, do Relatório de Beveridge, que trouxe mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes. A proposta resultou em aumento das despesas com proteção social, objetivando o combate à pobreza e tendo por fundamento os direitos universais a todos os cidadãos e todas as cidadãs.

O financiamento da seguridade social no modelo beveridgiano é proveniente dos tributos e é estatal à gestão do sistema. Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006) destacam que o Plano Beveridge padronizou os benefícios existentes na Inglaterra e incluiu novos, como seguro de acidente de trabalho, abono familiar (salário-família), seguro-desemprego e outros seis auxílios sociais: funeral, maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para quem trabalhava por conta própria.

De acordo com Paul Durand (1991), o Plano Beveridge teve profunda influência no continente europeu, onde diversos países reformaram seus

sistemas de proteção social, anteriormente limitados à cobertura de riscos sociais no modelo de seguro social contributivo. O plano aponta para um modelo de seguridade social oposto à lógica de seguro social, que entende a previdência social limitada, por exemplo, a um seguro e com funcionamento igual a de um plano privado.

No período do apogeu do Estado Social, os países capitalistas desenvolvidos coordenaram e expandiram os sistemas de seguridade social com incremento de benefícios. A Europa ocidental ampliou a cobertura social de forma integral e universal, enquanto nos Estados Unidos a seguridade social foi expandida de forma gradual. Em quase todos os países, os gastos com educação e saúde cresceram tanto em termos absolutos como em proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, também ocorreu a expansão dos programas habitacionais, com os governos intervindo mediante subsídios, créditos e ajuda (Johnson, 1990).

Josep Calvet (1995) destaca quatro razões econômicas para justificar a existência e a instituição de políticas sociais públicas: falha do mercado capitalista; distribuição de renda pelo sistema de seguridade social; redução da flutuação e das instabilidades econômicas; a melhoria da eficiência do sistema econômico. Nesse último elemento, o autor observa a importância da proteção social para estabilização anticíclica automática em momento de desemprego. Isso acontece porque a seguridade social permite manter elevada demanda efetiva por meio do pagamento de pensões, aposentadorias, rendas mínimas e programas de assistência social que promovam maior estabilidade ao sistema capitalista.

## Caso brasileiro

Em que pese a influência do Plano Beveridge sobre os teóricos da previdência e o aparecimento de algumas dessas idéias em documentos oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego (responsável, à época, pela previdência social), jamais essas teses foram integralmente incorporadas no Brasil.

A perspectiva e a intencionalidade de transfigurar a previdência em seguridade social não se iniciaram na Constituição de 1988. Pelo contrário, essas idéias já existiam, há bastante tempo, no debate de especialistas e técnicos(as) vinculados(as) à área previdenciária. Nesse sentido, a influência

---

\* Economista, mestre e doutorando em Política Social na Universidade de Brasília (UnB), pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB).

das idéias de Beveridge foi parcial, lenta, gradual e limitada, permanecendo, ainda hoje, a tensão entre consolidar uma seguridade social pública, ampla e universal ou restringir sua função pública às camadas mais pobres da população (Boschetti, 2003; 2006).

Na Constituição brasileira, seguridade social é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo, também, a proteção ao trabalhador e à trabalhadora desempregada via seguro-desemprego. Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, recursos orçamentários destinados a esse fim e organizados em um único orçamento.

O desenho da seguridade social brasileira, ainda que de forma limitada, guarda alguma semelhança com o conteúdo e com a orientação das políticas do Estado Social dos países centrais. Porém, as características do nosso mercado de trabalho – com o predomínio de relações informais de trabalho a partir da década de 1980 e a elevada concentração de renda – tornaram mais difíceis a universalização dos benefícios sociais (Salvador; Boschetti, 2003). As políticas sociais não transitaram para o âmbito de um contrato social nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, materializando os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania (Mota, 2000a).

A implementação do conceito de seguridade social, previsto no artigo 194 da Constituição Federal, já seria um enorme desafio em condições mais favoráveis aos movimentos da classe trabalhadora e à sociedade organizada. A situação torna-se desfavorável para quem defende os direitos sociais a partir da década de 1990, com nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que potencializa novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social no Brasil.

No tocante à questão previdenciária, as alterações realizadas pela Constituição de 1988, embora tenham mantido a lógica do seguro previdenciário, representaram verdadeira reforma da previdência, no sentido de sua ampliação e generalização para um número maior de trabalhadores e trabalhadoras. A reforma que se materializa, em 1998, por meio da Emenda Constitucional 20,<sup>1</sup> pôde ser identificada como uma contra-reforma do movimento consolidado na Constituição de 1988, visto que aponta um caminho inverso para a previdência (Salvador; Boschetti, 2002).

Tal reforma foi encarada como uma necessidade de equilibrar as contas públicas e solucionar a “crise fiscal” do Estado, limitando-se a uma visão míope de equilíbrio das contas públicas, muito mais voltada para a realização de superávit primário. Constituiu um elemento importante de justificativa da reforma da previdência social, em

1998, o fato de o governo, a imprensa e muitos analistas apontarem o sistema previdenciário brasileiro como deficitário e causador do déficit público. Tais alegações se fundamentam nos valores previstos no Orçamento Geral da União (OGU), nos últimos anos, para as despesas previdenciárias, mas são controversos diante dos ditados constitucionais sobre o assunto.

Do ponto de vista orçamentário,<sup>2</sup> a Constituição brasileira definiu, no seu artigo 165, para as três esferas de governo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e pelo orçamento da seguridade social – não havendo, no âmbito constitucional, qualquer referência a um orçamento específico para a previdência social. O que tradicionalmente os dirigentes da previdência social brasileira divulgam é o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por meio do contraste entre a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

De forma inovadora, o legislador determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Entretanto, o orçamento da seguridade social tornou-se “letra morta” na constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva. Pelo contrário, apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da seguridade social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, até mesmo para o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida) e para realização de “caixa”, visando garantir o superávit primário, principalmente nos anos recentes.

### Orçamento e política fiscal

A compreensão mais ampla do orçamento da seguridade social deve considerar o quadro tributário e fiscal constituído no país na última década. No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, a política fiscal foi determinante e seguiu à risca as recomendações de organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real, com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas brasileiras, defenderam a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão 1, de 1994, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social.

Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – Emendas Constitucionais 10 e 17 e, posterior-

mente, Emenda Constitucional 27, que criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) –, garante-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o fim deste ano. Dando seqüência à mesma política fiscal do governo anterior, a equipe econômica do governo Lula, sob alegação de que a “economia brasileira ainda requer cuidados”, manteve, no âmbito da Emenda Constitucional 42 (reforma tributária), a prorrogação da DRU<sup>3</sup> até 2007.

O orçamento da seguridade social chegou a ser elaborado nos primeiros anos após a regulamentação das leis de custeio e de benefício da previdência social. Em 1993 e 1994, apareceu como proposta do Conselho Nacional da Seguridade Social, mas essa orientação não prevaleceu. O conselho tinha a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, pela saúde e pela assistência social. Porém, perdeu, paulatinamente, as atribuições e acabou sendo extinto pela Medida Provisória (MP) 1.799-5 de 1999.

Os balanços da seguridade social vêm sendo pesquisados e divulgados pela Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (Anfip), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A Anfip e o Ipea consideram como receitas: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), as contribuições de pessoas empregadas e empregadores sobre a folha de salários e mais o Simples.<sup>4</sup> Nesse balanço, o Ipea inclui, ainda, como despesas, a parte do Programa de Integração Social (PIS) que financia o seguro-desemprego e o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (CSSP), considerando o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais, os benefícios assistenciais e as ações do Sistema Único de Saúde (SUS), saneamento e custeio do Ministério da Saúde. Com ressalvas, considera, também, os gastos com a previdência de inativos e pensionistas da União.

O TCU limita-se a analisar a execução orçamentária oficial, fazendo apenas alguns ajustes. Salienta, porém, que se não houvesse a DRU, a seguridade social teria um resultado positivo de

3 A DRU apresenta algumas modificações com relação ao FSE, pois não afeta a base de cálculo das transferências a estados, Distrito Federal e municípios, nem a das aplicações em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas à DRU: as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários; as contribuições de trabalhadores(as) e dos demais segurados(as) da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e a arrecadação do salário-educação.

4 Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

1 Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

2 Sobre orçamento público no Brasil, consultar Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Maria Rosa (2002).

**TABELA 1 – Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)**

Entidade	2004		2005	
	Saldo com DRU	Saldo sem DRU	Saldo com DRU	Saldo sem DRU
ANIFP	17,63	42,53	24,7	56,8
IPEA	0,27	27,73	0,49	13,79
TCU	-18,3	12,2	-14,1	19,1
TESOURO NACIONAL	-	-	-14,4	17,6

Fonte: Anifp, Ipea, TCU e STN. Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical. Nota: a conta do Ipea de 2005 refere-se aos valores executados até 9 de julho de 2005. Além disso, os dados do Ipea de 2004 estão deflacionados pelo IPCA. Na conta da Anifp, não estão considerados os pagamentos das aposentadorias de servidores(as) públicos.

R\$ 19,1 bilhões, em 2005, e de R\$ 5,3 bilhões em 2006. Após determinação da LDO 2005,<sup>5</sup> a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a explicar o montante de recursos desvinculados da seguridade social. No entanto, permanecem a falta de discriminação e de clareza na divulgação dos dados da execução orçamentária, pois na apresentação da execução orçamentária compilam-se impostos e recursos oriundos da DRU.

Em 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões da seguridade social. Em 2006, os dados divulgados pela STN indicam que as receitas desviadas da seguridade social, por meio da DRU, alcançaram R\$ 33,8 bilhões. Portanto, em apenas dois anos de existência da legislação, foram retirados R\$ 65,8 bilhões, que entraram nos cofres públicos para serem aplicados nas políticas de assistência social, previdência e saúde. Assim, se fossem incluídas essas receitas desviadas, teríamos, pelos dados da STN, um saldo superavitário da seguridade social de R\$ 17,6 bilhões, em 2005, e de R\$ 4,4 bilhões em 2006.

Portanto, por meio da DRU, ocorre uma perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (Salvador; Boschetti, 2006). A Tabela 1 apresenta os resultados da seguridade social. Seja qual for o critério, ao desconsiderar os recursos desviados por meio da DRU, o saldo é positivo, variando, conforme o órgão ou a entidade, de R\$ 17 bilhões a R\$ 57 bilhões.

A DRU é peça-chave na estratégia da política fiscal para a composição do superávit primário. Isso significa que “por meio desse expediente, processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública” (Cardoso Jr.; Castro, 2005, p. 14).

Na visão de Francisco de Oliveira (1998), a formação do sistema capitalista é historicamente dependente de recursos públicos. A diferença no *Welfare State* é que essa dependência deixa de ser provisória e passa a ser, no capitalismo contemporâneo abrangente, estável e marcada por regras pactuadas pelos principais grupos sociais e políticos. Ocorre um “deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado” (Oliveira, Francisco, 1998, p. 53).

De acordo com Jorge Castro, Manuel Moraes, Francisco Sadeck, Bruno Duarte e Helene Simões (2006), a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação passou pelo crescente endividamento financeiro do país, pelo corte de gastos reais e pelo incremento de receitas próprias (apropriação maior de recursos por parte do governo central), sobretudo no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002). A estratégia é mantida no governo Lula, que aprofunda o ajuste econômico em curso desde 1995, adotando políticas monetárias e fiscais restritivas.

Fabício de Oliveira (2006) destaca a função realizada pelo sistema tributário brasileiro na década de 1990, observando que, ironicamente, a brutal elevação da carga tributária tenha acontecido exatamente em governos que aderiram às fórmulas mágicas contidas nas recomendações do “Consenso de Washington” para “retirar” o Estado da economia. O caso brasileiro mostra que não se tratava apenas de “retirar” o Estado da participação da vida econômica, mas de:

*transformá-lo em instrumento de valorização do capital financeiro, para ele garantindo a destinação de parcela substancial e crescente da riqueza produzida, e que, inter alia, o sistema tributário desempenharia papel fundamental nesse processo.* (Oliveira, 2006, p. 35)

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função da incidência e do comportamento com relação à renda dos(as) contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo se tem

relação inversa com o padrão de renda do(a) contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os(as) contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do(a) contribuinte à proporção que cresce sua renda, “o que lhe imprime o caráter de progressividade e de justiça fiscal: arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos” (Oliveira, 2001, p. 72).

Ao analisar a evolução da Carga Tributária no Brasil (CTB), um conjunto de estudos tem demonstrado seu forte aumento nos últimos anos, saltando de 29% para 36% do PIB<sup>6</sup> de 1994 a 2005 – mais alta que a de muitos países centrais. Mas ao contrário dos países desenvolvidos, o Brasil tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais a classe trabalhadora e a classe média, pois têm alta carga tributária sobre o consumo – mais da metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda: 25% da tributação total (Salvador, 2007). Situação inversa é a estrutura tributária dos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE): os impostos sobre consumo representam 32,1% da tributação total, em média; o imposto sobre a renda representa 35,4% da tributação total.<sup>7</sup>

Estudo de 1996, realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7% (Vianna; Magalhães; Siveira; Tomich, 2001). A POF 2002–2003 mostra que essa regressividade vem aumentando: as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter carga tributária indireta de 46% da renda familiar enquanto aquelas com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (Zockun, 2005). Nesse sentido, merece destaque a observação de Fernando Cardim de Carvalho no relatório 2005 do *Observatório da Cidadania*:

*O Estado brasileiro tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas, dependendo pesadamente dos chamados impostos indiretos (sobre produtos) que incidem, também, sobre produtos de consumo popular, utilizando uma proporção excepcionalmente alta dessas receitas para transferir rendas às classes médias e altas sob a forma de pagamento de juros.* (Carvalho, OC 2005, p. 34)

6 Ver, nesse sentido: Secretaria da Receita Federal (2004), Ricardo Varsano et al (1998) e José Afonso e Érika Araújo (2004).

7 Dados da OCDE disponíveis em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

5 Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004.

O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, por causa das modificações na legislação da Cofins. Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o FMI, o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas com o objetivo de aumentar a arrecadação e assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de R\$ 31 bilhões (3,1% PIB).

Entre as muitas medidas anunciadas no “Pacote 51” – que permitiu ao governo de Fernando Henrique Cardoso assegurar as chamadas “receitas extraordinárias” –, destaca-se a alteração da legislação da contribuição para o PIS e a Cofins. No governo Lula, a Lei 10.833/2004 instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6% (Salvador, 2007).

As alterações realizadas na legislação tributária após 1996 agravam a regressividade da carga tributária brasileira. Com isso, vem aumentando a incidência tributária sobre bens e serviços (consumo), saltando de 17,2% do PIB, em 1996, para 20,8% em 2005 (Hickmann; Salvador, 2006).

Entre os motivos do crescente aumento das contribuições sociais na carga tributária brasileira, o principal é que as contribuições não são partilhadas com estados e municípios, sendo uma forma de o governo produzir folga de caixa, mesmo durante períodos de retração da atividade econômica. Assim, nos últimos anos, vem ocorrendo redução da participação das esferas subnacionais<sup>8</sup> no total da Receita Tributária Disponível (Afonso; Araújo, 2004).

Érika Araújo (2005) destaca que o aumento da participação das contribuições sociais na arrecadação tributária nacional – embora tenha como justificativa o financiamento da seguridade social – está intimamente vinculada ao ajuste fiscal a que todo o setor público foi submetido a partir de 1999. Por meio de medidas de desvinculação tributária, parte da receita dessas contribuições são desviadas de sua finalidade. Com isso, passam a auxiliar a obtenção de metas cada vez mais elevadas de superávit fiscal. A autora questiona a estratégia e o interesse do governo federal, diante da necessidade de recursos fiscais para ajustar as receitas às despesas, em arrecadar contribuições sociais em vez de impostos.

Outra questão relevante é a ausência de repasse imediato e da gestão própria das contribuições sociais destinadas à seguridade social, conferindo ao governo federal elevada autonomia para aplicação de recursos de acordo com suas necessidades fiscais. Nesse sentido, Érika Araújo (2005) enfatiza a utilização de dois artifícios.

8 Esse fenômeno traz implicações consideráveis para a discussão do federalismo no Brasil. Sobre essa problemática, ver o livro, publicado em 2003, *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*, organizado por Fernando Rezende e Fabrício de Oliveira. Os autores abordam o inadequado financiamento da federação, discutindo a partilha de recursos e de distribuição de encargos entre as unidades de governo, em seus três níveis.

O primeiro é o contingenciamento das dotações orçamentárias, possibilitado pela centralização dos recursos na Conta Única do Tesouro Nacional. Isso assegura ao poder Executivo a opção de que as despesas autorizadas na lei orçamentária sejam adiadas ou simplesmente não executadas porque dependem da liberação dos recursos. Assim, em nome da finalidade social, são instituídas contribuições para custear as despesas, mas por meio do seu entesouramento nos cofres da União, as contribuições sociais terminam servindo para elevar o superávit primário. O segundo expediente consiste em se apropriar dos recursos da seguridade social por meio da conversão em recursos ordinários de livre aplicação orçamentária.

### Financiamento e controvérsias<sup>9</sup>

O debate sobre as formas de financiamento da seguridade social no Brasil, a partir da Constituição de 1988, revela as divergências entre quem defende o princípio da totalidade da Carta Magna e quem defende a separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde.

Essas controvérsias entre especialistas sobre o financiamento da seguridade social ficaram evidentes durante os debates sobre a Revisão Constitucional (1993 e 1994). Em defesa da totalidade, Sulamis Dain, Laura Tavares e Marta Castilho (1993) relatam que, na experiência internacional, o financiamento da seguridade social é baseado, de forma crescente, em *mix* de receitas tributárias e contribuições sobre a folha de salários, com o objetivo de contemplar uma concepção de benefícios destinados tanto a contribuintes diretos dos programas, como também aqueles destinados a cidadãos e cidadãs, nos casos de cobertura universal dos programas. O movimento de diversificação das bases de financiamento tem como corolário a vinculação dos recursos e a constituição de um orçamento próprio para institucionalizar a precedência de seus compromissos de cobertura sobre os demais gastos do governo.

No sentido oposto, Kaisô Beltrão, Bernardo Lustosa, Francisco de Oliveira e Maria Pasinato (1993) defendem que o “conceito de Seguridade Social” seja mantido, mas com a separação efetiva de seus componentes: seguro social (previdência), saúde e assistência social – nos planos dos conceitos, de custeio e operacional. Os autores são contrários à existência de um orçamento único para a seguridade, defendendo a separação das fontes de custeios com três orçamentos independentes e com o financiamento de cada programa por uma lógica própria em termos de regime financeiro, tipo de estrutura do plano de benefícios, base de incidência e agente econômico. Infelizmente, essa visão foi reforçada a partir da reforma da previdência social de 1998.

9 Essa seção reproduz partes e argumentos desenvolvidos por Ivante Boschetti e Evilásio Salvador (2006), com atualizações estatísticas para 2006.

De acordo com Eduardo Fagnani (2001), o estudo sobre o financiamento e os gastos sociais traz pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais. No plano geral, o estudo dos mecanismos de financiamento e gasto revela as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo.

A natureza das fontes de financiamento é importante indicador na avaliação das políticas sociais. Os recursos fiscais que advêm das receitas de impostos e taxas apresentam maior potencial redistributivo, mas são os menos utilizados no financiamento da seguridade social. As contribuições sociais são recursos parafiscais custeados por empresas e pela classe trabalhadora e se constituem, no Brasil, na principal fonte de financiamento da seguridade social. Essa base de custeio não atende plenamente ao objetivo da equidade e tem caráter regressivo. Quando o acesso ao benefício depende da contribuição (por exemplo, na previdência social), uma parcela significativa de pessoas fica excluída do sistema.

Do ponto de vista metodológico, o conceito de fonte de financiamento adotado neste artigo é o mesmo utilizado na elaboração e na execução orçamentária da União, referindo-se à destinação dos recursos durante a execução do orçamento e não especificamente à sua arrecadação.

Para tanto, adota-se o conceito de despesa liquidada nas funções: assistência social, previdência social e saúde dos orçamentos fiscal e da seguridade social dos anos 2000 a 2006, que seguem classificação funcional definida na Portaria/SOF 42, de 14 de abril de 1999.<sup>10</sup> Cada uma dessas funções possui subfunções que abrangem diversos programas e diversas ações, conforme a concepção assumida pelo poder Executivo para essas políticas.

A **Tabela 2** apresenta os dados referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos da seguridade social no período de 1999 a 2006. As fontes de recursos que predominam nos anos estudados são as contribuições sociais,<sup>11</sup> em contraste com os recursos advindos de impostos. As contribuições obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando da criação do tributo – sua instituição deve atender a uma

10 Por causa da outra estrutura orçamentária, os dados de 1999 para as fontes de financiamento da saúde referem-se ao programa “saúde” da função saúde e saneamento e aos programas “previdência” e “assistência social” da função previdência e assistência.

11 Informações detalhadas sobre as contribuições sociais podem ser encontradas na edição especial da *Revista Abop*, da Associação Brasileira de Orçamento Público. A Abop define que, a partir da Constituição Federal (CF), as contribuições sociais são consideradas tributos (art. 195 da CF), instituídas em lei, com base no poder fiscal do Estado. “Como espécie tributária autônoma e específica, a contribuição se caracteriza por possuir um pressuposto de fato definido em lei, de forma típica, consistindo-se numa atividade estatal dirigida à coletividade, que atinge determinado grupo de pessoas. Essa contribuição distingue-se dos tributos fiscais por estar vinculada e por ser delegada a um órgão público favorecido” (Revista Abop, 1998/1999, p. 30-31).

finalidade específica. Assim, as contribuições têm um caráter parafiscal no sentido de que seu objetivo não é arrecadar para responder às despesas fiscais do governo. As contribuições são arrecadadas pelo poder público em nome de entidades com atribuições específicas e que possuem orçamento próprio, destacando-se aquelas destinadas ao financiamento do sistema de seguridade social (Araújo, 2005; Revista Abop, 1998/1999).

Os recursos provenientes dos impostos representaram, na média do período analisado, apenas a quarta fonte de custeio da seguridade social – 6,7% do total, com decréscimo de 44,1%. Em 2006, os recursos ordinários (impostos) representaram somente 3,8% do total das fontes de financiamento das políticas de seguridade social, indicando a menor participação no período (Tabela 2). Esse fato revela que a participação da fonte de recursos ordinários, aqueles advindos de impostos federais – o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – e dos próprios recursos desvinculados das contribuições sociais, está deixando de financiar a seguridade social e, nesse caso, não retornando para as finalidades para as quais foi arrecadada.

Em 1999, os recursos desvinculados representaram, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal, o custeio de apenas 4,3% dos gastos da seguridade social (Tabela 2). Somente a desvinculação dos recursos arrecadados com a Cofins e a CSLL, em 1999, totalizou o montante de R\$ 7,9 bilhões, retornando para a seguridade social, por meio do FEF, somente 56% desse valor. Com aprovação da DRU, a partir de 2000, não é mais possível visualizar os recursos desvinculados no financiamento da seguridade social. A DRU não está vinculada a qualquer fundo, ainda que somente contábil, como era o FEF. Essa regra impossibilita a distinção, na execução orçamentária, de qual parcela de recursos é originária de impostos gerais e qual é referente à desvinculação de recursos, já que ambas, agora, compõem a mesma fonte de recursos ordinários (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2004). Essa alteração fere os princípios orçamentários da discriminação e da clareza.<sup>12</sup>

Além disso, essa modificação significa que os recursos desvinculados das contribuições sociais, por meio da DRU, retornam, apenas em parte, sob a forma de recursos ordinários (conhecido como “fonte 100” na execução orçamentária) para o financiamento das políticas que integram a seguridade social. Portanto, os recursos provenientes de impostos apresentados na Tabela 2 podem ser,

na realidade, oriundos da desvinculação orçamentária que – graças à alquimia possibilitada pela DRU – se transformam em recursos ordinários, reforçando a tese da insignificante participação do orçamento fiscal no financiamento da seguridade social no Brasil.

As contribuições sociais representaram, em média, 89,5% das fontes de financiamento da seguridade social no período de 1999 a 2006. Entre as contribuições mais significativas do período, destacam-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), 45,9%; a Cofins, 26,1%; e a CPMF, 8,1%.

A análise das principais fontes de financiamento da previdência social no período de 1999 a 2006, revela que, em média, 58,1% dos recursos para custeio das políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro advêm da CETSS – da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social. Em 2006, esse tributo representou 46% do financiamento da seguridade social (Tabela 2).

### *Quem recebe menos, paga mais*

A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, às pessoas seguradas empregadas que lhes prestam serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente do trabalho, conforme o índice de risco. Já a contribuição de trabalhadores(as) é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 318,37.<sup>13</sup> Cerca de dois terços do montante arrecadado advêm da contribuição de quem emprega e um terço de pessoas empregadas (Ministério da Previdência Social, 2006).

No caso de quem emprega, a contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas que, geralmente, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir em um tributo sobre o consumo. A regressividade existe também no lado das contribuições da classe trabalhadora, por causa da existência do teto de contribuição, significando que contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda.

A título de exemplo, em agosto de 2007, um trabalhador ou trabalhadora com renda mensal de R\$ 4.160 pagou, efetivamente, a título de contribuição previdenciária, o equivalente a 7,65% da sua renda, ou seja, exatamente o mesmo percentual que um trabalhador ou trabalhadora que recebeu o salário mínimo (R\$ 380). Acima de R\$ 4.160, a regressividade se agrava.

O baixo crescimento das contribuições de quem emprega e de quem trabalha para a seguridade social decorre do crescimento medíocre da economia nesse período, das elevadas taxas de desemprego e do aumento das relações informais de trabalho.

No período de 1999 a 2006, as contribuições sociais representaram, em média, 81,4% das fontes de financiamento da saúde na esfera federal. Entre as contribuições sociais destacam-se a CPMF, 33,6%, e a CSLL, 25,3%. Nos anos analisados, observa-se que a CSLL, que tinha participação relativa de apenas 4,2%, em 1999, passou a representar 44%, em 2006 – um patamar superior ao financiamento obtido por meio da CPMF (33,6%), que se constituiu, até 2003, na principal fonte de financiamento da saúde.

Convém fazer duas importantes observações sobre essas contribuições. A CSLL é o único tributo a financiar a seguridade social com base de cálculo no lucro líquido das empresas, ajustado antes da provisão para o Imposto de Renda. A partir de 2005, a CSLL vem apresentando crescimento expressivo de arrecadação. Tal crescimento não se deve a uma tributação maior dos grandes lucros, pois a legislação não foi modificada. A explicação está na extraordinária multiplicação dos lucros das empresas nos últimos anos.<sup>14</sup>

Com relação à CPMF, destaca-se que, a partir de 1999, deixou de ser uma fonte de financiamento exclusiva da saúde, passando, também, a compor o financiamento das despesas previdenciárias e, após 2001, do Fundo de Combate à Pobreza. Uma análise da arrecadação da CPMF e do seu destino evidencia que, do montante de R\$ 185,9 bilhões arrecadados com esse tributo, no período de 1997 a 2006, aproximadamente 18%, equivalentes a R\$ 33,5 bilhões, não foram aplicados nas políticas de previdência social, saúde ou destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Hickmann; Salvador, 2007). Esses recursos não aplicados nas políticas sociais foram desvinculados por meio do FEF ou da DRU e não retornaram para aplicação nas políticas que justificaram sua arrecadação.

O financiamento da política de saúde enfrenta problemas desde o início do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo ápice foi a crise em 1993, quando o Ministério da Saúde teve que tomar recursos emprestados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A aprovação da Emenda Constitucional (EC) 29, em 2000, foi um avanço para regularizar a aplicação de maneira estável de recursos no setor. Porém, a demora na regulamentação tem gerado um conjunto de questões de interpretação que prejudica a implementação da emenda.

A EC 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios para as despesas de saúde, tendo como ponto de

12 De acordo com Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Maria Rosa: “O princípio da discriminação [...] preconiza a identificação de cada rubrica de receita e despesa, de modo que não figurem de forma englobada” [...]. E o princípio da clareza significa o óbvio: a evidenciação da contabilidade. “Por esse princípio, dever-se-ia priorizar o interesse dos usuários das informações, sobretudo porque se está tratando de finanças públicas” (Piscitelli; Timbó; Rosa, 2002, p. 46-47).

13 Equivale à alíquota de 11% aplicada ao salário-de-contribuição máximo, R\$ 2.894,28. Em agosto de 2007, as faixas dos salários-de-contribuição eram: até R\$ 868,29, alíquota de 7,65%; de R\$ 868,30 até R\$ 1.140, alíquota de 8,65%; de R\$ 1.140,01 até R\$ 1.447,14, alíquota de 9%; de R\$ 1.447,15 até R\$ 2.894,28, alíquota de 11%.

14 Ver, nesse sentido, o livro *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*, organizado por Clair Hickmann e Evilásio Salvador (2006).

**TABELA 2 –Seguridade social: distribuição do percentual das fontes de recursos 1999–2006**

Fontes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média sobre total	Varição 99/2006
1. Recursos provenientes de impostos	6,8%	3,7%	9,2%	8,9%	9,4%	6,3%	5,6%	3,8%	6,7%	-44,1%
2. Contribuições sociais	86,2%	91,0%	88,0%	88,4%	88,8%	90,1%	91,1%	92,5%	89,5%	7,4%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS)	47,9%	47,5%	46,6%	45,5%	44,6%	44,3%	44,9%	46,2%	45,9%	-3,4%
2.2 Contribuição sobre o Lucro (CSLL)	4,9%	6,1%	4,8%	6,4%	6,8%	7,0%	7,4%	8,4%	6,5%	69,5%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	23,5%	25,3%	26,1%	26,0%	27,2%	28,3%	26,7%	25,6%	26,1%	8,8%
2.4 Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	2,5%	2%	2,4%	2,3%	2,0%	2,4%	4,4%	4,3%	2,8%	68,4%
2.5 Contribuição para o Custeio de Pensões Militares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	–
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	7,4%	10,1%	8,0%	8,2%	8,2%	7,6%	7,3%	7,7%	8,1%	4,0%
2.7 Renda de loteria e concursos de prognósticos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	–
3. Outras fontes	2,7%	5,2%	1,9%	1,7%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	2,1%	-51,1%
3.1 Recursos próprios financeiros	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,2%	0,4%	0,0%	0,4%	0,3%	61,1%
3.2 Recursos próprios não-financeiros	0,7%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	-8,5%
3.3 Recursos próprios	1,0%	1,3%	1,2%	1,3%	0,9%	1,1%	0,7%	1,1%	1,1%	9,7%
3.4 Operação de crédito	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	-73,2%
3.5 Outros	1,3%	3,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,7%	-91,7%
4. Fundo de combate e erradicação à pobreza	0,0%	0,0%	0,9%	1,1%	0,6%	2,3%	2,1%	2,4%	1,2%	–
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	–
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	–
Total em R\$ milhões correntes	102.022	118.119	136.476	155.166	181.066	212.346	240.089	275.097	–	–

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal / Sistema Integrado de Dados (Siafi/Sidor).  
Disponíveis em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI/index.asp> / <www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/sidor>. Acesso em: 7 nov. 2007  
Elaboração Própria..

partida o valor executado em 1999 acrescido de 5%. Para os anos seguintes, o valor apurado deve ser corrigido pela variação do PIB nominal. Rosa Marques e Aquilas Mendes (2005) destacam o não-cumprimento da EC 29, no período de 2000 a 2005, com aporte de recursos orçamentários inferior ao dito constitucional. De acordo com esses autores, o descumprimento da EC 29 pela União e estados alcança o montante de R\$ 5,4 bilhões (R\$ 1,8 bilhão da União e R\$ 3,6 bilhões dos estados).

No tocante ao financiamento da política de assistência social, observa-se que, no período de 1999 a 2006, as contribuições sociais apresentaram variação negativa de 22%. Uma observação relevante diz respeito ao Fundo de

Combate e Erradicação à Pobreza, criado pela Lei Complementar 111/2001, responsável, em 2006, por 30,1% da função orçamentária da assistência social.

Em que pese a classificação orçamentária do fundo aparecer na esfera da seguridade social, seus recursos podem ser aplicados em políticas que não compõem o sistema de seguridade social brasileiro, além de contrariar as determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Boschetti, 2003).

A arrecadação da Cofins representou 25,6% da arrecadação da seguridade social em 2006 (Tabela 2). Porém, destaca-se que as instituições financeiras têm aproveitado todas as brechas legais, fazendo

até mesmo interpretações próprias da legislação,<sup>15</sup> para escaparem do dever tributário, mesmo que isso implique postergar o pagamento usando o expediente do depósito em juízo, como ocorreu em

15 Com isso, as instituições financeiras reduziram a base de cálculo das contribuições do PIS e da Cofins, deduzindo as despesas incorridas nas operações de intermediação financeira, as despesas de obrigações por empréstimos, o deságio na colocação de títulos, as perdas com títulos de renda fixa e variável e perdas com ativos financeiros e mercadorias, entre outras despesas. Assim sendo, a base de cálculo para incidência no recolhimento do PIS e da Cofins, na prática, não é o faturamento, e sim o lucro operacional, o que implica redução da base tributável de até 80% (Luchiezi Júnior; Hickmann; Salvador, 2007).

2005. Os bancos usam de muita criatividade para reduzir o recolhimento da Cofins. O comportamento das instituições financeiras resultou em retração no recolhimento dessas contribuições em 2006, quando comparada ao ano anterior. Em valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ocorreu queda na arrecadação da Cofins (13,08%). Isso significa recolhimento menor para os cofres do governo, em termos reais, de R\$ 886,06 milhões, comparativamente a 2005.

O financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de pessoas empregadas e de quem emprega para custear a previdência social, e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira para as políticas de saúde e assistência. Essa conformação do financiamento não fortalece o conceito de seguridade social em sua totalidade.

A atual estrutura do financiamento da seguridade social ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, com participação irrisória de recursos oriundos da esfera fiscal para aplicação nas políticas de assistência social, previdência e saúde. A análise dos recursos que financiaram as políticas da seguridade social de 1999 a 2006, revela a regressividade do seu custeio: quem sustenta é a classe trabalhadora e as pessoas mais pobres. Não há, portanto, redistribuição de renda. Isso significa que são as próprias pessoas beneficiárias das políticas da seguridade social que arcam com o seu financiamento, seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social, seja no pagamento de tributos indiretos embutidos nos preços dos bens e serviços, destinados apenas em parte para as políticas de saúde e assistência social.

### Destino dos recursos

As Tabelas 3 e 4 fornecem pistas da aplicação dos recursos da seguridade social nas políticas de assistência social, previdência e saúde. A Tabela 3 mostra o destino desses recursos no período de 1999 a 2006 para cada uma das políticas. Os dados revelam que a previdência social recebeu a maior parcela de recursos em todos os anos, sendo que, em 2006, essa política absorveu 77% do orçamento da seguridade social. A partir de 2001, ocorre redução da participação proporcional da saúde no total do orçamento da seguridade social e ampliação dos gastos com a assistência social, principalmente a partir de 2004, graças à redução da idade da população idosa (de 67 anos para 65) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No período, ocorreu pequeno crescimento dos recursos destinados à seguridade social em termos de participação no PIB brasileiro, evoluindo de 9,58% (1999) para 11,18% (2006). Isso revelou que, apesar do aumento da carga tributária, do envelhecimento populacional e de maior demanda social, o crescimento do orçamento da seguridade social é vegetativo (Behring; Boschetti, 2006).

O Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* do Ipea (edição especial, n. 13), divulgado em abril de 2007, revela que os gastos da seguridade social insusceptíveis a corte, porque correspondem a direitos sociais previstos na Constituição, e exercitáveis por iniciativa das pessoas beneficiárias, representam 87% do orçamento da seguridade social. A Tabela 4 mostra o principal destino dos recursos aplicados no setor com relação ao PIB.

O principal destino dos recursos, em 2006, foi o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, que representou 58,8% dos gastos da seguridade social. Em seguida, estão os gastos com aposentadorias e pensões de servidores(as) públicos federais (16,3%); o programa de atendimento hospitalar do SUS (6,8%); e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia (4,2%).

O RGPS paga benefícios a 21 milhões de brasileiros(as), entre aposentadorias, pensões e auxílios. De 1999 a 2006, os benefícios concedidos pelo sistema evoluíram de 5,21% do PIB para 6,96%, ou R\$ 161,8 bilhões. Essa evolução é explicada, basicamente, por dois fatores: a dinâmica de maturação do sistema, por conta do direito adquirido das pessoas que entraram no mercado de trabalho na década de 1970, e a trajetória da evolução real do salário mínimo acima da inflação, uma vez que o piso previdenciário obedece ao reajuste do salário mínimo (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2007, p. 45-76).

### Mais exigências para quem trabalha

Após a reforma da previdência social realizada em 1998 (Emenda Constitucional 20), importantes e perversas modificações foram feitas para a classe trabalhadora vinculada ao RGPS, entre elas, a redução dos benefícios, as restrições de acesso às aposentadorias e a indução a maior permanência de trabalhadores(as) em atividade. Uma das primeiras consequências dessa reforma é a redução drástica na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, implicando aumento da idade média no momento de concessão das aposentadorias. Quando se analisa somente a soma das aposentadorias concedidas por idade e por tempo de contribuição, os benefícios de aposentadoria por idade representam 75% dos benefícios concedidos de 1999 a 2006, conforme a base de dados dos anuários estatísticos da previdência social.<sup>16</sup> Cerca de 66% dos benefícios concedidos nesse período equivalem a um salário mínimo.

A idade média de aposentadoria vem aumentando – os homens estão se aposentando com idade média de 66 anos e as mulheres com 61 anos –, acima da idade prevista na Carta Magna (65/homem e 60/mulher). Esses dados revelam que o Brasil vem se tornando um país de elevada exigência para o gozo de benefício de aposentadoria (Salvador, 2005). O fluxo de concessão dos novos benefícios previdenciários, incluindo a aposentadoria por

tempo de contribuição (35/homem e 30/mulher) e por idade, indica que a faixa etária média de aposentadoria no Brasil é semelhante à dos países da OCDE, apesar das condições sociais, econômicas, demográficas e regionais inferiores do nosso país (Fagnani; Cardoso Jr., 2007).

Com relação aos recursos aplicados na assistência social, a análise feita por Ivanete Boschetti (2003), com base no estudo do financiamento da assistência social de 1994 a 2002, revela que uma miríade de programas e projetos da função Assistência Social não seguiam e nem respondiam aos preceitos da Loas. Em 2006, os dados do Siafi revelam que dos R\$ 21,9 bilhões aplicados nessa função do orçamento, somente 58,60% dos recursos foram aplicados pelo FNAS, a menor participação desde 2000, fragilizando o controle da sociedade civil e da assistência social como política pública. A estrutura orçamentária do FNAS deveria contemplar as políticas e os programas anuais da assistência social, conforme determina o art. 17 da Loas e o Decreto 1605/1995.

No âmbito da política de assistência social, a soma do pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) evoluiu de 0,14% do PIB (1999) para 0,50% (2006) – o equivalente a R\$ 11,5 bilhões. O BPC, que substituiu a antiga RMV,<sup>17</sup> garantido pela Loas, tem por objetivo assegurar renda equivalente a um salário mínimo para todas as pessoas que, por situação de velhice ou de incapacidade, não têm como manter sua subsistência. O benefício é pago às pessoas idosas e àquelas com deficiência e incapacitadas para a vida autônoma, cuja renda familiar mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo, não importando a contribuição previdenciária.

As razões para evolução dessa despesa de 1999 a 2006 são: redução do limite de idade para acesso ao benefício e evolução real do salário mínimo. O primeiro limite de idade para acesso ao BPC foi fixado em 70 anos, em 1996, sendo reduzido para 67 anos, em 1998. A partir de 2003, com aprovação do Estatuto do Idoso, esse limite foi reduzido para 65 anos. Com recursos da seguridade social, o governo também paga os benefícios previdenciários de servidores(as) públicos federais que, por princípios constitucionais, não incluiriam esse tipo de gasto. Na opinião de Guilherme Delgado:

*Apesar de serem legítimas as despesas com inativos e com pensionistas da União, como de resto são legítimos tantos outros gastos do Orçamento da União, tais despesas devem pertencer ao Orçamento Geral, o qual é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade contra os riscos clássicos das privações humanas. (Delgado, 2002, p. 114)*

16 Disponível em: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

17 A RMV foi criada, em 1974, para o atendimento de pessoas com 70 anos ou mais que tivessem efetuado 12 contribuições à previdência social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de garantir sua sobrevivência. As despesas constantes na Tabela 4 referem-se ao estoque de beneficiários existentes em 31 de dezembro de 1995.

**TABELA 3 – Orçamento da seguridade social: distribuição dos recursos entre as políticas sociais – 1999–2006**

Valores em R\$ milhões correntes

Políticas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Previdência Social	83.305	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	187.800	212.965
Saúde	15.487	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	40.577
Assistência Social	3.231	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.555
Total em R\$ milhões	102.023	118.120	136.476	155.166	181.066	212.345	240.089	275.097
PIB em R\$ milhões	1.065.000	1.179.482	1.302.136	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.944	2.322.818
Em % do PIB	9,58%	10,01%	10,48%	10,50%	10,65%	10,94%	11,18%	11,84%

Fonte: Sfiati/Sidor. Elaboração própria de dados citados por Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006); Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador (2006). Os dados do PIB foram revisados, em 2006, pelo IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/tabsinotica05.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2007.

**TABELA 4 – Despesas da seguridade social em % do PIB**

Ano	RGPS	BPC e RMV	Atendimento hospitalar SUS	Inativos e pensionistas da União	Programa Voluntário Transferência de Renda	Outros	Total
1999	5,21%	0,14%	1,06%	2,10%	-	1,07%	9,58%
2000	5,40%	0,29%	0,89%	1,76%	0,01%	1,67%	10,01%
2001	5,20%	0,29%	0,87%	2,19%	0,04%	1,88%	10,48%
2002	5,54%	0,37%	0,83%	2,17%	0,12%	1,47%	10,50%
2003	5,95%	0,36%	0,79%	1,99%	0,17%	1,57%	10,84%
2004	6,13%	0,38%	0,81%	1,97%	0,29%	1,36%	10,94%
2005	6,44%	0,42%	0,78%	1,93%	0,30%	1,30%	11,18%
2006	6,96%	0,50%	0,81%	1,93%	0,32%	1,32%	11,84%

Fonte: Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, 2007, e Sfiati/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria. Nota: os dados do Boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, abril de 2007, para o período de 1999 a 2005, foram reagrupados e recalculados com base na nova série do IBGE das Contas Nacionais (PIB).

A Constituição de 1988 não incluiu a previdência do(a) servidor público no capítulo específico que trata da seguridade social. Ao contrário, o assunto encontra-se no Título III (Da Organização do Estado), principalmente em seu Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção II (Dos Servidores Públicos). Com isso, a União transferiu para a responsabilidade do orçamento da seguridade social um estoque de gastos com aposentadorias e pensões de servidores(as) públicos federais, que deveriam ser honrados pelo caixa do orçamento fiscal.

#### Saúde deficitária

A **Tabela 4** revela, também, que o programa de atendimento hospitalar do SUS sofreu declínio no recebimento de recursos orçamentários: de 1,06% do PIB, em 1999, para 0,81%, em 2006, reduzindo a participação no montante orçamentário da seguridade social de 11,07% para 6,8%. Por outro lado, esse decréscimo foi compensado, apenas em parte, pelo aumento dos gastos com demais programas na área de saúde que dependem de iniciativa anual do governo. Por exemplo, o programa Atenção Básica em Saúde.

O patamar de gastos públicos em saúde no Brasil é claramente insuficiente para cumprir a missão que a Constituição de 1988 se propôs: estabelecer um sistema de saúde público universal, integral e gratuito. De acordo com a Organização

Mundial da Saúde (OMS), o Brasil gasta apenas 3,45% do PIB com políticas públicas de saúde – patamar inferior aos 5,1% da Argentina, aos 6,9% da Inglaterra ou aos 7,2% da França. Como agravante, há o fato de a rede privada de planos e seguros direcionados à saúde atender cerca de 43 milhões de pessoas, movimentando recursos que, somados ao gasto das famílias com medicamentos, alcança 4,1% do PIB (Boletim Políticas Sociais – acompanhamento e análise, 2007).

Ainda na **Tabela 4**, observa-se, a partir de 2000, o crescimento de programas voluntários de transferência de renda, como o Bolsa Família – criado em outubro de 2003, a partir da unificação de programas não-constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.<sup>18</sup> Os gastos com o programa Bolsa Família sobem de 0,17% do PIB, em 2003, para 0,32% em 2006. Equivale a uma transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza e o auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças entre 0 e 6 anos, no montante de R\$ 7,4 bilhões em 2006.

Boschetti, Teixeira e Tomazelli (2004) relevam que os programas de transferência de renda com ênfase nas ações focalizadas no combate à fome e à pobreza absoluta, a exemplo do Bolsa Família, mostram a direção e a concepção da política de assistência social do governo Lula, em detrimento a outras ações previstas na Loas. Registra-se que os dados da execução orçamentária de 2006 (Sfiati/Sidor) revelam que 93% do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi comprometido com o programa Bolsa Família.

A Constituição Federal, no seu art. 145, III, § 1º, diz que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica da pessoa contribuinte. Um país que tenha como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária deve utilizar o sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda e riqueza, cobrando mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviando a carga das pessoas mais pobres. Para isso, é importante que as bases de financiamento da seguridade social sejam reordenadas para características progressivas, via financiamento por meio de tributos diretos incidentes sobre todas as rendas (lucros, juros, renda fundiária e salários) e sobre o patrimônio. ■

18 Uma análise do programa Bolsa Família, partindo da discussão sobre pobreza e desigualdade, pode ser lida em texto de Amélia Cohn, intitulado “Para além da justiça distributiva”, publicado no *Observatório da Cidadania: relatório 2005*.

## UMA AGENDA PARA A SEGURIDADE

Diante da análise realizada, apresenta-se, a seguir, uma agenda de possibilidades para afirmação e ampliação dos direitos da seguridade social no Brasil.

**Fontes de financiamento** – São regressivas, com base na tributação da classe trabalhadora e das pessoas mais pobres, não fazendo, portanto, redistribuição de renda. Devem ser substituídas por tributos progressivos, observando os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia. Hoje, as principais fontes de financiamento da seguridade social têm como incidência o faturamento das empresas e a contribuição sobre a folha de pagamento. Na prática, esses tributos compõem os custos das empresas repassados ao público consumidor nos preços de bens e serviços. Essas fontes guardam uma relação inversa ao patamar de renda da pessoa contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, aumentando a participação da pessoa contribuinte à medida que cresce sua renda, assegurando a progressividade e a justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-lo, ou seja, quem tem maior renda.

**Integração entre as políticas** – De assistência social, previdência e saúde, não separando as fontes de financiamento e estabelecendo complementaridade por meio da definição de funções e benefícios.

As políticas que compõem a seguridade social brasileira não podem ser pensadas de forma isolada, como ocorre hoje. Historicamente, as políticas de previdência, saúde e assistência social estiveram imbricadas na construção do sistema de previdência social brasileiro. Mas no passado, ficavam restritas à classe trabalhadora do mercado formal de trabalho.

Com os avanços registrados na Constituição de 1988 – entre eles, o reconhecimento da saúde como direito universal e da assistência social como um direito –, a maior integração entre as políticas deveria começar pela integração das fontes de financiamento, com um único orçamento, contrariamente ao fracionamento hoje existente, com tributos específicos para cada política. A integração do financiamento poderá fortalecer e possibilitar a universalização da seguridade social, evitando a disputa de recursos entre os três setores.

**Questão orçamentária** – Estabelecer um orçamento com os recursos canalizados para um fundo específico que servirá para o pagamento de

benefícios, serviços, ações e programas no âmbito das políticas que integram a seguridade social.

A consequência de estruturar o financiamento de forma totalizadora visa garantir um orçamento próprio como forma de institucionalização da precedência de seus compromissos de cobertura sobre os demais gastos do governo. Para tanto, é importante a formação de um fundo único da seguridade social, não sujeito à política fiscal restritiva de qualquer governo, garantindo a seguridade como política relevante e prioritária do Estado brasileiro. Além disso, os recursos canalizados para esse fundo seriam usados exclusivamente para o pagamento de benefícios, serviços, ações e programas da previdência, da saúde e da assistência social, sendo proibido o desvio para orçamento fiscal.

**Reformulação das leis orgânicas** – Da previdência social, da saúde e da assistência social, com o intuito de assegurar a universalidade dos direitos da seguridade social, garantindo a todas as pessoas o acesso aos benefícios da previdência social, o livre acesso à saúde e aos serviços sociais.

A concretização dos direitos da seguridade social previstos na Carta Magna deveria ser materializada nas leis orgânicas em cada setor (previdência, saúde, assistência social). Porém, as condições políticas que permitiram os avanços constitucionais mudaram, no início da década de 1990, com o ideário neoliberal. A começar ainda no governo José Sarney, com o não envio ao Congresso Nacional dos projetos de lei de regulamentação da seguridade social. A título de exemplo, a Loas foi aprovada somente em dezembro de 1993, no governo Itamar Franco.

Assim, a previdência, a saúde e a assistência social foram regulamentadas por diferentes leis e institucionalizadas em diferentes órgãos ministeriais. Torna-se necessário retomar o princípio universalista que inspirou a Constituição de 1988, reformando as leis orgânicas das três políticas que integram a seguridade social brasileira.

**Cons. Nacional da Seguridade Social** – Extinto pelas Medidas Provisórias (MP) 1.799/1999 e 2.216-37/2001 (art. 33), o Conselho Nacional de Seguridade Social deve ter composição paritária – governo, trabalhadores(as), aposentados(as) e empresários(as) – e a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, saúde e assistência social.

O conselho deve ser recriado com a finalidade principal de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas. Deve ter representação

quadripartite, com representantes do governo federal da área de saúde, previdência social e assistencial social, além da representação dos governos estaduais e municipais. A representação da sociedade civil seria garantida com o assento de aposentados(as), trabalhadores(as), empresários(as) e usuários(as). Além disso, seriam mantidos os conselhos setoriais das áreas de saúde, previdência social e assistência social.

O conselho teria entre suas atribuições: estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas; acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas; apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços; aprovar e submeter ao presidente da República os programas anuais e plurianuais da seguridade social; aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da seguridade social.

**Não-renovação da DRU** – Assegurando que todas as fontes de financiamento das políticas de saúde, previdência e assistencial sejam integralmente destinadas para essas políticas.

Desde 1993, os governos criam mecanismos de desvinculação de receitas no orçamento que, na prática, implicaram retirada de recursos da seguridade social, transferindo-os para o orçamento fiscal, particularmente após 1999, para composição do superávit primário.

As fontes da seguridade social estabelecidas no art. 195 da Constituição Federal são um importante arranjo institucional e financeiro de sustentabilidade das três políticas. Somente em 2006, quase R\$ 34 bilhões das contribuições sociais para a seguridade social foram canalizados para o orçamento fiscal. Dessa forma, as principais políticas sociais do governo ficam penalizadas com ausência de recursos. A DRU, prevista para acabar em 31 de dezembro de 2007, não deveria ser renovada, assegurando, assim, o repasse integral dos recursos para as áreas de saúde, previdência e assistência social. ■

## Referências

- AFONSO, José; ARAÚJO, Erika. 2003: uma análise da carga tributária global estimada. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.
- ARAÚJO, Érika. *Análise das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: Cepal, 2005. (Documentos do Escritório LC/BRS/R.158). Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/24456/P24456.xml&xml=/brasil/tpl-p/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- \_\_\_\_\_. Carga tributária – Evolução histórica: uma tendência crescente. Informe-se – publicação da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-8, jul. 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_29.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_29.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social em 2004*. Brasília, DF: Fundação Anfip, 2005.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contra-reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social*: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BELTRÃO, Kaizô; LUSTOSA, Bernardo; OLIVEIRA, Francisco; PASINATO, Maria. Fontes de financiamento da seguridade social no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A previdência social e a revisão constitucional*: pesquisas. Brasília, DF: Cepal, 1993. v. 2. p. 131-190.
- BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS – ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: Ipea, n. 13, p. 45-76, ago. 2007. Edição especial. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- \_\_\_\_\_. Brasília: Ipea, n. 9, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*. Brasília, DF: Letras Livres, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Assistência social no Brasil*: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, DF: GESST/SER/UnB, 2003.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário estatístico da Previdência Social 2005*. Brasília, DF: MPS, 2006a. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_13.asp](http://www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13.asp)>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República*: exercício de 2005. Brasília, DF: TCU, 2006b.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 2004.
- CALVET, Josep. La financiación del Estado de Bienestar: situación actual y perspectivas. *Revista Escuela* – El Estado del Bienestar, Barcelona, n. 1, p. 73-90, maio 1995.
- CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Jorge. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., 2005, Campinas. *Anais...* Campinas: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2005.
- CARVALHO, Fernando Cardim. Entre a política econômica e a questão social. *Observatório da Cidadania: relatório 2005*, Rio de Janeiro, p. 33-41, 2005. Disponível em: <[http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiroa2005\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiroa2005_bra.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- CASTRO, Jorge; MORAES, Manuel; SADECK, Francisco; DUARTE, Bruno; SIMÕES, Helene. Gasto social federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001. In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 137-172.
- COHN, Amélia. Para além da justiça distributiva. *Observatório da Cidadania: relatório 2005*, Rio de Janeiro, 2005.
- DAIN, Sulamis; TAVARES, Laura; CASTILHO, Marta. O financiamento da previdência social no contexto de uma nova reforma tributária. In: BRASIL, Ministério da Previdência Social; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A previdência social e a revisão constitucional*: pesquisas. Brasília, DF: Cepal, 1993. v. 2. p. 19-130.
- DELGADO, Guilherme. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, n. 5, ago. 2002, p. 111-114. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/psociais/bps\\_05/ensaio3\\_guilherme.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/psociais/bps_05/ensaio3_guilherme.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2007.
- DURAND, Paul. *La política contemporánea de seguridad social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, Ana Elizabeth. *Avaliação de políticas*: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- FAGNANI, Eduardo; CARDOSO JR., José Celso. Previdência e opinião pública. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A-3, 27 ago. 2007.
- HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Org.). *10 anos de derrama*: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: Unafisco, 2006.
- JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición*: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- LUCHEZI JÚNIOR, Álvaro; HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio. Arrecadação tributária em 2006. Brasil: o paraíso dos bancos. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 51, p. 19-27, jan./mar. 2007.
- MARQUES, Rosa; MENDES, Áquilas. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 159-175, jan./jun. 2005.
- MORENO, Luis. Reformas y reestructuración del Estado de Bienestar em la Unión Europea. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política social*: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, DF: UnB, 2004. p. 39-60.
- \_\_\_\_\_. *Ciudadanos precarios*: La "última red" de protección social. Barcelona: Ariel, 2000.
- MOTA, Ana Elizabete. Sobre a crise da seguridade social no Brasil. *Cadernos da ADUFRJ*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 4-7, maio 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Cultura da crise e seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000b.
- OLIVEIRA, Fabrício de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1996-2002). In: PINTO, Marcio; BIASOTO JR., Geraldo (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 21-38.
- \_\_\_\_\_. *Economia e política das finanças públicas*: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira. Belo Horizonte: EDUFMG, 2001.
- OLIVEIRA, Fabrício de; REZENDE, Fernando (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Segurança social*: um novo consenso. Lisboa: Departamento de Cooperação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal, 2002. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/protection/secsoc/step/download/355sp1.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2007.
- PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. *Contabilidade pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- REVISTA ABOP. Receitas públicas. Sinopse, estrutura, história, outras implicações. Brasília, DF: Associação Brasileira de orçamento Público, v. 17, n. 3, dez. 1998/abr. 1999. 310 p. Edição Especial.
- RIBEIRO, José Aparecido; SERVO, Luciana; PIOLA, Sérgio. *Financiamento da saúde*. Brasília, DF: Ipea, 2005.
- SALVADOR, Evilásio. Implicações da reforma da previdência sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 81, p. 7-39, 2005.
- \_\_\_\_\_. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?. In: SICSÚ, João (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-93.
- SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.
- \_\_\_\_\_. A (des)regulamentação dos direitos previdenciários e a (des)estruturação do mercado de trabalho. In: FERREIRA, Mario; DAL ROSSO, Sadi (Org.). *A regulação social do trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2003.
- \_\_\_\_\_. A reforma da previdência social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 70, p. 114-139, 2002.
- VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).
- VIANNA, Salvador; MAGALHÃES, Luís; SILVEIRA, Fernando; TOMICH, Frederico. Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 36, abr./jun. 2001.
- ZOCKUN, Maria (Coord.). *Simplificando o Brasil*: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, 2005.