

O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta?¹

Por Ivanete Boschetti² e Evilásio Salvador³

Introdução

A Seguridade Social foi uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal (CF) de 1988, institucionalizando uma forma inovadora de organizar as iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade no acesso aos direitos da previdência social, saúde 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.

Este artigo pretende analisar o financiamento da Seguridade Social no Brasil, no período de 1999 a 2004, com intuito de problematizar a relação entre o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e as opções de política econômica e social adotadas neste período. Em relação às fontes de financiamento, discute-se seu caráter progressivo ou regressivo e a diversidade ou concentração das fontes que custearam a Seguridade Social.

É inegável que os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pós-1994. Parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nas políticas de previdência

1 - Este texto é uma versão sintética de artigo sobre a mesma temática elaborado originalmente para a Revista Serviço Social e Sociedade, editada pela Cortez.

2 - Assistente Social, Mestre em Política Social pela UnB. Doutora em Sociologia pela EHESS/Paris. Coordenadora do Programa de Pós-graduação (mestrado e doutorado) em Política Social da UnB. Vice Presidente do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (2005-2008).

3 - Economista, Mestre e Doutorando em Política Social na Universidade de Brasília (UnB).

social, saúde e assistência social, e poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o superávit primário⁴.

Para demonstrar esta tese, o artigo aborda quatro tópicos. O primeiro discute brevemente alguns elementos estruturantes do modelo de seguridade social brasileiro. O segundo problematiza a não implementação do seu orçamento, tal como previsto na Constituição Federal de 1988. Em seguida, aborda o financiamento da seguridade social no período 1999-2004, revelando seu caráter regressivo. Por fim, situa o orçamento da seguridade social no âmago da política econômica de sustentação do Plano Real, enfocando a poderosa *alquimia* que permite transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à sustentação da política econômica e acumulação de capital.

1. Elementos Estruturantes da Seguridade Social no Brasil

A movimentação no mercado de trabalho⁵ tem imbricações diretas na estruturação da Seguridade Social no Brasil, visto que o modelo de seguros instituído no Brasil a partir do início do século XX, baseado no modelo bismarckiano⁶ alemão, tinha por objetivo garantir maior segurança ao trabalhador assalariado e à sua família em situações de perda da capacidade laborativa, no contexto da sociedade urbana nascente.

4 - O resultado primário é a diferença, podendo ser positiva ou negativa, entre as receitas não-financeiras arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não-financeiras, arrecadadas no mesmo período. As receitas não-financeiras incluem, principalmente, os tributos, as contribuições sociais e econômicas, as receitas diretamente arrecadadas por órgãos e entidades da administração indireta, as receitas patrimoniais, etc. As despesas não-financeiras referem-se ao conjunto de gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção da máquina administrativa e investimentos. Se a diferença for positiva, ocorre um superávit primário; e se negativa, haverá um déficit primário. Portanto, no lado das receitas estão excluídas as receitas de juros; no lado das despesas, não são computados os encargos da dívida pública.

5 - Sobre a constituição do mercado de trabalho no Brasil, ver Pochmann (1999 e 2001). Um debate sobre a informalidade nas relações de trabalho pode ser visto em Cacciamali (1999) e Theodoro (2000). Uma análise sobre a estruturação do mercado de trabalho no Brasil encontra-se em Cardoso Jr. (2001). A relação entre a previdência social e o mercado de trabalho pode ser vista em Salvador e Boschetti (2002).

6 - Referente aos princípios adotados na implantação do modelo previdenciário alemão, entre 1883 e 1888, pelo chanceler Otton Von Bismack.

As políticas de seguridade social instituídas nos países capitalistas da Europa central se sustentaram em dois “modelos” de políticas sociais, e o Brasil não ficou imune a esta tendência. O modelo bismarckiano, originado na Alemanha no final do século XIX tem como objetivo central assegurar renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho. Ele é identificado como sistema de seguros sociais em função de sua semelhança com seguros privados, já que os direitos aos benefícios são garantidos mediante contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. As bases do financiamento são recursos recolhidos dos empregados e empregadores, baseados predominantemente na folha de salários. Já o modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, tem por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos; porém, são garantidos mínimos a todos os cidadãos que necessitam. O financiamento é proveniente dos tributos (orçamento fiscal) e a gestão é pública/estatal. Trata-se de um modelo baseado na unificação institucional e na uniformização dos benefícios (Boschetti, 2003).

Em que pese às particularidades na implementação das políticas sociais no Brasil, entre elas a construção tardia de uma sociedade fundada no trabalho assalariado, o país segue a lógica do movimento e das tendências internacionais no tocante às condições em que o trabalho adquiriu centralidade na definição das políticas de proteção social (Mota, 2000). De fato, são as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mercado de trabalho, particularmente no eixo do assalariamento, a matriz original dos direitos relativos à seguridade social no Brasil (Cardoso Jr. e Castro, 2005). O modelo bismarckiano orientou e ainda define a política de previdência social, enquanto o modelo beveridgiano sustenta os princípios da saúde e da assistência social.

As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, provocam a incorporação, pela Constituição Federal (CF) de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços dessa Constituição, 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. Mas a perspectiva e a intencionalidade de transfigurar a previdência em

seguridade social não se iniciou na CF de 1988; essas propostas já existem há bastante tempo no debate de especialistas e de técnicos vinculados à área previdenciária (Boschetti, 2002). Registra-se o movimento de pressão social e redemocratização do país após 1945, e o fim do Estado Novo, com os trabalhadores brasileiros influenciados pela repercussão do Plano Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942, reivindicando no âmbito da previdência redução das contribuições, valorização dos benefícios e melhoria dos serviços.

O termo seguridade social, inexistente na língua portuguesa,⁷ já era adotado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 na Europa capitalista, para designar uma miríade de programas e serviços sociais (Boschetti, 2002). A seguridade social, na definição constitucional brasileira, é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego. Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento.

A Constituição Federal, no seu Título VIII, que trata da ordem social, dedicou o Capítulo II à Seguridade Social. O art. 194 estabelece que o Poder Público deve organizar a Seguridade Social com os seguintes objetivos: i) universalidade da cobertura e do atendimento; ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; iv) irredutibilidade do valor dos benefícios; v) equidade na forma de participação no custeio; vi) **diversidade da base de financiamento**; e vii) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

O corolário deste artigo é que as receitas e despesas da previdência social passam a integrar o orçamento geral da seguridade social. De acordo com o art. 195 da CF, a

7 - No Brasil, a expressão seguridade social passou a integrar os dicionários da língua portuguesa a partir de 1988 e que o *Novo Dicionário Aurélio* explica a etimologia da palavra a partir do francês *sécurité* ou do inglês *security* e ambos do latim *securitate* (Boschetti, 2002). Em Portugal, o termo é traduzido como "segurança social" e assim aparece em diversas publicações como, por exemplo, no livro da OIT (2002): *Segurança Social: um novo consenso*.

seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: i) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários, o lucro, a receita ou o faturamento; ii) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; iii) sobre a receita de concursos de prognósticos; e iv) do importador de bens ou serviços do exterior. Nos parágrafos do mesmo artigo, explicita-se que são também fonte de recursos da previdência as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constantes nos respectivos orçamentos. As outras fontes de custeio são: contribuição de segurados individuais, dos clubes de futebol profissional, do empregador doméstico, do produtor rural, parte da arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Simples) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

A implementação do conceito de seguridade social, previsto no artigo 194 da CF, já seria um enorme desafio em condições mais favoráveis aos movimentos dos trabalhadores e da sociedade organizada. A situação vai se tornar desfavorável aos defensores dos direitos sociais a partir da década de 1990⁸, com uma nova hegemonia burguesa, de cunho neoliberal, que vai potencializar novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social no Brasil.

2. O Orçamento (Não) Implementado da Seguridade Social

No Brasil, a seguridade social enfrenta dificuldades desde seu nascimento, em consequência, entre outros fatores, da não-implementação do orçamento para este fim,

8 - A partir dos anos 1990, consolida-se no país uma cultura da crise (Mota, 2000), no sentido da disputa ideológica e constitutiva da política burguesa de constituição da hegemonia. Os componentes dessa cultura da crise, propagados pelas classes dominantes, são o pensamento privatista e a "criação" do cidadão-consumidor, assegurando a adesão às transformações no "mundo do trabalho" e dos mercados de bens e serviços. Para Behring (2003), o eixo central do convencimento repousa em que há uma nova ordem à qual todos devem integrar-se, e que é inevitável a ela se adaptar, constituindo o quadro de uma contra-reforma do Estado, nos anos de neoliberalismo tardio do Brasil.

previsto na CF. A finalidade principal do orçamento da seguridade social era constituir-se em um espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, assegurando a apropriação dos recursos do orçamento fiscal. Entretanto, isso na prática não se consolidou; a área de assistência social foi virtualmente eliminada, e a saúde imprensada, de um lado, pelo Orçamento Geral da União e, de outro, pelo Ministério da Previdência.

A desconstrução da idéia de seguridade social e do seu orçamento começou já nos primeiros anos de 1990, quando a legislação que regulamentou a seguridade traçou os rumos da separação das três políticas, com leis específicas para a saúde, previdência e assistência social. Do ponto de vista do financiamento, as políticas do âmbito da seguridade social brasileira tornaram-se gradativamente discriminadas (Vianna, 2003).

A CF, em seu art. 165, §5º, determina que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. O legislador, de forma inovadora, determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Mas o orçamento da Seguridade Social virou “letra morta” na Constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva.

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 e o próprio Conselho, que tinha a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, saúde e assistência social, foi perdendo paulatinamente suas atribuições, acabando por ser extinto pela MP 1.799-5 de 1999 (Delgado, 2002).

Uma vez que não se edita uma peça orçamentária autônoma, conforme o dito constitucional, um possível Orçamento da Seguridade Social pode ser extraído do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (IPEA, 2003). No Brasil duas instituições têm pesquisado e divulgado a estrutura orçamentária da seguridade social: a Associação Nacional

dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A ANFIP, em sua análise, considera, de um lado, todas as receitas da seguridade social criadas pela Constituição e instituídas posteriormente para seu financiamento (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica - CSLL e a CPMF), mais a receita previdenciária líquida, que corresponde basicamente às contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários e mais o Simples. No lado das despesas, considera o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais, os benefícios assistenciais e as ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), saneamento e custeio do Ministério da Saúde. De acordo com a Anfip (2005), o saldo primário do orçamento da seguridade social, em 2004, foi positivo em R\$ 42,5 bilhões.

O IPEA vem divulgando e analisando sistematicamente, por meio do seu Boletim de Políticas Sociais (BPS), a Estrutura Orçamentária da Seguridade Social. A metodologia foi publicada por Delgado (2002), que elenca uma hierarquia de critérios sobre direitos sociais que a Constituição e a legislação infraconstitucional sancionaram. Destacam-se, no lado das despesas, os gastos nas áreas da Previdência Social, da Saúde, da Assistência Social, do Trabalho (seguro-desemprego) e a previdência de inativos e pensionistas da União⁹. No lado, das receitas além daquelas destacadas pela ANFIP adicionam-se a parte da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) que financiam o seguro-desemprego, a contribuição sobre a produção rural e a Contribuição para Seguridade do Servidor Público (COSP). Também por esta metodologia, os resultados do orçamento da seguridade social, nos últimos anos, são superavitários.

O que se observa, é que independentemente da metodologia de análise da receita e despesa da seguridade social, utilizada pelas instituições acima citadas, o orçamento da seguridade social, conforme definido na CF/1988, é superavitário e não só suficiente para

9 - Na opinião de Delgado (2002, p. 114), 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".

cobrir as despesas com os direitos já previstos, como poderia permitir sua ampliação. Se isto não ocorre, é porque o orçamento da seguridade social é parte da âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública.

No bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real, como se sabe, a política fiscal foi uma determinante importante e que seguiu à risca as recomendações dos 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, defendem a criação de um “Fundo Social de Emergência (FSE)”, que acabou sendo instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão 01, de 1994, permitindo 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, posteriormente, da 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 final 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 nº 42 (reforma tributária) a prorrogação da DRU¹⁰ até 2007.

3. O Financiamento da Seguridade Social no Brasil

O debate sobre as formas de financiamento da seguridade social no Brasil após a CF 88 revela as divergências entre aqueles que defendem o princípio da totalidade estatuído na Carta Magna e os defensores da separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde.

10 - A DRU apresenta algumas modificações em relação ao FSE, pois ela não afeta a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, nem as 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 dos trabalhadores e dos demais segurados da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e a arrecadação do salário-educação.

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

No sentido oposto, Beltrão *et al* (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 esta visão ficou mais reforçada a partir da reforma da previdência social, em 1998, que foi encarada como uma necessidade de equilibrar as contas públicas e solucionar a “crise fiscal” do Estado. A reforma limitou-se a uma visão míope de equilíbrio das contas públicas, muito mais voltada para a realização de superávit primário (Salvador, 2003).

Do ponto 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. Não é objetivo deste artigo problematizar o escopo das ações definidas pelo Poder Executivo¹¹ a serem contempladas com dotações orçamentárias nas políticas de

11 - Esta é uma tarefa importante que merece ser aprofundada. Em estudo anterior (2003, p 203) que abordou o financiamento da Assistência Social no período de 1994 a 2002, constatou-se que uma miríade de programas e projetos da Função Assistência Social não seguem os preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social. Também no âmbito da política da previdência observa-se o pagamento de benefícios previdenciários de servidores com financiamentos de recursos da seguridade social que, por princípios constitucionais, não incluiriam este tipo de gasto

Previdência Social, Saúde e Assistência Social, assim, a análise do financiamento da seguridade social restringiu-se ao conceito de despesa liquidada nas Funções: Assistência Social (08), Previdência Social (09) e Saúde (10) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social nos anos 2000 a 2004¹², que seguem uma classificação funcional, definida na Portaria/SOF nº 42 (14/04/1999). Cada uma destas Funções têm sub-funções que abrangem diversos programas e ações, conforme a concepção assumida pelo Poder Executivo para essas políticas.

A análise do orçamento da seguridade social, pelos ângulos de suas fontes e de suas despesas, permite compreender se esta contribui para a redistribuição de renda. Os dados revelam que a seguridade social não está contribuindo para redistribuir renda, pois seu financiamento tem caráter regressivo e não progressivo. A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais (Oliveira, F., 2001). Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida 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, F., 2001, p. 72).

Para compreender a regressividade e a progressividade é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão

(Delgado, 2002). A Constituição de 1988 não incluiu a previdência do servidor público no capítulo específico que trata da seguridade social, ao contrário, deslocou-a para o Título III (Da Organização do Estado), em especial em seu Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção II (Dos Servidores Públicos). No tocante aos gastos em saúde são relevantes as críticas de Ribeiro et al (2005) de quais são os limites entre as políticas de Saúde e a ações nas áreas de Saneamento e Alimentação.

12 - Devido a outra estrutura orçamentária, os dados de 1999 para as fontes de financiamento da Saúde referem-se ao Programa “Saúde” (075) da Função (13) Saúde e Saneamento e aos Programas “Previdência” (082) e “Assistência Social” (081) da Função (15) Previdência e Assistência.

da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. É o que Fabrício de Oliveira (2002) denomina de *fetichê* do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.

Tais considerações permitem mostrar o caráter regressivo das fontes de financiamento da seguridade social. A tabela 1 apresenta os dados referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento nos gastos da seguridade social, no período de 1999 a 2004. As fontes de recursos que predominam nos anos estudados são as contribuições sociais¹³, em contraste com os recursos advindos de impostos. Os recursos provenientes dos impostos, em geral, representaram, na média do período analisado, apenas a terceira fonte de custeio da seguridade social, 7,4% do total, com decréscimo de 6,6%. Em 2004, os recursos ordinários (impostos) representaram somente 6,3% do total das fontes de financiamento das políticas de seguridade social, indicando a segunda menor participação no período (tabela 1). Esse fato revela que a participação da fonte de recursos ordinários, ou seja, aqueles advindos de impostos federais – o Imposto de Renda (IRPF) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – e dos próprios recursos desvinculados das Contribuições Sociais estão deixando de financiar a seguridade social, neste caso, não retornando para a finalidade para as quais foram arrecadadas.

13 - Informações detalhadas sobre as contribuições sociais podem ser encontradas na edição especial da Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), nº41, edição especial, set.98/abr/99. A publicação traz uma análise detalhada das receitas públicas, abrangendo as mais significativas fontes de financiamento do setor público em suas diversas formas, ou seja, impostos, taxas, contribuições, empréstimos e títulos públicos, com toda a legislação e propostas de emendas apresentadas até junho de 1999. A ABOP define que, a partir da 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. Esta contribuição distingue-se dos tributos fiscais por estar vinculada e por ser delegada a um órgão público favorecido" (ABOP, 1990, p. 30-31).

Fontes	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	Média sobre total	Variação 99/04
1. Recursos Provenientes de Impostos	6,8%	3,7%	9,2%	8,9%	9,4%	6,3%	7,4%	-8,0%
2. Contribuições Sociais	86,2%	91,0%	88,0%	88,4%	88,8%	90,1%	88,8%	4,5%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social	47,9%	47,5%	46,6%	45,5%	44,6%	44,3%	46,1%	-7,4%
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (Csl)	4,9%	6,1%	4,8%	6,4%	6,8%	7,0%	6,0%	41,0%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	23,5%	25,3%	26,1%	26,0%	27,2%	28,3%	26,1%	20,5%
2.4 Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	2,5%	2,0%	2,4%	2,3%	2,0%	2,4%	2,3%	-4,1%
2.5 Contribuição para o Custeio Pensão Militares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%	-
2.5 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	7,4%	10,1%	8,0%	8,2%	8,2%	7,6%	8,3%	3,7%
2.6 Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	-
3. Outras Fontes	2,7%	5,2%	1,9%	1,7%	1,2%	1,3%	2,3%	-50,0%
3.1 Recursos Próprios	1,0%	1,3%	1,2%	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%	7,6%
3.2 Operação de Crédito	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,3%	-57,8%
3.3 Outros	1,3%	3,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,9%	-91,7%
4. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza	0,0%	0,0%	0,9%	1,1%	0,6%	2,3%	0,8%	-
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	-
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-
Total em R\$ milhões correntes	102.022	118.119	136.476	155.166	181.066	212.346	-	-
Fonte: SIAFI/SIDOR								
Elaboração própria								

Em 1999, os recursos desvinculados representaram, por meio do FEF, o custeio de apenas 4,3% dos gastos da seguridade social (tabela 1). 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% deste 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 (IPEA, 2004). O resultado prático dessa alteração é que o Executivo pode ver-se, agora, desobrigado de publicar o demonstrativo bimestral da execução orçamentária

de que trata o § 3º do art. 71 do ADCT” (Fraga, 2000, p. 2). Essa alteração fere os princípios orçamentários da discriminação e da clareza¹⁴.

As contribuições sociais representaram em média 88,8% das fontes de financiamento da Seguridade Social no período de 1999 a 2004. Entre as contribuições mais significativas do período destacam-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social – CETSS (46,1%), a COFINS (26,1%), com um crescimento de 20,5%, e a CPMF (8,3%).

A análise das principais fontes de financiamento da Previdência Social, no período de 1999 a 2004, revela que, em média, 57,9% dos recursos para custeio das políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro advêm da CETSS, ou seja, da arrecadação da Contribuição Previdenciária do Regime Geral da Previdência Social (tabela 2), o que indica que quem paga a conta são os trabalhadores.

Fontes	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	Média sobre total	Varição 99/04
1. Recursos Provenientes de Impostos	5,4%	3,5%	8,1%	8,4%	9,2%	6,2%	6,8%	15,7%
2. Contribuições Sociais	90,1%	93,3%	90,9%	90,6%	90,1%	92,9%	91,3%	3,1%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social	58,6%	60,0%	59,2%	57,4%	55,5%	56,9%	57,9%	-3,0%
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	4,8%	4,7%	4,4%	2,7%	2,7%	2,0%	3,6%	-57,7%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	19,4%	20,8%	20,9%	25,8%	25,9%	27,0%	23,3%	39,0%
2.4 Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor	3,1%	2,5%	3,0%	2,9%	2,5%	3,1%	2,8%	0,4%
2.5 Contribuição para o Custeio Pensão Militares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,1%	-
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	4,1%	5,3%	3,4%	1,8%	3,4%	3,3%	3,6%	-19,7%
3. Outras Fontes	1,3%	3,2%	1,1%	1,0%	0,7%	0,9%	1,4%	-25,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-	-
Total em R\$ milhões correntes	83.305	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	-	-
Fonte: SIAFI/SIDOR								
Elaboração própria								

14 - De acordo com Piscitelli et al (2002, p. 46-47): “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. É a evidência da Contabilidade. “Por este princípio, dever-se-ia priorizar o interesse dos usuários das informações, sobretudo porque se está tratando de finanças públicas”.

A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem 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 dos trabalhadores é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 293,50¹⁵. Cerca 2/3 do montante arrecadado advém da contribuição dos empregadores e 1/3 dos empregados (Anuário Estatístico da Previdência Social, 2003).

No caso dos empregadores, a contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas e, muitas vezes, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir em um tributo sobre o consumo. A regressividade atinge também as contribuições dos trabalhadores, devido à existência do teto de contribuição, significando que os contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais, sobre sua renda¹⁶.

No período de 1999 a 2004, as contribuições sociais representaram, em média, 78,4% das fontes de financiamento da Saúde na esfera federal. Entre as contribuições sociais destacam-se a CPMF, 3,6% e a CSLL, 19,1% (tabela 3).

15 - Equivale a alíquota de 11% aplicada ao salário-de-contribuição máximo, R\$ 2.668,15. Em junho de 2005, as faixas dos salários-de-contribuição eram: até R\$ 800,45, alíquota de 7,65%; de R\$ 800,46 até R\$ 900,00, alíquota de 8,65%; de R\$ 900,01 até R\$ 1.334,07, alíquota de 9,00%; de R\$ 1.334,08 até R\$ 2.668,15, alíquota de 11,0%.

16 - A título de exemplo, em junho de 2005, um trabalhador com renda mensal de R\$ 3.836,60 pagou efetivamente a título de contribuição previdenciária o equivalente a 7,65% da sua renda, ou seja, exatamente, o mesmo percentual que um trabalhador que recebeu o salário-mínimo (R\$ 300,00). Acima de R\$ 3.836,60 a regressividade se agrava.

Fontes	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	Média sobre total	Varição 99/04
1. Recursos Provenientes de Impostos	15,1%	4,9%	14,6%	12,3%	12,6%	7,7%	11,2%	-49,2%
2. Contribuições Sociais	65,1%	80,7%	74,6%	79,8%	82,9%	87,5%	78,4%	34,5%
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	4,2%	13,5%	7,7%	25,0%	30,5%	33,7%	19,1%	705,9%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	34,6%	32,7%	36,0%	13,6%	16,3%	21,3%	25,7%	-38,5%
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	26,3%	34,6%	30,9%	41,2%	36,1%	32,6%	33,6%	23,8%
3. Outras Fontes	10,6%	14,3%	5,9%	5,1%	4,5%	3,8%	7,4%	-64,3%
4. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza	0,0%	0,0%	4,9%	2,7%	0,0%	1,0%	1,4%	-
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	-
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-
Total em R\$ milhões correntes	15.487	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	-	-
Fonte: SIAFI/SIDOR								
Elaboração própria								

Nos anos analisados observa-se que a CSLL¹⁷, que tinha uma participação relativa de apenas 4,2%, em 1999, passou a representar 33,7%, em 2004, um patamar um pouco superior ao financiamento obtido por meio da CPMF (32,6%), que se constituiu, até o ano de 2003, na principal fonte de financiamento da Saúde (tabela 3). A partir de 1999, a CPMF deixou de ser uma fonte de financiamento exclusiva da Saúde, passando também a compor o financiamento das despesas previdenciárias e, após 2001, o Fundo de Combate à Pobreza.

Os impostos decrescem 49,2% no financiamento da saúde, reduzindo sua participação de 15,1%, em 1999, para 7,7% em 2004 (tabela 3). Recentemente, a EC 29 estabeleceu a vinculação de recursos orçamentários da União, Estados e municípios para as despesas de saúde, tendo como ponto de partida o valor executado em 1999, acrescido de 5%. Entre 2001 e 2004, o aumento das despesas acompanharia o aumento do PIB nominal.

No tocante ao financiamento da política de Assistência Social observa-se que, no período de 1999 a 2004, as contribuições sociais apresentaram uma variação negativa de 28,2%. A tabela 4 mostra que as fontes de financiamento da Assistência Social, exceto o

17 - A CSLL é um único tributo a financiar a Seguridade Social com base de cálculo no lucro líquido das empresas, ajustado antes da provisão para o IR.

Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, apresentaram uma redução proporcional na sua participação sobre o total de recursos arrecadados.

Fontes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média sobre total	Varição 99/04
1. Recursos Provenientes de Impostos	4,4%	1,5%	9,2%	4,3%	1,5%	3,7%	4,1%	-14,8%
2. Contribuições Sociais	88,2%	90,8%	88,6%	80,4%	85,1%	63,3%	82,7%	-28,2%
2.1 Contribuições dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	-
2.2 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	12,5%	2,1%	0,4%	2,5%	0,5%	2,3%	3,4%	-81,9%
2.3 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	75,7%	87,2%	88,2%	77,9%	84,7%	61,0%	79,1%	-19,4%
3. Outras Fontes	0,5%	7,7%	0,2%	0,5%	0,2%	0,2%	1,6%	-67,0%
4. Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza	0,0%	0,0%	2,0%	14,8%	13,2%	32,8%	10,5%	-
5. Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	6,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	-
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-
R\$ milhões correntes	3.231	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	-	-
Fonte: SIAFI/SIDOR								
Elaboração própria								

Uma observação relevante diz respeito ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, criado pela Lei Complementar 111/2001, que foi o responsável, em 2004, por 32,8% da Função orçamentária da Assistência Social. Em que pese a classificação orçamentária do Fundo aparecer na esfera da Seguridade Social, os seus recursos podem ser aplicados em políticas que não compõem o sistema de Seguridade Social brasileiro¹⁸, além de contrariar as determinações da Lei Orgânica da Assistência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social (Boschetti, 2003)

No período analisado, a COFINS¹⁹ contribuiu, em média, com 79,1% do total do custeio da Assistência Social. A CSLL, que teve uma participação de 12,5%, em 1999, foi sendo

18 - Em 2004, dos R\$ 5,5 bilhões que foram liquidados no orçamento do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, cerca de 82% se destinaram a Função Assistência Social e o restante custeou ações das Funções orçamentárias: Trabalho, Educação, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento e Organização Agrária (conforme dados do SIAFI/SIDOR).

19 - A COFINS entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial), estando prevista no art. 195 da CF e sendo regulamentada pela Lei Complementar nº 70/91. Esta contribuição tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da Lei nº 10.833/03 teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não-cumulativa.

reduzida ao longo do período, respondendo por apenas 2,3% em 2004. Os recursos ordinários provenientes de impostos apresentaram uma queda de 14,8%.

Apesar da diversificação indicada na legislação para o financiamento da Assistência Social (Boschetti, 2003), percebe-se que esta política vindo sendo custeada, principalmente, pela COFINS. Ao desconsiderarmos, por exemplo, a participação do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza no financiamento da Assistência Social, em 2004, percebe-se que a COFINS respondeu pelo custeio de 90,8% dos programas que integram esta política (tabela 4).

Desse modo, o financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com a separação das fontes de recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores 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 social.

4. Poderosa alquimia: Orçamento da Seguridade Social e Acumulação de Capital

Por meio da DRU, ocorre a *alquimia* de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, em conseqüência, sua utilização para pagamento de juros da dívida. Conforme a Anfip (2005), somente em 2004 a DRU foi responsável pela desvinculação de R\$ 24 bilhões das receitas arrecadadas para a seguridade social.

A DRU é peça-chave na estratégia de política fiscal para a composição do superávit primário, o que significa que, “por meio deste 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. e Castro, 2005, p. 14).

A partir de 1999, por força dos acordos com o FMI, o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits primários na execução dos orçamentos anuais, que apresenta um crescimento constante em relação ao PIB (tabela 5). Além disso, o Brasil incorreu em mais de R\$ 128 bilhões em juros da dívida, em 2004.

Superávit Primário 1999 a 2004, em % PIB						
Descrição/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Meta de superávit	2,60	2,80	3,00	3,50	4,25	4,50
Superávit primário	3,19	3,46	3,64	3,89	4,25	4,61
Juros	8,97	7,08	7,21	8,47	9,33	7,29
Déficit Público	(5,78)	(3,62)	(3,57)	(4,58)	(5,08)	(2,68)
Fonte: Banco Central e Cartas de Intenção ao FMI						
Elaboração: FBO (2005)						

De fato, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu quase cinco vezes em valores correntes, no período de 1994 a 2002, praticamente triplicou de valor em termos reais. A soma de juros incidentes sobre a DLSP na última década equivale a um PIB médio no período (Garcia, 2003). Para fazer frente a tamanha transferência de riqueza para os detentores de excedentes financeiros, principalmente o capital financeiro, o governo teve de comprometer parcela considerável dos recursos que arrecada, deixando de realizar os gastos necessários nas políticas sociais.

A estratégia de acumulação de capital por meio da dívida pública não chega a ser uma novidade na história do capitalismo. Marx (1987, p. 872-873), na sua análise da acumulação primitiva escrita há mais de cem anos, revela:

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim, em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usuárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, (...) lhes proporcionam o serviço de um capital caído

do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia.

A “novidade” no processo atual de acumulação no capitalismo é a intensificação da financeirização da riqueza e do papel estratégico desempenhado pelo fundo público. A “financeirização é expressão geral das formas contemporâneas de definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo” (Braga, 1992, p. 26). No processo de financeirização da riqueza capitalista há um entrelaçamento complexo entre moeda, crédito e patrimônio.

De acordo com Chesnais (1996), a nova dinâmica de acumulação de capital ocorre pelas formas de centralização de “gigantescos” capitais financeiros (fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é se valorizarem no interior da esfera financeira. Ele destaca que a esfera financeira passa a comandar, cada vez mais, a repartição e a destinação social da riqueza. A importância da esfera financeira na acumulação de capital, sobretudo a partir da década de 1980, é revelada pelo crescimento em ritmos qualitativamente superiores ao dos índices de crescimento dos investimentos produtivos, do PIB e do comércio exterior. Um dos mecanismos mais importantes na transferência de riqueza para a esfera financeira é “o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a este. Trata-se de 20% do orçamento dos principais países e vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente (...). Parte disso assume então a forma de rendimentos financeiros, dos quais vivem camadas sociais de rentistas” (Chesnais, 1996, p. 15).

O fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo, tanto na esfera econômica como na garantia do contrato social. No conceito desenvolvido por Francisco de Oliveira (1998) não significa apenas o montante de recursos públicos destinados a financiar a acumulação de capital: ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é pública e a dos capitais, que é privada. O processo como o autor conceitua o fundo público é o de luta de classes no âmbito do orçamento do Estado. Sendo o fundo público estrutural para explicar a sustentação e o financiamento da acumulação de capital, por meio de uma apropriação de parcelas crescentes da riqueza pública, ou mais especificamente, dos recursos públicos extraídos da sociedade (Oliveira, 1998).

Considerações Finais

A Carga Tributária do financiamento da Seguridade Social revela uma característica de regressividade, pois é arrecadada, em grande parte, por tributos indiretos, que oneram proporcionalmente mais os cidadãos de menor renda. Essa regressividade evidencia que, em grande medida, a seguridade social é financiada indiretamente por seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social. A tributação sobre a renda e patrimônio, apesar de serem bases de incidência de maior progressividade, são fontes de financiamento com baixa ou nenhuma expressão no custeio da Seguridade Social.

No capitalismo contemporâneo, particularmente no caso brasileiro, ocorre uma apropriação do Fundo Público da seguridade social, para valorização e acumulação do capital vinculado à dívida pública. Em outras palavras, parcelas consideráveis dos recursos da seguridade social acabam sendo desvirtuadas das suas finalidades. A arrecadação dos recursos da seguridade social acaba se constituindo, no atual quadro fiscal e tributário do Brasil, em importante fonte de composição do superávit primário. Em última instância, destinam-se recursos que deveriam ser aplicados em políticas sociais, para o pagamento de juros da dívida pública brasileira, cujos credores são os rentistas do capital financeiro.

O desenho da estrutura do financiamento da seguridade social ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil. A partir da análise dos recursos que financiaram as políticas da seguridade social, no período de 1999 a 2004, é possível tirar algumas conclusões, de como a estrutura do fundo público caracteriza o “Estado Social” no Brasil: o financiamento é regressivo – quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres –, que não faz, portanto, redistribuição de renda; a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas da Seguridade Social; e ocorre a transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Os recursos transferidos, por meio da DRU, para composição do Superávit Primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas. A baixa carga de impostos diretos no Brasil revela que as elites querem ser sócias do fundo público, mas não querem ser tributadas.

Referências bibliográficas

ABOP. **Revista da associação brasileira de orçamento público**. Brasília: set.98/abr.99. Edição especial. v. 2, n. 41.

AFONSO, José; ARAÚJO, Erika. – 2003: uma análise da carga tributária global estimada. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

ANFIP. **Análise da seguridade social em 2004**. Brasília: Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2005.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL de 2003. Brasília: MPAS, 2004.

ARAUJO, Erika. **CARGA TRIBUTÁRIA – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2002.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BELTRÃO, Kaizô *et al.* **Fontes de financiamento da seguridade social no Brasil**. In: Ministério da Previdência Social (Org.). *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: Cepal-escritório no Brasil, 1993. v. 2. pesquisas, p. 131-190.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Seguridade social dilapidada: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil**. Brasília: Departamento de Serviço Social da UnB, 2002. Projeto de Pesquisa CNPq.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRAGA, José. **A Financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais**. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, 2002, p. 25-57.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2004.

CACCIAMALI, Maria. **Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil**. In: *Estudos Econômicos*, vol.19, n. especial, 1989.

CARDOSO JR., José Celso. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2001. Texto para discussão n. 814.

CARDOSO JR., José; CASTRO, Jorge. **Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002**. In: X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas: Anais. Sociedade Brasileira de Economia Política, maio de 2005.

CASTRO, Jorge *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social.** Brasília: Ipea, out. 2003. Texto para discussão n. 988.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. **Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988.** In OLIVEIRA, Marco Antonio (org.) **Reforma do Estado e Política de Emprego no Brasil.** Campinas: Unicamp-IE, 1998. p. 31-72.

DELGADO, Guilherme. **O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado.** Políticas Sociais, Brasília, IPEA, Nº 05, agosto de 2002, p. 111-114.

FRAGA, Eugênio. **A DRU e as receitas sociais vinculadas.** Revista de Conjuntura, Brasília, jan-mar 2000, p. 30-35.

GARCIA, Ronaldo. **Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento.** Brasília: Ipea, ago. de 2003. Texto para discussão n. 971.

IPEA. **Boletim de políticas sociais.** Brasília: Ipea, ago. 2002. n. 05.

IPEA. **Boletim de políticas sociais.** Brasília: Ipea, fev. 2003. n. 06

IPEA. **Boletim de políticas sociais.** Brasília: Ipea, fev. 2004. n. 08

LIMA, Bruno. **Empregados pagam mais tributo direto que patrões.** Folha de São Paulo, 04/07/2005.

MARX, Karl. **O Capital.** 11. ed. São Paulo: DIFEL, 1987. Vol. 2.

MOTA, Ana Elizabete. **Sobre a crise da seguridade social no Brasil.** Cadernos da Adufrj, Rio de Janeiro: maio, 2000. n. 4, p. 4-7

OIT. **Segurança Social: um novo consenso.** Lisboa: Departamento de Cooperação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício; REZENDE, Fernando (Orgs.) **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira.** Belo Horizonte: 2001.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. **Contabilidade pública.** 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização.** São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, Marcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

RECEITA FEDERAL (2004)

RIBEIRO, José Aparecido; SERVO, Luciana; PIOLA, Sérgio. **Financiamento da saúde**. Brasília: IPEA, 2005.

SALVADOR, Evilásio. **As implicações da reforma da previdência social de 1998 sobre o mercado de trabalho no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, UnB, Brasília, 2003.

SALVADOR, Evilasio;. BOSCHETTI, Ivanete. **A reforma da previdência social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, jul. 2002. p. 114-139

THEODORO, Mário. **As Bases da política de Apoio ao setor informal no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2000. Texto para discussão n. 762.

VARSANO, Ricardo. *et al.* **Uma análise da carga tributaria no Brasil**. Brasília: IPEA, ago. 1998. Texto para discussão n. 583.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida?** In: Morhy Lauro. (Org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UnB, 2003. p. 317-336.

VIANNA, Salvador. *et al.* **Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social**. In: **Tributação em Revista**. Brasília: abr./jun. 2001. n. 36.