Artigo de Eduardo Fagnani publicado na Revista *TRIBUTAÇÃO em revista* - Ano 16 – Nº 57 – Jul-Dez 10 – Distribuição Dirigida

# Previdência Social e Constituição Federal: Qual é a Visão dos Juristas?

Eduardo Fagnani[1]

## 1. Apresentação

O objetivo desse texto é chamar a atenção para a contribuição fundamental que os profissionais da área do direito detêm no debate atual acerca da Previdência Social. Creio que, nos últimos 22 anos, os princípios basilares da Seguridade Social consagrados pela Constituição de 1988 não têm sido respeitados, configurando-se um cenário de aparentes inconstitucionalidades. Todavia, sendo economista, não tenho competência técnica para defender essa crença. Por isso, conclamo esses profissionais, para que participem mais diretamente desse debate, que me parece muito mais apropriado aos advogados constitucionalistas do que aos economistas com viés de atuários.

A reflexão aqui proposta subdivide-se em duas partes. Na primeira são feitas breves considerações sobre o debate político e econômico sobre a questão da Previdência Social entre 1988 e 2010. A questão de fundo é que os setores conservadores resistem em aceitar o que reza a Constituição. A mesma negativa tem sido praticada por todos os governos desde 1988.

O debate proposto por esses segmentos trata a Previdência Social (rural e urbana) separadamente da Seguridade Social, contrariando o artigo 194. Também desconsideram que, para financiar a Seguridade Social (e, portanto, a Previdência), foram instituídas fontes de financiamento contributivas (folha de salários) e não contributivas (impostos gerais) constitucionalmente vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social (artigo 195). Ignoram o papel do Poder Público, de organizar a Seguridade Social tratando, de forma integrada, institucional e financeiramente, os setores da Previdência (Rural e Urbana), Assistência Social, Saúde e Seguro – Desemprego (Artigos 165, 204 e 58 das Disposições Transitórias). E, finalmente, desconsideram que a Constituição Federal estabelece mecanismos de controle social e democrático para assegurar que os princípios orientadores da Organização da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social sejam efetivamente cumpridos pelo Executivo Federal (Inciso VII do Parágrafo Único do Artigo 194).

Na segunda parte, argumento que há diversos princípios norteadores da Constituição Federal que, aparentemente, têm sido descumpridos por todos os governos desde 1988. Do meu ponto de vista, optaram por desfigurar princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do seu controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Procuram enquadrar a Previdência Social como um ponto alheio à Seguridade Social e, assim, restringir a questão financeira da Previdência Social como se fosse tema meramente atuarial.

Todavia, como disse, sendo economista, não tenho competência técnica para comprovar essa visão. Assim, o propósito desta parte do texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas. Entretanto, se essa minha crença estiver tecnicamente

[1] Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

correta, pergunto aos profissionais do Direito, se não caberia à sociedade civil impetrar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN)?

## 2. Um Longo Processo de Negação da Constituição[2]

As décadas entre 1960 e 2010 marcam o fim dos chamados "trinta anos de ouro" de "capitalismo domesticado" e a ascensão do neoliberalismo em escala global. Essa onda esmaeceu somente após 2008, com o colapso do sistema financeiro internacional. Nessa era de hegemonia dos mercados, os direitos trabalhistas e os sistemas de proteção social dos países desenvolvidos estiveram tensionados por uma onda avassaladora de reformas visando ao retrocesso. Mais graves foram suas consequências para os países periféricos, que destruíram sem piedade seus ainda embrionários aparatos de proteção.

O Brasil, todavia, num primeiro momento, seguiu a rota inversa. Nos anos finais da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980, caminhamos na contramão do mundo. Fomos salvos pelo movimento político interno. Os ventos da redemocratização do país, mais intensos a partir de meados dos anos de 1970, sopraram na direção contrária dessa via de destruição. O notável movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças que visava, em última instância, ao acerto de contas com a ditadura militar. Naquele momento, não havia solo fértil para que a investida neoliberal germinasse. A rota forjada pelo movimento social tinha como destino a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Após uma árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social universal e inspirado no Estado de Bem-estar Social.

É admirável é que essa conquista histórica não tenha sido obra de nenhum governo. Foi obra construída contra os governos: contra o governo da ditadura e contra parcela do governo da Nova República. Não foi obra de nenhum partido: foi construída por parlamentares democráticos de todos os partidos. Foi obra construída contra a elite internacional e o pensamento "único" neoliberal já então hegemônico em todo o mundo.

Um feito histórico, pelas circunstâncias adversas e por contrariar profundamente os interesses das elites nacionais que jamais aceitaram o golpe; notável também em função dos seus números: mais de 10% do gasto público, em relação ao PIB, passaram a ser vinculados constitucionalmente aos direitos sociais.

Um dos focos dessa contrariedade é o capítulo sobre a Seguridade Social. Desde os trabalhos da ANC, recorrem ao falso argumento de que o "déficit" da seguridade seria um "tsunami" devastador das contas públicas. Esforçam-se para "comprovar" a inviabilidade financeira da Previdência e propõem reformas para fazer retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas.

### 2.1 – A Tese do "País Ingovernável"

Durante a acirrada disputa na ANC, alguns opositores dos novos direitos sociais foram bastante criativos em seus argumentos. O líder do PFL (hoje Democratas), deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo. (Matemática confusa. Veja, 27/7/1988).

Mas nada se compara a um ato emblemático, do presidente José Sarney. Quando teria início a votação da última fase da ANC, numa derradeira tentativa para modificar

[2] Baseado em Fagnani (2007).

os rumos dos trabalhos, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para "alertar o povo e os constituintes" para "os perigos" que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. Defendeu a tese que o país tornar-se-ia "ingovernável". O inimigo da governabilidade era a seguridade que causaria uma "explosão brutal de gastos públicos" (Sarney vai à TV criticar o projeto. Gazeta Mercantil. 27/7/1988).

O discurso de Sarney provocou a imediata e memorável defesa da ANC feita pelo deputado Ulysses Guimarães. A Constituição será a "guardiã da governabilidade", sentenciou. Reportou-se a um conjunto de aspectos "inaugurais" do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Em seguida, concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do 'desgoverno':

> Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...). Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. (...). (Ulysses Guimarães. "Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo". Folha de S. Paulo, 28/7/1989)

Após quase 20 anos, não se pode afirmar que a seguridade tenha quebrado o país, ou que ela seja a principal vilã do ajuste fiscal e do desgoverno. Por outro lado, ela é, sem dúvidas, um dos principais pilares da governabilidade, como profetizou Ulysses Guimarães.

Entre 1988 e 2009, o número de beneficiários da Seguridade Social (INSS Urbano e Rural, Loas e Seguro- -Desemprego) saltou de 8 para 32 milhões de pessoas. Seu formidável efeito distributivo fica mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, direta e indiretamente, mais de 100 milhões de pessoas, metade da população do País. Na década de 1990, a participação da renda da Seguridade na composição da renda familiar urbana passou de 10% para 24%; e, na renda familiar rural, de 9 para 26%. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios, mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza.

## 2.2 – Reedições da Tese da Ingovernabilidade: 1989/1990

Roberto Campos foi um dos mais ácidos críticos das conquistas sociais de 1988. Coerente com suas crenças liberais, em suas memórias (Campos, 1994), afirma que a Carta "encerra duas curiosidades". É ao mesmo tempo um "hino à preguiça" e uma "coleção de anedotas." Representa um "estímulo à ociosidade". Julgava-a como um ato de "anacronismo moderno". Descreveu-a como um "misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias", o "canto do cisne do nosso nacional-populismo".

Essa visão de Campos tem inspirado muitos especialistas. Giambiagi (2007), por exemplo, escreveu o seguinte sobre a Carta de 1988:

> Daqui a 50 anos, quando os historiadores se debruçarem sobre o período vivido pelo Brasil nas últimas duas décadas, não tenho dúvidas de que, na hora de apontar o momento em que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade. O pêndulo, claramente, foi longe demais naquele momento. (Giambiagi, 2007)

O economista Maílson da Nóbrega ( 2005), ratifica essa mesma visão crítica:

> Os constituintes erigiram uma obra arcaica e sem originalidade. Buscaram distribuir uma riqueza que não existia. Não perceberam as transformações que havia tornado obsoletas as normas com as quais pretendiam forjar uma nova sociedade. Avançaram no restabelecimento de direitos individuais e das instituições democráticas, mas introduziram privilégios corporativistas, moveram-se por preconceitos anticapitalistas e adotaram visões de mundo equivocadas. A constituição de 1988 nasceu velha e se tornou um obstáculo ao desenvolvimento. Podemos consumir duas gerações buscando eliminar seus graves defeitos.

No final dos anos 80, essa convicção do escritor Maílson da Nóbrega já estava impregnada nas ações do então Ministro da Fazenda. Em meados de 1988, a área econômica do governo deflagrou diversas estratégias+9 visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. Uma delas, implementada no bojo do chamado "Plano Verão" (janeiro de 1989), determinou que o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), que zelaria pelo cumprimento da Constituição no que se refere à gestão do Orçamento da Seguridade Social, fosse transferido para o ministério da Fazenda. As receitas da Seguridade Social passaram a ser recolhidas e administradas pelo Tesouro Nacional.

Essa decisão caminhava, flagrantemente, na direção oposta ditada pela Constituição de 1988, recém promulgada. Por ser inconstitucional, ela foi recebida com revolta pelas forças políticas que lutaram na ANC pelas mudanças nesses setores. O senador Almir Gabriel (PMDB-PA), relator do projeto da seguridade social da nova Constituição, por exemplo, criticou duramente a transferência, que teria sido fruto da "total incompetência, irracionalidade e visão medíocre do governo" no trato das questões sociais. Acusando o governo de "completa irresponsabilidade administrativa", o senador advertiu que a medida era inconstitucional. Na opinião de senador a medida seria "um desastre total". Antevendo os fatos, o senador não tinha dúvidas de que os recursos da Previdência seriam utilizados para "tapar o buraco" do déficit público. Por isso, "não via nenhum amparo jurídico ou constitucional para a transferência, tentada há mais de 25 anos pelo governo" (Senador condena a mudança do IAPAS. O Estado de S. Paulo, 14/1/1989).

Diversas outras manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos constitucionais. Dentre elas, destaca-se o intencional descumprimento dos prazos constitucionais, visando a desfigurar ou postergar o início da vigência dos novos direitos.

Como mostram Azeredo (1989 e 1990) e Teixeira (1991), no final do Governo da Nova República, o Executivo não observou os prazos estabelecidos pela Constituição. Não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social estabelecido pela Constituição. Em flagrante inconstitucionalidade, optou por formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a seguridade social.

Os mesmos autores revelam que o Executivo também não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social, tal como estabelecido na Constituição da República. A ação da área econômica caminhou exatamente na direção oposta:

- foram adotadas medidas visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social para o financiamento do déficit público;
- não foi cumprida a obrigatoriedade constitucional de Transferência de Recursos Fiscais para Financiar a Seguridade Social; e
- mais da metade da receita prevista como arrecadação da COFINS em 1989 foi destinada ao paga34 mento dos inativos e pensionistas da União, outra medida inconstitucional denunciada pelos setores que lutaram pela seguridade social na ANC.

O argumento da "catástrofe" fiscal também foi retomado pela área econômica para justificar as deformações impostas na fase de regulamentação complementar da Seguridade Social. A previdência social foi particularmente vítima dessa estratégia alarmista. O discurso oficial era claro e direto: as causas do déficit da previdência eram os novos direitos, cujos impactos financeiros "não foram avaliados pelos constituintes"; estes, de forma "irresponsável", criaram "despesas sem contrapartida de receitas"; logo, caso o Congresso não apontasse novas fontes de financiamento ou cortasse despesas pré-existentes, a única alternativa técnica possível era negar a concessão dos novos direitos.

## 2.3 – A Revisão Constitucional de 1993

A partir de 1990, os ventos também mudaram por aqui. O Brasil fez sua opção tardia pelo neoliberalismo. A força do movimento social esgotara-se. Os conservadores, reorganizados pela eleição de Collor, abraçaram as teses do Consenso de Washington, antagônicas aos princípios da Constituição recém conquistada. E passaram a empregar todos os meios possíveis para fazer retroceder os avanços sociais de 1988.

Os constituintes de 1988 determinaram que a Constituição fosse revisada em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Esse seria o momento aguardado para, de uma vez por todas, enterrar a "anacrônica" Constituição da República. Nesse contexto, a estratégia do Governo Collor para a política social era formular nova agenda de reformas, na expectativa dessa revisão constitucional prevista para 1993. Entretanto, as turbulências decorrentes do impeachment do presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, o funeral da Carta de 1988 teve de ser adiado.

Enquanto aguardava a revisão constitucional – que acabou não ocorrendo – o Governo Collor deflagrou uma estratégia que visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social só foi regulamentado em julho de 1991.[3] A Lei sancionada tornou constitucional algumas das transgressões adotadas desde o final do Governo José Sarney.

[3] Lei n. 8.213/91.

A reforma administrativa empreendida por Collor também desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (1991:31) sublinha que o governo federal, "ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social", optou "pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social".

## 2.4 – A Emenda Constitucional 20/1998

O calvário da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social continuou no período 1993/2002. Em 1994, o Executivo federal implantou a atual Desvinculação das Receitas da União (DRU), que captura 20% dos recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social, demais políticas sociais federais e recursos do FPE e FPM. Para confundir os incautos, chamaram essa medida iníqua de Fundo Social de Emergência – que dura até hoje, renomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Além disso, nessa quadra, o campo conservador teve êxito na realização da Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, desmontou algumas conquistas de 1988 e instituiu regras mais severas que as praticadas nos países desenvolvidos da OCDE. Para justificar esse legado de destruição, além dos argumentos falaciosos de sempre sobre a "catástrofe" fiscal, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de 'privilégios' inaceitáveis, um verdadeiro 'marajá', que ameaçava a estabilidade recém conquistada e os "sólidos" fundamentos econômicos. O próprio presidente da República denominou-os de "vagabundos".

A reforma da Previdência realizada em 1998 (Emenda Constitucional n.20) suprimiu parcialmente o legado da Constituição de 1988. Dentre o conjunto de medidas adotadas destacam-se: substituiu-se a comprovação do "tempo de serviço" pelo "tempo de contribuição"; eliminou-se a aposentadoria proporcional; desvincularam-se o benefício previdenciário e o salário mínimo, para os benefícios acima do piso; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios. Por razões de espaço, comentamos aqui apenas as mudanças introduzidas na idade mínima e no tempo de contribuição.

Para os contrarreformistas, uma das distorções do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) era a aposentadoria em idade considerada precoce. Essa crítica estava parcialmente correta. De fato, não houve consenso na ANC para introduzir o limite de idade (55 anos para aposentadoria). Sem a fixação da idade mínima, prevaleceu a aposentadoria "por tempo de serviço" aos 35 anos para o homem e aos 30 anos para a mulher.

Todavia, para corrigir esta distorção, a EC n. 20/98 proposta pelo Executivo preconizava regras draconianas de acesso: acumulavam idade mínima (65 anos para homens e de 60 anos para mulheres) mais tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres). Felizmente, não houve consenso em torno desse ponto no Congresso Nacional. Com o texto final aprovado, a partir de 1998 passaram a existir duas alternativas para a aposentadoria:

- a aposentadoria "por idade" – 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos; e

- a aposentadoria "por tempo de contribuição" – 35/30 anos e idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado "fator previdenciário", criado posteriormente (1999), que suprime parcela expressiva do valor do benefício, incentivando a postergação da aposentadoria.

No caso da "aposentadoria por idade", conseguiu-se transpor para o Brasil, padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos. A idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

No caso da "aposentadoria por tempo de contribuição", passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado "fator previdenciário" (criado em 1999) que suprime parcela do valor do benefício e posterga o início da aposentadoria.

Assim, tanto a idade mínima (65 e 60 anos) quanto o tempo de contribuição (35 e 30 anos) são elevados em relação aos padrões estabelecidos em países desenvolvidos. A vigência dessas regras mostra-se paradoxal, se consideramos que não há como demarcar qualquer equivalência entre esses países e o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio.

## 2.5 – O "Déficit Nominal Zero"

Entre 2003 e 2010 não foi diferente. Em meados de 2005, o Ministério da Fazenda reprisou os mesmos mantras apocalípticos para justificar o programa visando ao "déficit nominal zero". Ocultaram, aos incautos, que o ajuste repousava sobre o que restou da Seguridade. Uma única exceção, o economista Raul Veloso, foi direto ao ponto:

> O superávit primário acabou. (...) A única saída seria cortar despesas constitucionalmente obrigatórias – em bom português previdência, saúde, educação e assistência social. (Folha de São Paulo, 2/9/ 2005)

Para completar, tiveram a ousadia de propor a ampliação da DRU dos atuais 20% para 40%. A tese do país ingovernável foi reeditada pela ortodoxia econômica que recomendou que todos os todos os esforços fossem concentrados "na mãe de todas as reformas, que será a previdenciária, sem a qual o país será inviável" (sic) (Fabio Giambiagi, Valor, 18/10/2005).

De forma correta, o programa do "déficit nominal zero" foi bombardeado pela ministra da Casa Civil, Dilma Roussef. Considerou-o uma "simplificação grosseira". Comparou-o ao "enxugamento de gelo", pois não atacava o problema central dos juros elevados. A ministra rebateu a falácia de que "investimento é bom, gasto corrente é ruim". E apontou que, para o plano dar certo, seria ainda necessário "combinar com os russos": a imensa maioria da população destituída, que demanda serviços de saúde, assistência social, educação e proteção na velhice.

## 2.6 – O Fórum Nacional da Previdência Social

No início de 2007 o Executivo federal instituiu o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). De caráter tripartite – governo, empresários e trabalhadores – o Fórum pretendia gerar consensos para a implantação de uma nova rodada de reformas da Seguridade Social.

Essa iniciativa proporcionou outra oportunidade para que os setores conservadores tentassem concluir o serviço que vem fazendo desde a Assembleia Nacional Constituinte. No debate proposto por esse segmento transparece uma construção ideológica baseada em mitos e fatos parciais. Tentam "comprovar" inviabilidade financeira da Seguridade Social e fazer retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas. Prevaleceu a visão de que a natureza da questão financeira da Previdência Social decorreria exclusivamente de fatores endógenos ao próprio sistema: em síntese, o desequilíbrio financeiro seria consequência exclusiva do crescimento dos gastos com benefícios, reflexos da suposta "generosidade" do atual plano de benefícios (Tafner, 2007).

Omitem que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena. Está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, consequência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas que resultaram em baixo crescimento e estreitaram as bases de financiamento da Previdência. Ressalta-se aqui que compreender a natureza da questão financeira do sistema previdenciário – endógena ou exógena – é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental. O diagnóstico que privilegia a preponderância dos fatores endógenos implica fazer reformas que cortem os gastos correntes. Entender que os fatores exógenos prevalecem aponta para a alternativa do desenvolvimento econômico. Conclui-se que a alternativa mais eficaz e justa para enfrentar a questão financeira da Previdência é crescimento da economia. Sem crescimento não há saídas civilizadas para a Previdência Social – nem para o país (Fagnani, Henrique e Lúcio, 2008).

## 2.7 – Reforma Tributária e Seguridade Social

Atualmente há um novo espectro de desconstrução da Seguridade Social. O projeto de Reforma Tributária que tramita no Congresso Nacional (PEC 233/08) (CESIT, 2008). Em termos sintéticos, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008 que trata da reforma tributária e se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, prevê:

- A criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (CIDE); e a Contribuição Social do Salário-educação;
- A extinção da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- A destinação de percentuais da arrecadação do IVA-F e as do IR e IPI para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições – definindo a emenda

38,5% para seguridade social e 6% para o amparo ao trabalhador, e, enquanto não editada Lei Complementar, 2,5% para o ensino fundamental.

- A desoneração gradativa da folha de contribuição dos empregadores para previdência social;
- A unificação nacional da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), eliminando-se a "guerra fiscal";

O principal objetivo da PEC é a simplificação da estrutura fiscal, extinguindo-se tributos e reduzindo-se cobranças cumulativas sobre um mesmo produto, em diversas etapas de produção e circulação da mercadoria.

A simplificação da estrutura tributária é alvissareira. Todavia, há dois pontos cruciais que gostaríamos de assinalar. Em primeiro lugar, a ausência de objetivos voltados para a justiça fiscal, na medida em que a PEC não sinaliza a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio.

Em segundo lugar, a ameaça latente de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. Observe-se que por detrás da simplificação e racionalização esconde-se o fim das vinculações, a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para previdência social a extinção de fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social (COFINS; PIS; Contribuição Social do Salário-educação; e CSLL). A concretização dessas mudanças – sem a garantia constitucional de vinculação de recursos num patamar adequado para fazer frente aos gastos – fragiliza o financiamento da educação e enterra o Orçamento da Seguridade Social (artigo 196 da Constituição Federal). Assim, afeta a sustentação dos gastos em setores como previdência social (INSS urbano e Previdência Rural), Assistência Social, Saúde, Seguro-Desemprego, geração de emprego e capacitação profissional (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT).

Eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento significa ampliar o poder discricionário da área econômica. A sociedade dará um cheque em branco para a ortodoxia econômica e coroar, sobre o manto da racionalidade do sistema tributário, um longo processo de tentativas desses segmentos pela "flexibilização" da gestão orçamentária. Sabemos todos que nos momentos de aperto fiscal os gastos sociais são os mais penalizados.

O debate continuará na próxima década. Seja qual for o Presidente eleito em outubro de 2010 a reforma da Previdência Social e a Reforma Tributária voltarão á ordem do dia.

## 3. Inconstitucionalidades Aparentes

Em suma, a questão de fundo é que os setores conservadores resistem em aceitar o que reza a Constituição. A mesma negativa tem sido praticada por todos os governos desde 1988. Optaram por desfigurar e descumprir princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguravam o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social)

Após 22 anos, tenho a percepção da presença de um conjunto de inconstitucionalidades. Todavia, como disse, sendo economista, não tenho competência

técnica para comprovar essa visão. Assim, o propósito desta parte do texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas.

### 3.1 – Organização da Seguridade Social

O Poder Público jamais Organizou a Seguridade Social como rezam os artigos 194, 201 e 59 (Disposições Transitórias) da Carta de 1988 e, posteriormente, pela Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/1991) e pela Emenda Constitucional 20/1998.

A Constituição de 1988 instituiu a Seguridade Social, integrada pelos setores da Saúde, Previdência e Assistência Social e Seguro- Desemprego[4]:

> Art. 194, "A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social".

O Parágrafo único desse artigo explicita os princípios norteadores da ação do Poder Público na e Organização da Seguridade Social:

> Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos 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;
>
> VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, de trabalhadores, empresários e aposentados.

A Carta de 1988 estabeleceu prazos objetivos para o Poder Público organizar a Seguridade Social de acordo com os objetivos estabelecidos no Artigo 194. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias é claro nesse sentido:

> Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá 6 meses para apreciá-los". O parágrafo único complementa: "Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes".

Entretanto, esse artigo da Constituição Federal foi olimpicamente descumprido. O Executivo não observou os prazos e não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social estabelecidos pela Constituição da República. Em flagrante

[4] Embora não seja explicitado no artigo 194, a Seguridade Social também incorporava o Seguro-Desemprego, conforme determina Art. 201, IV. Da mesma forma o Artigo 239 determina que a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASESP) "passa a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo". Da mesma forma, como veremos, o Artigo 195 inclui o PIS/PASEP como fontes do Orçamento da Seguridade Social vinculadas, constitucionalmente, ao financiamento dos setores que compõem a Seguridade Social.

inconstitucionalidade, a postura do Executivo foi formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a seguridade social.[5] Esta fragmentação da Seguridade Social não foi retificada pelo Congresso Nacional.[6]

Foi somente em 1991 (com três anos de atraso) que a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212) procurou regulamentar a Organização da Seguridade Social prevista no artigo 194 da CF estabelecendo que:

> As ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, conforme o disposto no Capítulo II, do Título VIII, da Constituição Federal, serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social, na forma desta Lei.

O Artigo 6º institui o Conselho Nacional da Seguridade Social cujas competências, expressas no Artigo 7º, caminhavam claramente no sentido de cumprir o que determina o Artigo 194 da CF de 1988:

> "Art. 7º Compete ao Conselho Nacional da Seguridade Social
>
> I - estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição Federal;
>
> II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;
>
> III - apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços;
>
> IV - aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social;
>
> V - aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;
>
> VI - estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;
>
> VII - zelar pelo fiel cumprimento do disposto nesta Lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;
>
> VIII - divulgar através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações;
>
> IX - elaborar o seu regimento interno.

Todavia, os Artigos 6º e 7º da Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) jamais foram implantados. Observe-se que, posteriormente, a Emenda Constitucional 20/1998

---

[5] Analisando os projetos de regulamentação que tramitavam no Congresso Nacional em 1989, Azeredo (1990:12) constatou essa fragmentação nos seguintes termos: "O que existe são dois projetos: um sobre previdência, elaborado pelo ministério da Previdência, e outro sobre saúde, preparado pelo ministério da Saúde. A seguridade social é apenas mencionada em dois artigos do projeto sobre previdência social, em que se reafirmam os preceitos constitucionais que definem a seguridade e estabelecem seus princípios gerais. A primeira observação a ser feita a respeito da proposta do Executivo é que não há nenhuma preocupação em dar corpo à ideia da seguridade social definida na Constituição. Os projetos nada mais são do que a tentativa de regulamentar de forma estanque apenas as áreas de previdência social e saúde".

[6] Para Teixeira (1991:32): "O Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratadas em textos separados, o congresso não recupera a essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje assistimos".

manteve a obrigatoriedade do Poder Público na tarefa de Organizar a Seguridade Social (Artigo 194). Todavia, mais uma vez, esses dispositivos legais não saíram do papel.

Mais grave, como veremos mais à frente, em 2001, o Conselho Nacional da Seguridade Social foi extinto pelo artigo 35 da Medida Provisória 002.216 - 037 de 2001 que revoga os artigos 6º, 7º (entre outros) da Lei Orgânica da Seguridade Social (8.212, de 24 de julho de 1991) havia instituído. Portanto através de MP, acabou-se com o que reza o Parágrafo único do artigo 194 da CF e o Poder Público deixou de ter responsabilidade de Organizar a Seguridade Social.

Fica minha pergunta aos profissionais do direito: uma Medida Provisória tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da Seguridade Social determinado pela Constituição da República?

### 3.2 – Organização da Seguridade Social e Orçamento da Seguridade Social

Para financiar a Seguridade Social, a Constituição de 1988 introduziu o "Orçamento da Seguridade Social" (Artigo 195), constituído por um conjunto de fontes de recursos vinculadas ao financiamento dos setores da Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Seguro Desemprego (Artigo 201).

A Organização da Seguridade Social têm uma variável financeira. Pelo Parágrafo Único do artigo 195, compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social de acordo com um conjunto de objetivos, com destaque para a "V - equidade na forma de participação no custeio"

Ou seja, o ponto de partida do processo de elaboração do Orçamento da Seguridade Social é a elaboração dos planos de custeio dos setores da saúde, assistência social e previdência social (INSS Rural e Urbano). Em outras palavras, As despesas previstas no Orçamento da Seguridade Social deveriam resultar da consolidação dos planos de custeio dessas áreas que integram a Seguridade Social. Observe-se o que reza o texto constitucional:

> A proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos. (art. 195, §2º)

Como referido no tópico anterior, a Carta estabeleceu prazos objetivos para a "organização da seguridade social" o que também incluía a elaboração conjunta pelos ministérios envolvidos dos planos de custeio e benefícios das áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social (ver art. 59 dos ADP, acima mencionado).

Essa determinação constitucional foi mantida pela Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) e pela Emenda Constitucional 20/1998. Todavia, isso jamais foi cumprido. Todos os governos desde 1989 optaram pela fragmentação da gestão financeira e institucional da Seguridade Social.

### 3.3 – Orçamento da Seguridade Social e a Lei Orçamentária Anual

A terceira aparente inconstitucionalidade é que desde 1989 o Executivo Federal jamais apresentou o Orçamento da Seguridade Social, rigorosamente como reza o artigo, 165.

Pela Carta de 1988, o Orçamento da Seguridade Social passou a ser parte da "Lei Orçamentária Anual". O Título VI ("Da tributação e do Orçamento") institui como "leis de iniciativa do Poder Executivo", o "Plano Plurianual", as "Diretrizes Orçamentárias" e a "Lei Orçamentária Anual". A "Lei Orçamentária Anual" compreendia o "Orçamento Fiscal", o "Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais" e o "Orçamento da Seguridade Social".

Portanto, anualmente o Executivo federal é obrigado a apresentar essas três peças que integravam "Lei Orçamentária Anual". Observe que o Orçamento da Seguridade Social abrangia todas as entidades e órgãos vinculados, dos setores que compõem a Seguridade Social (art. 165, §5º):

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I - o plano plurianual;
>
> II - as diretrizes orçamentárias;
>
> III - os orçamentos anuais.
>
> (...)
>
> § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Um dos argumentos em defesa do Orçamento da Seguridade Social era que ele proporcionaria o maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior "transparência" e controle sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social.

Assim, com o Orçamento da Seguridade Social, procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos para o financiamento da Seguridade Social e, ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades – prática recorrente na história da política social brasileira e, em particular, durante o regime militar.

Esses objetivos seriam alcançados pelo Conselho Nacional da Seguridade Social (comentado mais adiante) e pelos artigos 165 (acima transcrito) e 166 da Constituição Federal, reproduzido a seguir:

> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
>
> § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
>
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58

Todavia, esses dispositivos nunca foram aplicados de acordo com, as reais motivações dos constituintes.

### 3.4 – Orçamento da Seguridade Social

Para financiar a Seguridade Social (saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego) a Constituição introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS), integralizado por fontes contributivas (INSS Urbano e Seguro-Desemprego) e por impostos gerais (INSS Rural, Assistência Social e SUS) (art. 195), com destaque para:

- Recursos dos orçamentos da União, do DF, dos estados e dos municípios.
- Contribuições sobre a folha de salários (Previdência Urbana).
- Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL).
- PIS-PASEP: 60% da arrecadação (fonte do seguro--desemprego) (art. 239).
- Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade (COFINS).
- Receita dos concursos de prognósticos e loterias.

Destaque-se que a utilização de fontes de financiamento que incidissem sobre o faturamento (COFINS) e o lucro das empresas (CSLL) era uma das bandeiras da agenda reformista explicitada, por exemplo, no documento do PMDB (1982). Essas duas fontes de financiamento foram criadas pela Constituição de 1988 para custear, sobretudo, os benefícios não contributivos (Saúde, Assistência Social e Previdência Rural).

A inclusão de base de financiamento baseada no lucro e no faturamento também tem amparo no Parágrafo Único do artigo 195 (VI), segundo o qual compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social, de acordo com um conjunto de objetivos, com destaque para a "diversidade da base de financiamento"

Para compreender melhor o conjunto de fontes de financiamento que compõe o Orçamento da Seguridade Social, observe-se o que reza o artigo 195 da CF 1988 e as novas redações dadas por leis posteriores que, no entanto, não alteram o seu núcleo fundamental:

> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
>
> I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
>
> a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
>
> b) a receita ou o faturamento;
>
> c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de

recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas.

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento.

Quando os constituintes de 1988 instituíram o OSS, sequer foram ousados. Apenas aprofundaram o padrão clássico de fontes tripartites, introduzido pelo conservador Bismarck na Alemanha (1880) que, posteriormente, foi difundido em outros países. No Brasil esse padrão foi introduzido ao longo do "Estado Novo" e mantido até a década de 1980. A Constituição de 1988 apenas aperfeiçoou esse padrão internacional.

Em outras palavras, o Orçamento da Seguridade Social foi inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite (empregados, empregadores e impostos/governo): recursos dos empregados e empregadores (sobre a folha de salários para a previdência) e do governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do PIS-Pasep, dentre outras), um conjunto de impostos gerais que financiam os benefícios não contributivos (INSS Rural, Assistência Social e Saúde)

O quadro abaixo (IPEA 2005) mostra que ao instituirmos o OSS, não inventamos a roda. Para um conjunto de países europeus a seguridade é financiada, em média, por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 27% da contribuição do governo (impostos). Em alguns países a participação relativa dos impostos, que financia os benefícios não contributivos, varia entre 40% e 64%.

**Tabela 1** - Composição das Fontes de Financiamento da Seguridade Social - OCDE

| Países | Composição das despesas - % | | | | Total | % PIB |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Empregadores | Empregados | Impostos | Outras | | |
| **Alemanha** | 36,9 | 28,2 | 32,5 | 2,4 | 100,0 | 29,5 |
| **Áustria** | 37,1 | 26,8 | 35,3 | 0,8 | 100,0 | 28,7 |
| **Bélgica** | 49,5 | 22,8 | 25,3 | 2,4 | 100,0 | 26,7 |
| **Dinamarca** | 9,1 | 20,3 | 63,9 | 6,7 | 100,0 | 28,8 |
| **Espanha** | 52,7 | 16,4 | 26,6 | 4,0 | 100,0 | 20,1 |
| **Finlândia** | 37,7 | 12,1 | 43,1 | 7,1 | 100,0 | 25,2 |
| **França** | 45,9 | 20,6 | 30,6 | 2,9 | 100,0 | 29,7 |
| **Grécia** | 38,2 | 22,6 | 29,1 | 10,1 | 100,0 | 26,4 |
| **Irlanda** | 25,0 | 15,1 | 58,3 | 1,6 | 100,0 | 14,1 |
| **Itália** | 43,2 | 14,9 | 39,8 | 2,1 | 100,0 | 25,2 |
| **Luxemburgo** | 24,6 | 23,8 | 47,1 | 4,5 | 100,0 | 21,0 |
| **P. Baixos** | 29,1 | 38,8 | 14,2 | 17,9 | 100,0 | 27,4 |
| **Portugal** | 35,9 | 17,6 | 38,7 | 7,8 | 100,0 | 22,7 |
| **Reino Unido** | 30,2 | 21,4 | 47,1 | 1,3 | 100,0 | 26,8 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Suécia** | 39,7 | 9,4 | 46,7 | 4,2 | 100,0 | 32,3 |
| **Europa dos 15** | 38,3 | 22,4 | 35,8 | 3,5 | 100,0 | 27,3 |

Fonte: Eurostat.

### 3.5 – Captura de Recursos do Orçamento da Seguridade Social

Outra aparente inconstitucionalidade é a recorrente captura dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para outras finalidades não previstas no artigo 194.

Estudos de Gentil (2007) mostram que as contas do Orçamento da Seguridade Social sempre foram superavitárias para todo o período 1989/2007. A autora destaque que os recursos excedentes foram utilizados para contribuir para pagar a conta financeira (de juros e amortização da dívida pública). Trabalho recente de Costa (2010) revela que "em 2009, o superávit do sistema de Seguridade Social foi de R$ 32,6 bilhões".

Porque os constituintes vincularam constitucionalmente recursos do OSS aos setores que compõem a Seguridade Social? Para evitar uma prática corrente na Ditadura Militar: a captura de fontes de financiamento do gasto social pela área econômica do governo. Naquela época, ao invés da política econômica financiar a política social, dava-se o inverso.

Essa prática da Ditadura Militar foi sofisticada e aprofundada pelos governos democráticos desde 1989. Diversas medidas foram adotadas de forma inconstitucional visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social para o financiamento de outros itens de gasto.

Um caso exemplar do início desse processo contínuo de desfiguração, ao arrepio da Carta Magna, pode ser percebido pela utilização de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para pagar despesas com servidores inativos da União em 1989.

A previdência do servidor público não integrava a seguridade social (ver artigo 194). Os pensionistas e segurados do serviço público sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional (rubrica "Encargos Previdenciários da União, EPU").

Apesar disso, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da COFINS foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União. Apenas uma pequena parcela da arrecadação dessa contribuição social foi destinada à cobertura dos benefícios da previdência social.[7] Tratava-se de medida inconstitucional, denunciada pelos setores que lutaram pela seguridade social na ANC[8].

[7] 7- Azeredo (1990) ressalta essa malversação dos recursos do Cofins-Finsocial: "Também não está sendo cumprido o preceito das Disposições Transitórias da Constituição (art. 56), que prevê a incorporação à seguridade de cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuições do Finsocial. A análise da distribuição da receita deste Fundo no Orçamento da União (...) mostra que mais da metade dos recursos está destinada ao custeio da despesa com inativos e pensionistas da União. Sem dúvida, os Encargos Previdenciários da União (EPU) representam uma despesa de natureza previdenciária. No entanto, não se pode incluí-la no conceito de seguridade, na medida em que o regime de previdência dos funcionários públicos da União não atende a um dos princípios básicos da seguridade social, que diz respeito à universalidade. Vale lembrar que a inclusão do art. 56 nas Disposições Constitucionais Transitórias visava, exatamente, a criar um mecanismo que permitisse financiar a expansão da despesa com benefícios, prevista já para o ano de 1989. Cabe observar ainda que, em 1988, as despesas com EPU foram financiadas com recursos ordinários do Tesouro e com receitas de Títulos de

É emblemático que esse desvio de recursos foi admitido, pública e impunemente, pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jáder Barbalho, em entrevista concedida à revista Veja, em meados de 1989:

> O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Finsocial (COFINS), a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social – que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas, caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada.

Perguntado pelo jornalista se seria "ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União", como fez o então ministro do Planejamento João Batista de Abreu, o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte:

> Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Finsocial para Previdência, ele pode chegar e perguntar: ´Como é que eu vou pagar os pensionistas da União?` Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União. (Um rombo federal. Entrevista com Jáder Barbalho. Veja, 31/5/1989)

Esse exemplo emblemático de desvios e desfigurações do final dos anos de 1980 teve prosseguimento em todos os governos posteriores até os dias atuais.

### 3.6 – Previdência: "Déficit" ou Manipulação Contábil?

Com base no que foi dito anteriormente sobre a Organização da Seguridade Social e sobre o Orçamento da Seguridade Social, outro falso argumento é que há "déficit" sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social urbana for insuficiente para bancar os gastos com o INSS Urbano e o INSS Rural.

Veja-se, por exemplo, que em recente entrevista à imprensa, um ex-membro da área econômica do governo, afirmou:

---

responsabilidade do Tesouro Nacional. Em resumo, uma parcela substantiva do Finsocial está sendo subtraída indevidamente do custeio da seguridade social".

[8] 8- Em meados de 1989, o senador Almir Gabriel (PSDB-AC), que havia sido relator da proposta da Seguridade Social na ANC, por exemplo, denunciou a inconstitucionalidade da manobra nos seguintes termos: "É interessante, para o governo, que o déficit público apareça na Previdência exatamente por este motivo: como não se pode aumentar a receita com impostos, o déficit da Previdência é um pretexto. Recursos que deveriam ter sido alocados no ministério foram desviados para outros setores, para cobrir outros setores, para cobrir outros buracos de caixa. Além de deixar de custear a máquina previdenciária, não arcando com as despesas administrativas e de pessoal, o governo está utilizando parte do Finsocial para pagar os segurados e pensionistas da União, que sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional e não do IAPAS" (Governo aumentará contribuições para sanear previdência, Folha de S.Paulo, 17/5/1989).

> Essa discussão sobre se tem déficit ou não é surrealista, é quase uma picaretagem intelectual. (Marcos Lisboa, entrevista, O Estado de S. Paulo, 2/9/07).

Ainda sobre esse tema, outro especialista escreveu:

> Discutir se a Previdência tem déficit ou não, é irrelevante. Estamos lidando com um problema real: o Brasil tem regras generosas de aposentadoria e há cada vez mais gente que recebe recursos do Estado, com idades precoces ou tendo feito contribuições escassas. Saber se a receita do imposto X deve ser do INSS ou do Tesouro não tem importância nenhuma para efeitos do que estamos tratando. O problema é real não contábil. (Fabio Giambiagi, Valor Econômico 4/7/07).

A verdade é que não existe base técnica para tais ilações. Mais grave: não creio que exista base constitucional. Os princípios basilares da Constituição de 1988, não rezam que folha de salário formal urbana (trabalhadores e empresas) seja responsável pela cobertura dos gastos com a Previdência Urbana e a Previdência Rural.

Ora, o INSS rural é um benefício não contributivo. Em 1988 os constituintes asseguram aos trabalhadores rurais o direito à aposentadoria mediante a comprovação de tempo de trabalho. Foi uma medida de justiça social para beneficiar trabalhadores rurais que entraram no mercado de trabalho a partir de década de 1940 e sempre foram marginalizados por políticas de proteção social. Houve naquele momento um pacto social para resgatar uma injustiça histórica cometida contra esse segmento.

Daí a necessidade de instituir impostos gerais (como a CSLL e o COFINS) para financiar a Previdência Rural. Por outro lado, a Carta de 1988 fixou uma contribuição com base muito limitada, absolutamente insuficiente para financiar os mais de 8 milhões de beneficiários diretos do INSS Rural. Observe o que reza o Inciso IV, Parágrafo 8º do artigo 195:

> § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Essa base de contribuição é ainda mais restringida pelas isenções fiscais dadas ao agronegócio exportador (Emenda Constitucional 33).

Em suma não se pode considerar a Previdência Social apartada da Seguridade Social. Da mesma forma não se pode considerar excluir o financiamento da Previdência Social (Rural e Urbana) do Orçamento da Seguridade Social.

Insisto, a Carta de 1988 contempla benefícios contributivos (INSS urbano e Seguro-Desemprego) e benefícios não contributivos (INSS Rural, Loas e SUS). Os primeiros são financiados pela folha de salário formal urbana (trabalhadores e empresas) e pelo PIS/PASEP. Os segundos por impostos pré-existentes (Recursos de Prognósticos) e por outros criados pelos constituintes (CSLL e COFINS) para essa finalidade exclusiva

Como vimos o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário desde 1989, a despeito da DRU e das renúncias fiscais. Portanto, à luz da Constituição da República não há como se falar em "déficit" na Previdência Social. Na verdade sobram recursos que são utilizados em finalidades não previstas na lei.

É verdade, todavia, que a redação dada ao artigo 201 pela reforma conservadora de 1998 (Emenda Constitucional 20) possibilita uma interpretação dúbia:

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
>
> I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
>
> II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
>
> III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário
>
> IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
>
> V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Essa nova redação do Artigo 201 procura excluir a Previdência Social da Seguridade Social; e, mais especificamente, subtrair do financiamento do INSS rural as demais fontes de financiamento baseadas em impostos vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social.

Assim a Previdência Social (Urbana e Rural) deveriam observar "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuaria". É uma redação ambígua, porque, como observado, não se pode afirmar que a Previdência Rural tenha "caráter contributivo", dada sua reduzida base de financiamento. Além disso, os incisos da nova redação do artigo 201 não há qualquer referência ao INSS Rural.

Se essa interpretação prevalecer, fica aqui outra questão aos especialistas do direito: não haveria uma fragrante oposição da nova redação do Artigo 201, dada pela EC 20/98, com os Artigos 194 e 195?

### 3.7 – Forma de Apresentação dos Dados pelo MPAS

Outra aparente inconstitucionalidade é a forma de apresentação dos dados financeiros da Previdência Social pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, desde 1989. O MPAS não considera a Previdência como integrante da Seguridade. Parte do princípio de que a folha de salário do trabalhador urbano deve cobrir o gasto com o INSS urbano e do INSS rural. O resultado é um "rombo" da Previdência, em função dos gastos do INSS rural – na medida em que, atualmente, a Previdência Urbana é superavitária.

Ora, insisto que os artigos 194 e 195 rezam que o INSS rural (não contributivo) deve ser coberto pelas receitas de impostos. Com base no critério oficial, quem fala em "Déficit" da Previdência comete o mesmo equívoco de sentenciar o "rombo" das contas do Legislativo, do Judiciário e das Forças Armadas (também financiadas por impostos).

### 3.8 – Conselho Nacional da Seguridade Social

Um dos argumentos em defesa do Orçamento da Seguridade Social era que ele proporcionaria o maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior "transparência" e controle sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social.

Como sublinhei, com o Orçamento da Seguridade Social procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos para o financiamento da seguridade social e, ao mesmo

tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades, prática recorrente na história da política social brasileira e, em particular, durante o regime militar.

Esses objetivos seriam alcançados pelos artigos 165, 166, 194 e 195 da Constituição Federal. Todavia, o instrumento fundamental para assegurar o controle social sobre as fontes e usos dos recursos do Orçamento da Seguridade Social era a instituição do Conselho Nacional da Seguridade Social.

O parágrafo único do artigo 194 da CF reza que "compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".

Posteriormente, o artigo 5º da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 008.212/1991), ao tratar da Organização da Seguridade Social, estabelece que "As ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, conforme o disposto no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social, na forma desta Lei. E o Artigo 6º institui o Conselho Nacional da Seguridade Social nos seguintes termos:

> "Art. 6º Fica instituído o Conselho Nacional da Seguridade Social, órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil.
>
> § 1º O Conselho Nacional da Seguridade Social terá dezessete membros e respectivos suplentes, sendo:
>
> a) 4 (quatro) representantes do Governo Federal, dentre os quais, 1(um) da área de saúde, 1(um) da área de previdência social e 1(um) da área de assistência social;
>
> b) 1 (um) representante dos governos estaduais e 1 (um) das prefeituras municipais;
>
> c) 6 (seis) representantes da sociedade civil, sendo 3 (três) trabalhadores, dos quais pelo menos 1 (um) aposentado, e 3 (três) empresários;
>
> c) oito representantes da sociedade civil, sendo quatro trabalhadores, dos quais pelo menos dois aposentados, e quatro empresários;
>
> d) 3 (três) representantes dos conselhos setoriais, sendo um de cada área da Seguridade Social, conforme disposto no Regimento do Conselho Nacional da Seguridade Social.
>
> d) 3 (três) representantes membros dos conselhos setoriais, sendo um de cada área da seguridade social, conforme disposto no Regimento do Conselho Nacional da Seguridade Social.
>
> § 2º Os membros do Conselho Nacional da Seguridade Social serão nomeados pelo Presidente da República.
>
> § 3º O Conselho Nacional da Seguridade Social será presidido por um dos seus integrantes, eleito entre seus membros, que terá mandato de 1 (um) ano, vedada a reeleição, e disporá de uma Secretaria-Executiva, que se articulará com os conselhos setoriais de cada área.
>
> § 4º Os representantes dos trabalhadores, dos empresários e respectivos suplentes serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais e terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§ 5º As áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social organizar-se-ão em conselhos setoriais, com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil.

§ 6º O Conselho Nacional da Seguridade Social reunir-se-á ordinariamente a cada bimestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo de até 7 (sete) dias para realização da reunião.

§ 7º As reuniões do Conselho Nacional da Seguridade Social serão iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, sendo exigida para deliberação a maioria simples dos votos.

§ 8º Perderá o lugar no Conselho Nacional da Seguridade Social o membro que não comparecer a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) intercaladas, no ano, salvo se a ausência ocorrer por motivo de força maior, justificado por escrito ao Conselho, na forma estabelecida pelo seu regimento.

§ 9º A vaga resultante da situação prevista no parágrafo anterior será preenchida através de indicação da entidade representada, no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 10. As despesas porventura exigidas para o comparecimento às reuniões do conselho constituirão ônus das respectivas entidades representadas.

§ 11. As ausências ao trabalho dos representantes dos trabalhadores em atividade, decorrentes de sua participação no Conselho, serão abonadas, computando-se como jornada efetivamente trabalhada para todos os fins e efeitos legais.

Por sua vez, o Artigo 7º estabelece as competências do Conselho Nacional da Seguridade Social na Organização da Seguridade Social e no Controle sobre a Execução do Orçamento da Seguridade Social:

Art. 7º Compete ao Conselho Nacional da Seguridade Social

I - estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição Federal;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;

III - apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços;

IV - aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social;

V - aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;

VI - estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;

VII - zelar pelo fiel cumprimento do disposto nesta Lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;

VIII - divulgar através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações;

IX - elaborar o seu regimento interno.

O Artigo 8º reforça a determinação Constitucional de que as propostas orçamentárias para as áreas de saúde, assistência social e previdência social fossem feitas de forma integrada e articuladas:

> Art. 8º As propostas orçamentárias anuais ou plurianuais da Seguridade Social serão elaboradas por Comissão integrada por 3 (três) representantes, sendo 1 (um) da área da saúde, 1 (um) da área da previdência social e 1 (um) da área de assistência social.

Entretanto, o Conselho Nacional da Seguridade Social não foi instituído. Parte da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 008.212/1991) foi revogada pela Lei nº 8.619/1993 e pela Lei 9.032/ 1995. Posteriormente, a Emenda Constitucional no 20/1998 deu nova redação ao parágrafo único do artigo 194 da CF de 1988, cuja redação passou a ser:

> "VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados
>
> e do Governo nos órgãos colegiados.

Todavia, em 2001, O Conselho Nacional da Seguridade foi extinto pelo artigo 35 da Medida Provisória 2.216 - 037 de 2001. Essa MP revoga os artigos 6º, 7º (entre outros) da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 que o havia instituído.

Portanto através de MP um dos pilares da Seguridade Social previsto no texto Constitucional de 1998 e na Emenda Constitucional 20/1998 foi implodido. Fica minha pergunta aos Constitucionalistas: uma Medida Provisória tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da Organização da Seguridade Social determinado pela Constituição da República?

## 4. Conclusões e Perspectivas

Nas duas partes deste texto procurei ressaltar que a com a Constituição de 1988, o Brasil conseguiu construir um razoável sistema de proteção social, na contramão do neoliberalismo. Esse processo teve início com o movimento social que emergiu no final dos anos 70, no bojo da luta pela redemocratização do país. Todavia, as classes dominantes jamais aceitaram tais avanços que, em última instância, apenas asseguraram as bases para a construção de uma sociedade democrática e justa. Na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) usaram todos os meios disponíveis para impedir essas conquistas. Desde então investem – e lograram êxitos – para retroceder a cidadania social recém conquistada.

Nos últimos 22 anos, no tocante à Seguridade Social, a Constituição Cidadã viveu um calvário e sobreviveu mutilada e transfigurada. Todos os governos, desde 1988, optaram por desfigurar e descumprir princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguravam o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social)

Após mais de 20 anos de debates baseados em mitos e falsos argumentos, alimentados por amplos setores da mídia e do mercado, pergunto se a impetração de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) não seria o caminho mais adequado a ser trilhado pelo movimento social e sindical?

Sendo economista, não tenho competência técnica para responder a essa questão. O propósito deste texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas. A contribuição desses profissionais é fundamental neste momento, sobretudo pela

perspectiva de novas tentativas de reformas e subtração de direitos que certamente emergirão na próxima gestão de governo, seja qual for o vencedor.

## REFERÊNCIAS


AZEREDO, B. Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI, 1989.

AZEREDO, B. Da previdência à seguridade: os perigos da transição. Rio Janeiro: UFRJ-IEI, 1990. (Texto para discussão n. 228).

AZEREDO, B. O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993.

CAMPOS, Roberto. A Lanterna na popa: memórias. Rio de Janeiro: Top books, 1994.

CESIT. Tributação, equidade e financiamento da política social. In: Carta Social e do Trabalho. Campinas: Cesit-IE-Unicamp, n. 8, 2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso: 24 ago. 2010. Costa, Jorge C. Seguridade social mantém superávit em 2009. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 24 ago. 2010.

FAGNANI, E. (2005) Déficit Nominal Zero: A Proteção Social na Marca do Pênalti. In: Carta Social e do Trabalho. Campinas: Cesit-IE-Unicamp, n. 2, 2005. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 20 jul. 2010.

FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: Cesit-IE--Unicamp, 2005. 587 f. Tese (Doutorado) – Ciências Econômicas, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.

FAGNANI, E. Como incluir os excluídos? Nota introdutória. In: Carta Social e do Trabalho. Campinas: Cesit/IE/Unicamp, n. 7, set – dez, 2007. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 20 jul. 2010.

FAGNANI, E. Previdência Social e desenvolvimento econômico. Campinas: IE/UNICAMP, fev. 2008. (Texto para Discussão, n. 140).

FAGNANI, E. Os Profetas do caos e o Debate recente sobre a Seguridade Social. In: FAGNANI, E; Henrique, W; Lúcio, C.G. (org.) Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr , 2008.

FAGNANI, E. Tributação, equidade e financiamento do gasto social: nota introdutória. In: Carta Social e do Trabalho. Campinas: IE/UNICAMP-CESIT, n. 8, jan. - abr.2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 24 jun. 2010.

FAGNANI, E; Henrique, W; Lúcio, C.G. (org.) Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

FERREIRA, F. H. G.; LITCHFIELD, J. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FIBGE. Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.

FIBGE. Síntese de indicadores sociais 2003. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

FURTADO, C. Brasil: da república oligárquica ao estado militar. In FURTADO, C. (Org.). Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIAMBIAGGI, F. As raízes do atraso: paternalismo X produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F. As muitas reformas da previdência social. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2000. (Texto para discussão n. 430).

GIAMBIAGI, F.; BELTRÃO, K; MENDONÇA, J; ANDREO, V. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão n. 1.050). Giambiagi, Fábio. As raízes do atraso: paternalismo X produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

IPEA. O Estado de uma nação. Paulo Tafner (ed), Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

NOBREGA, Maílson da. O futuro chegou. São Paulo: Globo, 2005.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. In: Revista do PMDB. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, ano II, n. 4, 1982.

TAFNER, Paulo. Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de aposentadorias e pensões. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão n. 1264).

TEIXEIRA, A. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI, 1991. (Texto para discussão n. 249).

TEIXEIRA, A. e outros. O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI, abr. 1989. (Texto para discussão n. 196).