

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1213**

## **DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DAS FINANÇAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL: 1995 A 2002**

**Jorge Abrahão de Castro  
José Celso Cardoso Junior**

Brasília, setembro de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1213**

## **DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DAS FINANÇAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL: 1995 A 2002**

**Jorge Abrahão de Castro\***  
**José Celso Cardoso Junior\*\***

Brasília, setembro de 2006

---

\* Gerente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H5, H53

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE	
1 INTRODUÇÃO	7
2 ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O DIMENSIONAMENTO DAS FINANÇAS SOCIAIS	8
3 ASPECTOS DA POLÍTICA SOCIAL RELEVANTES PARA AS FINANÇAS SOCIAIS NO PERÍODO DE 1995 A 2002	12
4 DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DO GASTO SOCIAL FEDERAL	15
5 DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DO FINANCIAMENTO SOCIAL FEDERAL	20
6 DILEMAS A RESPEITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL: 1995-2002	27
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	35
ANEXOS	38



## **SINOPSE**

Este estudo realiza uma reflexão acerca das finanças sociais do governo federal no período de 1995 a 2002. Para tanto, em primeiro lugar define, dimensiona e analisa o Gasto Social Federal (GSF). Com relação a este item, observou-se, por um lado, uma expansão contínua do GSF entre 1995 e 1998, em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional. Por outro lado, entre 1999 e 2002, com o advento da crise econômica, promoveu-se um profundo ajuste fiscal com cortes nos gastos sociais se concentrando, sobretudo, sobre aquelas políticas e programas que não tinham proteção jurídica contra iniciativas da área econômica do governo. Em segundo lugar, o estudo também define, dimensiona e analisa o comportamento relativo ao financiamento social federal de acordo com o conceito aqui criado de Carga Tributária Social Federal. Em relação a este ponto observa-se que, embora o aumento da carga tributária federal tenha sido proveniente, em larga medida, do aumento da carga tributária de vinculação social, os gastos sociais não aumentaram na mesma magnitude, devido à desvinculação de parte destes recursos para livre uso pela União.





# 1 INTRODUÇÃO

Dimensionar e analisar as finanças sociais (gasto e financiamento do Estado em áreas sociais) é uma forma de perceber o esforço estatal na provisão de recursos para o atendimento das necessidades sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar satisfação social. O gasto público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos.

Por isso, nos diversos contextos históricos é importante conhecer com a maior precisão possível o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto em áreas sociais e suas correspondentes formas de financiamento. Essas informações devem ser capazes de indicar a importância das diversas áreas de atuação social dos governos. Além disso, quando comparado ao gasto público total, permite medir a importância da área social e indicar a direção da ação de cada governante, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social. Confrontam-se, ainda, os gastos com agregados macroeconômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a carga tributária.

Neste trabalho, os gastos e as fontes de financiamento realizados pelo governo federal no período de 1995 a 2002, em áreas sociais, são dimensionados e analisados para cada ano em seu valor global e desagregado por áreas sociais. Adotou-se esse recorte temporal em razão de compreender todo o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi de dois mandatos: de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002. No primeiro, o Plano Real é implantado e entra em crise. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise. Estes momentos significam posturas macroeconômicas distintas e correspondentes políticas públicas e finanças sociais, também distintas.

No que diz respeito à parte mais analítica, procura-se verificar as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária do Plano Real às finanças sociais no período de 1995 a 2002. A engenharia macroeconômica do plano, se por um lado permitiu o controle da inflação, por outro gerou um processo de endividamento financeiro crescente, que vai trazer fortes conseqüências para as finanças públicas, inclusive para o financiamento e gasto social.

Pretende-se mostrar que as restrições macroeconômicas do período constrangeram o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto, de modo que, se por um lado não houve queda absoluta dos mesmos, por outro seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

Para estudar esse conjunto de fenômenos, o texto está organizado, além desta introdução, em mais seis seções e dois anexos. Na seção 2, são apresentados os elementos conceituais para o dimensionamento das finanças sociais. Essa seção é complementada com o anexo I, que relata os procedimentos metodológicos utilizados para construir as séries de dados relativas às finanças sociais brasileiras no período. Na seção 3, são analisados alguns aspectos da política social relevantes para as finanças sociais do período. Na seção 4, mostra-se o dimensionamento e análise

do gasto social de âmbito federal. Na seção 5, são dimensionados e analisados os aspectos relativos ao financiamento social federal. Essa seção é complementada com o anexo II. Na seção 6, procede-se à discussão a respeito do orçamento público federal no período. Por último, são efetuadas algumas considerações gerais a respeito do tema proposto.

## **2 ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O DIMENSIONAMENTO DAS FINANÇAS SOCIAIS**

Para se efetuar o dimensionamento das finanças sociais é importante adotar um conceito organizador do que se entende por políticas sociais. Neste sentido, a política social vai ser entendida, para efeito deste trabalho, como um conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Tais necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade específica. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social objetiva garantir segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, entre as quais podem-se citar: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; posição vulnerável no ciclo vital do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco, como em caso de acidentes (invalidez por acidente). Além disso, busca atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidades ou de resultados – entre os indivíduos.

As políticas públicas que buscam esses objetivos circunscrevem-se no interior de organismos estatais que estão minimamente preparados para efetuar regulação, provisão, produção e transferência de dinheiro para a formulação e implementação de programas e ações.

As políticas sociais que envolvem gastos públicos são todas desse tipo. As que envolvem a produção, provisão de bens e transferência em dinheiro são aquelas que necessitam de gastos mais acentuados. As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda constituem-se práticas recentes; por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador.

O escopo e a escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados pelo Estado mediante políticas sociais estão diretamente relacionados às condições econômicas estruturais, bem como conjunturais, que determinam a disponibilidade de recursos, e ainda ao arranjo político de uma sociedade, pois é justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define opções de ação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado, as quais resultam no Gasto Público Social (GPS).

O Gasto Social Federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições

privadas, referentes a programas e ações (projetos/atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação sociais.<sup>1</sup>

A política social brasileira tem como marco jurídico/institucional a Constituição Federal (CF) de 1988, que discrimina a Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência, além do seguro-desemprego – como área central de proteção social. Há também uma série de outras políticas que responde a determinações tanto da CF quanto de leis ordinárias e que estão, de modo geral, voltadas para melhoria das condições de vida da população, sendo reconhecidas como direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social, que envolve programas e ações de educação, cultura, proteção ao trabalhador, habitação, urbanismo e saneamento básico. Também fazem parte dessa série ações e programas de proteção ao meio ambiente e organização agrária voltados para a área social.

Neste trabalho, seguiu-se tal ordenamento como ponto de partida para a organização e a alocação dos programas e ações sociais por área de atuação. O conceito de área de atuação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial (critério institucional), bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas (enfoque funcional-programático).

Visto isso, a divisão do GSF por áreas de atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As áreas de atuação para fins deste trabalho são: previdência social básica (RGPS), previdência e benefícios a servidores da União; proteção ao trabalhador; organização agrária e política fundiária; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; educação; cultura; habitação e urbanismo; e saneamento e meio ambiente (quadro 1). A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de ação na nova classificação orçamentária).

Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração.

---

1. Um outro conceito possível é o de Gasto Social Fiscal, que é uma depuração do primeiro, pois retira do Gasto Público Social o valor das contribuições dos beneficiários e/ou os valores de recuperação mencionados. Porém, a operacionalização de um sistema de acompanhamento do gasto social em torno desse conceito está muito além dos recursos atuais disponíveis, caso tal tarefa fosse de fato possível. Essa questão, aliada à necessidade de compatibilidade internacional, justifica a opção pelo conceito mais abrangente, de Gasto Público Social.

### Abrangência da política social do Estado em âmbito federal e fontes de financiamento (1995-2002)

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Fontes de financiamento
1. Previdência social básica	1.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS) - urbano 1.2 RGPS - rural	Contribuição Social para Seguridade
2. Previdência e benefícios aos servidores da União	2.1 Regime próprio de militares 2.2 Regime próprio de servidores civis	Receitas fiscais + contribuições sociais
3. Proteção ao trabalhador	3.1 Abono e seguro-desemprego 3.2 Intermediação e qualificação profissional 3.3 Geração de emprego e renda 3.4 Valorização do servidor público	Recursos do FAT Recursos do FAT Recursos do FAT Receitas fiscais
4. Organização agrária e política fundiária	4.1 Pronaf: agricultura familiar 4.2 Assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais 4.3 Gerenciamento da estrutura fundiária e gestão da política fundiária (inclui desapropriação)	Recursos do FAT Receitas fiscais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza Receitas fiscais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
5. Assistência social	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 5.2 Valorização e saúde do idoso (RMV e BPC/Loas) 5.3 Atenção à criança (SAC/Loas) 5.4 Peti 5.5 Brasil Jovem 5.6 Bolsa-Escola Federal* 5.7 Bolsa-Criança Cidadã* 5.8 Bolsa-Alimentação* 5.9 Bolsa-Renda* 5.10 Auxílio-Gás* 5.11 Agente Jovem	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
6. Alimentação e nutrição	6.1 Merenda escolar 6.2 Distribuição emergencial de alimentos, assistência alimentar e combate a carências	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
7. Saúde	7.1 Sistema Único de Saúde (SUS): atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 7.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 7.3 Saúde da Família	Receitas fiscais + contribuições sociais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
8. Educação	8.1 Ensino fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos) 8.2 Educação infantil 8.3 Ensino médio 8.4 Ensino superior 8.5 Ensino profissionalizante 8.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Receitas fiscais + contribuição social do salário-educação + recursos próprios
9. Cultura	9.1 Etnodes. das sociedades indígenas 9.2 Produção e difusão cultural 9.3 Preservação do patrimônio histórico	Receitas fiscais
10. Habitação e urbanismo	10.1 Infra-estrutura urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro	Receitas fiscais + FGTS + recursos do FAT
11. Saneamento e meio ambiente	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água, infra-estrutura e outros	Receitas fiscais + FGTS + recursos do FAT

Fonte: SOF/LOA e PPA.

Nota: \* Estas ações estão sendo reunidas sob a rubrica Bolsa-Família, desde 2003.

Quanto à estrutura de financiamento das políticas sociais no Brasil, é importante mencionar que ela foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover um certo incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na idéia de seguridade e na prática

da universalização. Por meio do quadro 1, pode-se ver que existe, de fato, uma certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como uma grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social.

Quanto às formas de financiamento das diversas áreas de atuação, observa-se que, para a previdência social básica (RGPS), a forma preponderante de financiamento se dá mediante as contribuições sociais,<sup>2</sup> especialmente a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), o que significa dizer que, em grande medida, trata-se de um sistema autofinanciável. O subsistema rural de previdência social é apenas parcial e indiretamente contributivo, de modo que seu financiamento integral depende de uma combinação de fontes, das quais as mais importantes são, além da já citada CETSS e da própria Contribuição sobre a Produção Rural, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), além da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Por sua vez, o financiamento da previdência e benefícios a servidores da União depende do aporte de contribuições próprias mais recursos provenientes das demais contribuições sociais.

Já as políticas de proteção ao trabalhador têm no PIS/Pasep, principal componente da receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a fonte principal de financiamento para todas elas, exceto para o Programa de Valorização do Servidor Público, que depende de recursos do orçamento fiscal da União.

No caso da organização agrária e política fundiária destacam-se os recursos do FAT para financiar a agricultura familiar. Os programas de assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, bem como os programas de gerenciamento da estrutura fundiária e de gestão da política fundiária, têm sido financiados preponderantemente com recursos fiscais da União e com o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza.

Os programas e ações da assistência social têm sido financiados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza e contribuições sociais vinculadas à seguridade social, especialmente a Cofins. A área de saúde foi financiada em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a Cofins, a CSLL e a CPMF foram as mais importantes. A educação foi financiada em sua maior parte por fontes provenientes de recursos vinculados dos impostos e de contribuições sociais como o salário-educação. As políticas de alimentação e nutrição são financiadas em sua grande parte com recursos da seguridade social.

Por fim, as políticas de infra-estrutura social, como habitação e saneamento, são programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o FAT.

---

2. As contribuições sociais podem ser definidas como uma prestação pecuniária compulsória devida à administração pública, vinculada ou não a uma atividade do exercício do poder público. Elas se dividem em duas modalidades: as de caráter público e as de caráter privado. Estas últimas estão inscritas na Constituição e são compulsórias, destinadas a serviços vinculados ao sistema sindical patronal e incidem sobre a folha de salário das empresas. As contribuições de caráter público estão voltadas quase que exclusivamente para o financiamento da seguridade social.

### 3 ASPECTOS DA POLÍTICA SOCIAL RELEVANTES PARA AS FINANÇAS SOCIAIS NO PERÍODO DE 1995 A 2002

Muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não-lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, constata-se que a estratégia social levada a cabo ao longo da década de 1990, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, fortaleceu a característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento relativo do princípio público e universalizante que estava na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.<sup>3</sup>

Por isso, vai-se trabalhar neste texto com a expressão *universalização restrita* como referência ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de quinze anos da promulgação da Carta Constitucional.

Porquanto a provisão de saúde e a educação fundamental tenha alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados, tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental, tendo o mercado privado de escolas de ensino médio e, sobretudo, de faculdades e universidades particulares se ampliado no período em estudo.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 1990. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural e dos trabalhadores domésticos, a previdência social básica tem na verdade um poder bastante limitado para ampliar sua cobertura. Isto se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao regime de previdência público é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por

---

3. No capítulo da Ordem Social, a despeito de a Constituição abrir o leque de objetivos da seguridade social com o preceito da universalidade da cobertura e do atendimento, define seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Federal, 2000, p. 113; grifo nosso). No tocante à saúde, o artigo 197 deixa claro que a execução dos serviços “deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (Constituição Federal, 2000, p. 115). Com relação à previdência, o artigo 202 aborda o espaço destinado ao regime de previdência privada, “de caráter complementar e organizado sob a forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social” (Constituição Federal, 2000, p. 117). Já fora do escopo da seguridade social propriamente dita, mas ainda dentro do conjunto de direitos sociais explicitados pelo capítulo II da Constituição (Dos Direitos Sociais), a educação é também uma área com atribuições compartilháveis, tal como enuncia o artigo 195: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Constituição Federal, 2000, p. 118).

refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, desta forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua numa área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura já comprometida de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas coisas devem ser ressaltadas. A primeira delas é que o esforço de gasto para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria que ser bastante superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dos anos 1990, motivo pelo qual o país tão-somente conseguiu implementar um tipo de universalização restrita das suas principais políticas sociais.

A segunda é a mudança de patamar nas relações público-privado para a implementação de políticas sociais no Brasil. Fala-se aqui do crescimento do setor privado lucrativo na oferta de bens e serviços sociais desde 1988. O impulso em direção à privatização – ou aumento de participação dos setores mercantis na oferta total de bens e serviços sociais – em áreas-chave como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte de uma estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados nestes setores, impondo com isso a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.<sup>4</sup>

Outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo ao longo da década de 1990. De um lado, a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para estados e municípios. De outro, a focalização das políticas, programas e ações governamentais sobre a parcela considerada mais pobre da população. Por fim, o aumento da participação social organizada – setor público não-estatal, ou setor privado não-lucrativo – em atividades de cunho social.

A descentralização nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Mas ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato um grande descompromisso dos entes federados com aspectos que não estivessem diretamente ligados à eficiência dos gastos

---

4. As agências nacionais de saúde e de previdência complementar são os órgãos criados pelo Estado nos anos 1990, durante a gestão FHC, para regular e controlar a atuação dos setores privados de saúde e previdência. A área de educação, em que pese o crescimento dos setores privados, ainda não possui, na configuração atual do Estado, nenhum órgão exclusivo para regular e controlar a atuação das escolas, faculdades e universidades particulares, cabendo tais atividades, por enquanto, ao próprio Ministério da Educação.

sociais.<sup>5</sup> Por isso, fala-se apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que na prática ela acabou se transformando, se não em raras exceções até o momento, em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a estados e municípios.

A focalização das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como novo princípio ideológico que se construiu e se implementou ao longo dos anos 1990, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na Constituição de 1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficaz e eficiente aplicação dos recursos oficiais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social vigente nos anos 1990.

Finalmente, aliado à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de um certo nível de comprometimento de setores públicos não-estatais – ou setores privados não-lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na composição de uma certa estratégia geral de atendimento social ao longo da década de 1990 esteve originalmente ligado à idéia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados até o momento alcançados, ainda são ambíguos para se antecipar qualquer avaliação neste trabalho.

Em suma, pode-se dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras ao longo dos anos 1990 era também uma estratégia para resolver o problema das finanças das políticas sociais, ainda que fosse tão-somente implícita, jamais declarada.<sup>6</sup> Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo face aos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Enquanto universalização restrita, focalização, descentralização fiscal e participação social podem reduzir os gastos sociais potenciais, com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social básico e uniforme à população, a privatização é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e ter redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, como pode ser observado no gráfico 1.

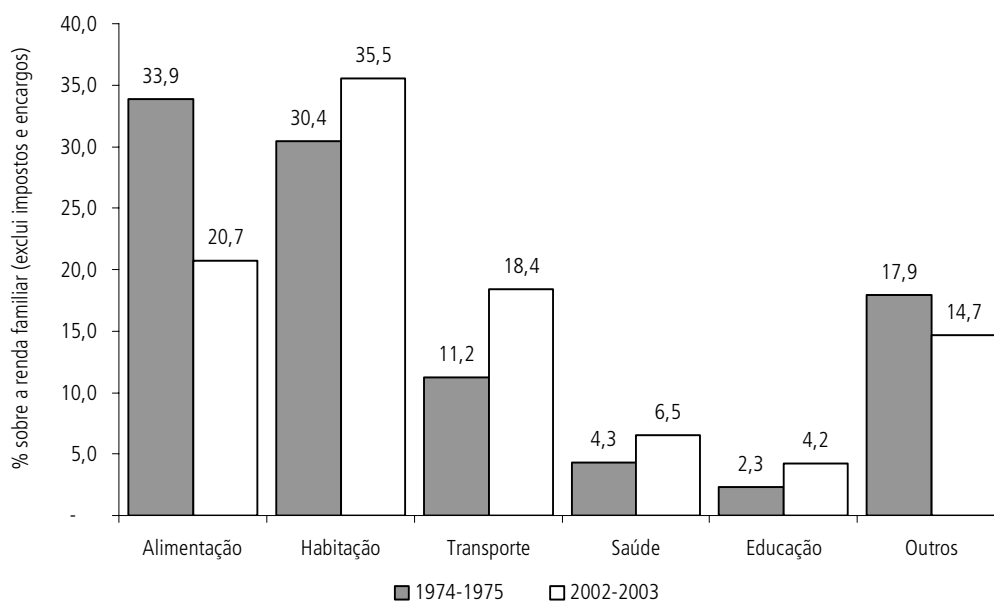
---

5. Este aspecto é tão evidente que levou o atual governo, através da Corregedoria Geral da União, a investigar o uso dos recursos públicos de origem federal em municípios selecionados por amostragem, com resultados bastante desanimadores para a continuidade do processo de descentralização, pois que envolvem casos inúmeros de corrupção e malversação do dinheiro público pelas autoridades locais em cerca de 75% dos municípios investigados em 2003.

6. Embora esta nova estratégia social não esteja assim explicitada em documentos oficiais, nem seja ainda consensual no debate acadêmico, acreditamos ser possível sustentá-la a partir de elementos extraídos de uma série de trabalhos recentes. Em especial, ver documentos da Presidência da República, Fagnani (1999), Faria (2003) e Draibe (2003).



GRÁFICO 1

**Percentual sobre a renda familiar de alguns itens de despesa (1974-1975 e 2002-2003)**

Fonte: IBGE – Endef de 1974-1975 e POF de 2002-2003.

Apenas a título ilustrativo, observa-se no gráfico 1, construído com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – mediante as pesquisas Endef de 1974-1975 e POF de 2002-2003 –, que a composição das despesas no conjunto das rendas familiares se altera, entre as duas pesquisas, na direção de mais gastos familiares com habitação, transporte, saúde e educação.

Essa estratégia social, se levada ao extremo, pode deter o crescimento do gasto social de origem pública e até reduzi-lo substancialmente, principalmente daquela parte de responsabilidade do governo federal e, com isso, limitar as necessidades de financiamento social sob responsabilidade do Estado. Sabe-se das dificuldades de comprovação empírica de todos aqueles cinco aspectos que compoariam a chamada estratégia social brasileira nos anos 1990. Porém, no momento, e para o que interessa a este trabalho, explicita-se nas próximas seções uma de suas inúmeras formas de manifestação, consubstanciada no comportamento do gasto e financiamento das ações sociais do governo federal para o período entre 1995 e 2002.

## **4 DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DO GASTO SOCIAL FEDERAL**

### **4.1 EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL (GSF): 1995 A 2002**

A seguir, mediante o dimensionamento e a análise da evolução anual do GSF, procura-se verificar a sensibilidade do montante despendido pelo governo federal em áreas sociais diante dos problemas e propósitos econômicos e sociais brasileiros e dos arranjos políticos, os quais podem definir opções de ação, direção e cobertura da atuação estatal.

O governo FHC compreende dois mandatos: de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002. O primeiro mandato corresponde à implementação do Plano Real e vai até o momento da sua crise ao longo do ano de 1998. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise. Estes momentos significam posturas macroeconômicas distintas e correspondentes políticas públicas. No que diz respeito ao comportamento dos gastos sociais, também são períodos distintos.

A eleição e os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciados em 1995, se beneficiam da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações da dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Verificou-se, naquele momento, recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, sobretudo nos setores informais. Adiantando um pouco o que será discutido em maior detalhe à frente, pode-se salientar que a recomposição de valor do salário-mínimo, ainda em 1995, juntamente com a busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionam fortemente o gasto social. Devido à influência desses movimentos, o gasto social do governo federal cresce expressivamente até 1998, como demonstram os dados da tabela 1.<sup>7</sup>

Os dados dão uma demonstração desse movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de governo. No primeiro, observa-se um crescimento real dos gastos sociais do governo federal, correspondente a cerca de 5% a.a., o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 um percentual quase 22% maior do verificado em 1995. O movimento significou também uma maior representação do gasto social na relação com o PIB, que aumentou de 12,2% para cerca de 14,4%.

TABELA 1

**Evolução do Gasto Social Federal no governo FHC (1995-2002)**

(Em R\$ milhões)

Ano	Gasto Social Federal (GSF)			GSF/PIB	
	Valor	Nº índice 1995 = 100%	Evolução anual (%)	(%)	Nº índice 1995 = 100%
1995	180.490	100	-	12,2	100
1996	190.887	106	5,8	11,9	97
1997	206.232	114	8,1	12,4	101
1998	219.575	122	6,5	13,0	106
1999	211.272	117	(3,8)	13,3	109
2000	214.097	119	1,3	13,5	111
2001	215.951	120	0,9	13,9	114
2002	219.080	121	1,5	14,4	118

Fonte: Sidor/SOF, Siafi/STN e Disoc/Ipea.

Obs.: Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002.

7. Para o desenvolvimento deste trabalho adotou-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicado mês a mês, para corrigir as séries de gastos sociais. A escolha desse deflator para atualização monetária foi feita a fim de “dar uma idéia mais precisa do custo que a área social possui para a sociedade e a economia na medida em que as contribuições sociais e os impostos que financiam a área social incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de consumo final” (SCHWARZER, 2001). É importante salientar que o IGP é um índice afetado pelas flutuações da taxa de câmbio, devido ao peso dos bens *tradeables* no índice. Este fato já é bem conhecido, por isso se espera que em determinados momentos, principalmente de fortes mudanças cambiais, o aumento do IGP supere os demais deflatores.

A partir do final de 1997, um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas crises do leste asiático e da Rússia, em 1998, levou o governo a adotar uma série de medidas na política econômica que teve como consequência redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observa um crescimento do GSF, devido, em grande parte, ao fato de que naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, ao mesmo tempo em que cresceu o gasto com seguro-desemprego.

No segundo mandato, observa-se, diante de uma reorientação da política econômica e social, uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4% já em 1999. A partir de então, com uma trajetória de recuperação do GSF mais lenta, o valor obtido em 2002 é praticamente o mesmo do observado em 1998, apesar de se apresentar maior quando comparado com o Produto Interno Bruto (PIB).

Essa análise é interessante para mostrar a evolução das despesas de cunho social e sua relação com o total dos gastos públicos federais e com alguns agregados econômicos, como foi tratado anteriormente. Entretanto, sua interpretação se torna um pouco limitada devido ao aumento dos gastos poder não estar acompanhando o crescimento populacional, de modo que nada esteja se alterando em níveis relativos. Nesse sentido, a análise do GSF *per capita* fornece uma medida do grau de atendimento das necessidades sociais da população, bem como indica o tamanho do esforço governamental para prover ao cidadão bens e serviços sociais.

O conceito de gasto social federal *per capita* é o resultado da divisão do GSF pela população total do país, e não pelo número de beneficiários de cada ação social, o que seria mais interessante e apropriado, mas de maior complexidade para ser mensurado. A intenção é apenas apresentar um indicador global, e não um parâmetro para indicar prioridades ou diretrizes, imputações de custos ou análise de eficiência do gasto social. A tabela a seguir mostra os valores do GSF da população residente no país e do GSF *per capita* entre 1995 e 2002.

TABELA 2

**Evolução do Gasto Social Federal (GSF) *per capita* (1995-2002)**

Ano	GSF <sup>1</sup> (a)	População residente <sup>2</sup> (b)	GSF <i>per capita</i> (a/b)	Nº índice 1995 = 100%	Evolução anual (%)
1995	180.490	159.016	1.135	100	-
1996	190.887	161.247	1.184	104	4,3%
1997	206.232	163.471	1.262	111	6,6%
1998	219.575	165.688	1.325	117	5,0%
1999	211.272	167.910	1.258	111	-5,1%
2000	214.097	170.143	1.258	111	0,0%
2001	215.951	172.386	1.252	110	-0,4%
2002	219.080	174.633	1.255	111	0,2%

Fonte: Sidor/SOF, Siafi/STN, Disoc/Ipea e Censo Demográfico 2000, IBGE.

Notas: <sup>1</sup> Disoc/Ipea. Valores em R\$ milhões constantes para dezembro de 2002.

<sup>2</sup> IBGE. População estimada para 1º de julho, em função dos resultados do Censo Demográfico de 2000.

Após o início efetivo do Plano Real, o GSF *per capita* apresentou seu maior crescimento anual entre 1996 e 1997; em 1998 chegou ao mais alto valor do período, cerca de R\$ 1.325,00. A partir de então, os dados mostram que o GSF *per capita* se

retraí – aproximadamente 5% – e permanece em torno de R\$1.255,00. Assim, tomando o período de 1995-2002 como um todo, o GSF *per capita* apresenta um crescimento de cerca de 11%, menor que o crescimento do GSF em termos absolutos, que foi de 21%.

Quando se compara a taxa de crescimento real anual do GSF (tabela 1) com a taxa de crescimento real anual do GSF *per capita* do mesmo período, percebe-se que, em termos reais, o gasto social federal cresce a uma taxa real média de 3% a.a., enquanto o GSF *per capita* cresce a uma taxa real média de 1,5% a.a. Parte dessa diferença deve-se ao perfil de crescimento da população, que cresce a uma taxa média igual a 1,4% a.a.<sup>8</sup>

No entanto, o crescimento do GSF *per capita* nem sempre se relaciona apenas ao crescimento populacional; ele depende também de outros fatores conjunturais que afetam o gasto. Por exemplo, em 1999 a crise cambial se agrava, acarretando um crescimento econômico pífio; nesse momento, de escassez de recursos, ocorre a primeira e única queda do GSF em termos absolutos, e o GSF *per capita* a acompanha.

Por sua vez, a evolução do GSF *per capita*, tomando-se como base o ano de 1995, mostra que no primeiro mandato de FHC houve um crescimento real e constante, até se atingir, em 1998, cerca de 17% a mais do valor de 1995. Já no segundo mandato de FHC ocorre uma retração constante desse indicador, que passa a apresentar um crescimento de apenas 11%, em 2002, relativamente ao valor de 1995.

#### 4.2 EVOLUÇÃO DO GSF POR ÁREA DE ATUAÇÃO: 1995-2002

A evolução do GSF por área de atuação é apresentada na tabela 3, com valores em reais constantes para dezembro de 2002. Os valores globais demonstram, *a priori*, a elevação dos dispêndios até 1998 e a recuperação do GSF a partir de 2000, como já mencionado. Entretanto, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando se analisam de forma desagregada as áreas de atuação, visto que ocorrem movimentos muitas vezes não uniformes ou irregulares em cada área de gasto. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política que se molda em cada área e que define opções de ação, direção e cobertura estatal.

Tomando como indicador a quantidade total despendida a cada ano pelo governo federal em áreas sociais, pode-se dividir as áreas de atuação em dois conjuntos, diferenciados basicamente pelo volume de gastos. O primeiro conjunto é formado pelas áreas que são contempladas com quantidades expressivas de recursos; e o segundo, por aquelas que absorvem poucos recursos, embora isso não signifique dizer que são de menor importância como política social.

---

8. Está em curso no Brasil uma combinação de mudanças nos padrões de mortalidade e fecundidade da população brasileira, cujas taxas estão declinando, o que não somente tem provocado uma diminuição na taxa de crescimento demográfico, como está gerando mudanças também na composição etária. O perfil demográfico atual mostra uma redução nas taxas de crescimento dos grupos etários mais jovens, ao passo que os idosos têm crescido em importância no conjunto da população.

TABELA 3

**Gasto Social Federal (GSF) por área de atuação (1995-2002)<sup>1</sup>**

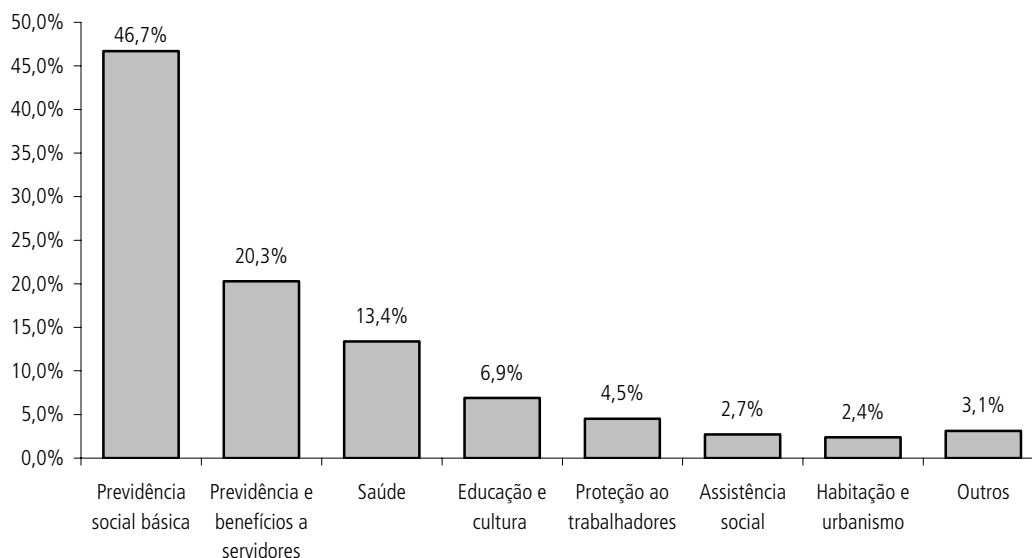
Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Previdência social básica	80.216	91.509	92.827	101.645	99.610	98.930	97.428	104.980
Previdência e benefícios a servidores públicos	40.404	39.924	42.224	45.011	43.365	41.569	43.245	43.550
Proteção ao trabalhador	7.865	8.912	8.894	10.612	8.257	8.971	9.972	9.678
Organização agrária e política fundiária	2.514	2.311	2.889	3.657	2.670	2.012	2.286	1.592
Assistência social	1.248	1.586	3.076	4.244	5.859	6.431	8.034	10.036
Alimentação e nutrição	1.770	1.019	1.569	1.975	1.890	1.837	1.685	1.289
Educação	16.722	15.258	14.088	15.314	13.717	14.975	14.664	12.775
Saúde	27.792	25.273	29.326	27.677	29.078	29.524	29.152	27.922
Saneamento e meio ambiente <sup>2</sup>	353	1.676	2.846	3.491	1.978	2.213	4.003	1.806
Habituação e urbanismo <sup>2</sup>	1.200	2.972	8.102	5.663	4.501	7.315	5.109	5.155
Cultura	405	447	391	286	349	319	373	297
<b>Total</b>	<b>180.490</b>	<b>190.887</b>	<b>206.232</b>	<b>219.575</b>	<b>211.272</b>	<b>214.097</b>	<b>215.951</b>	<b>219.080</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Notas: <sup>1</sup> Corrigindo-se os gastos mês a mês pelo IGP-DI, para dezembro de 2002.<sup>2</sup> Inclui os programas financiados com recursos do FGTS.

O primeiro conjunto é formado por quatro áreas, que constituem o núcleo da política social brasileira: previdência social básica; previdência e benefícios a servidores (predominantemente encargos previdenciários da União); saúde; e educação – conjuntamente, essas quatro áreas absorvem algo em torno de 87,5% do total dos gastos públicos federais aplicados na política social brasileira durante o período de 1995 a 2002. Conforme mostra o gráfico 2, os gastos em previdência social são os mais expressivos em termos quantitativos, correspondendo a 45,9% do total do GSF do período; na seqüência, aparecem os gastos com benefícios a servidores públicos – 20,5% de todo o GSF do período analisado –, que se destinam em quase sua totalidade às despesas com encargos previdenciários dos servidores públicos. Juntas, essas duas áreas respondem por mais da metade (66,4%) dos gastos sociais. Ou seja, mais de 60% do GSF são destinados aos encargos previdenciários do regime geral e do setor público; na outra parte estão os gastos em saúde (14,1%) e educação (7%), que juntas absorvem 21,1% do GSF de 1995 a 2002.

GRÁFICO 2

**Participação relativa de cada área de atuação no GSF (1995-2002)**

Fonte: Siafi/Sidor.

O segundo conjunto é formado pelas demais áreas de atuação, que absorvem o equivalente a 12,5% do GSF. Entre essas, proteção do trabalhador, assistência social e habitação e urbanismo absorvem o equivalente a 8,9% da série de tempo analisada. Os restantes 3,6% correspondem aos gastos relacionados às demais áreas de atuação (alimentação e nutrição, cultura, saneamento e meio ambiente, e organização agrária).

O processo evolutivo dos gastos de cada um dos dois conjuntos compostos pelas áreas de atuação permite fazer duas constatações: primeiro, os gastos previdenciários e os benefícios aos servidores crescem acentuadamente até 1998, estabilizando-se na seqüência (no caso da previdência social, observa-se a existência de uma quebra na tendência crescente da série); segundo, os gastos em saúde permanecem quase constantes a partir de 1999, enquanto as despesas com educação, considerando 1995 como base, ficam permanentemente abaixo desse valor, movimento que está ligado à estratégia de universalização restrita e privatização. No caso da educação, parte da explicação também está na política de reajustes salariais abaixo da trajetória inflacionária e na acelerada retirada do pessoal ativo para os quadros de inativos, fenômeno geral observado na administração pública nesse período, o que, em termos desta metodologia, significa uma migração de gastos na área da educação para a área da previdência e benefícios a servidores.

Nas demais áreas de atuação, que alocam menos recursos, a tendência é de crescimento, embora os movimentos não sejam homogêneos. Algumas áreas, como se vê na tabela 3, sofrem elevações significativas; por exemplo, a área assistência social, após forte reestruturação, cresce continuamente o patamar de seus dispêndios, sob os efeitos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – em parte graças ao crescimento no volume dos pagamentos de benefícios de prestação continuada e no segundo momento devido aos programas focalizados de transferência de renda aos mais pobres. O mesmo ocorre com os gastos na área proteção do trabalhador, que é fortemente influenciada pelas variações no programa de seguro-desemprego. As áreas saneamento e meio ambiente e habitação e urbanismo se recuperam da crise que enfrentaram com o estancamento dos recursos do FGTS no início do período, que teve seu ponto mais crítico em 1995.

Essas constatações, em grande medida, confirmam os elementos da estratégia social brasileira que foi apresentada na seção 3.

## **5 DIMENSIONAMENTO E ANÁLISE DO FINANCIAMENTO SOCIAL FEDERAL**

No que diz respeito à estrutura de financiamento das políticas sociais apresentadas, já foi ressaltada a existência de uma grande diversidade de esquemas, que vai desde a utilização de recursos orçamentários em geral (caso da educação, por exemplo), passando por vinculações específicas (casos da saúde, assistência social e Regime Geral da Previdência Social), até o uso de fundos patrimoniais (como o FAT no caso das políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o FGTS para a habitação e saneamento), como demonstra o quadro 1.

Conquanto essa diversidade de esquemas possa ser uma característica institucional positiva em um contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e de definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora entenda-se que o resultado atual dessa institucionalidade tributária deriva de uma série de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar que: primeiro, não estão suficientemente explicitados os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país; segundo, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; terceiro, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva.<sup>9</sup>

## **5.1 EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS FEDERAIS NO BRASIL: 1995 A 2002**

Os valores referentes à importância relativa de cada fonte de recursos no financiamento das políticas sociais federais no Brasil no período de 1995-2002 são apresentados na tabela a seguir.

É possível ver, em primeiro lugar, que os recursos provenientes de impostos gerais do orçamento federal representaram na média do período de 1995-2002 apenas a terceira fonte de custeio de gastos sociais (11,4% do total). Deste montante, note-se que 3,7% estiveram comprometidos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – redução de 2,5% entre os anos de ponta do período estudado – e tão-somente 7,6% – a despeito do incremento de 140,7% entre 1995-2002 – foram recursos do orçamento geral aplicados por iniciativa do governo na área social.

É importante mencionar que a execução orçamentário-financeira do GSF, quando feita segundo as principais fontes de financiamento, revela certa participação de recursos provenientes de impostos (recursos ordinários do orçamento fiscal) em praticamente todas as áreas de atuação do GSF. No entanto, tais recursos constituem fonte relevante de financiamento social apenas nos casos do Ministério da Educação (onde representa pouco mais de 50% do gasto total) e naqueles que não dispõem de outra vinculação específica, como por exemplo, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente,

---

9. Dadas as dimensões deste texto, não se vai avançar na questão do tipo de progressividade/regressividade do financiamento social, nem do tipo de redistributividade do gasto social federal. Estes temas ainda estão situados num nível exploratório de análise e requerem um maior aprofundamento teórico e empírico para se consolidarem na literatura especializada sobre o assunto. De qualquer modo, o grau de progressividade/regressividade do financiamento social deve estabelecer um confronto entre quem financia aqueles tributos e quem recebe os benefícios. Por sua vez, o grau de redistributividade do gasto social deve estabelecer um confronto entre quem recebe os benefícios e seu respectivo nível de renda ou condições de vida.

Ministério das Cidades e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em todos esses casos, os gastos finalísticos são financiados em sua maior parte com recursos do orçamento fiscal da União.<sup>10</sup>

TABELA 4

**Estrutura de financiamento das políticas sociais do governo federal no Brasil (1995-2002)**

Fontes	% sobre o total								Média s/ total	Variação 1995/2002
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
1 Tesouro	94,0	94,6	94,3	94,8	96,8	96,7	97,2	97,6	95,7	3,8
1.1 Recursos provenientes de impostos	8,3	8,9	8,1	10,6	12,6	10,9	17,5	14,0	11,4	69,6
1.1.1 Recursos ordinários	4,2	4,1	5,2	7,6	9,2	7,0	13,6	10,5	7,7	152,3
1.1.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino	4,1	4,8	2,8	3,0	3,4	3,9	3,9	3,5	3,7	-14,2
1.2 Contribuições sociais	56,5	61,3	66,0	61,7	72,8	78,1	74,8	77,8	68,6	37,5
1.2.1 Contribuição Social s/ o Lucro Líquido – CSLL	4,8	4,8	3,5	4,9	4,4	4,9	4,1	5,3	4,6	11,9
1.2.2 Contribuição de Financiamento da Seguridade Social – Cofins	13,7	14,8	17,2	13,4	18,4	21,4	19,8	22,1	17,6	61,5
1.2.3 Contrib.p/ plano de seguridade social do servidor	2,1	2,1	2,6	1,8	2,0	1,6	2,0	1,9	2,0	-8,4
1.2.4 Contrib. do salário-educação	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-8,7
1.2.5 Contrib. empregadores e trabalhadores p/ seguridade social	32,0	35,2	34,1	32,7	38,2	38,2	37,9	37,6	35,7	17,3
1.2.6 Contrib. dos programas PIS/Pasep	3,2	3,3	2,8	2,6	2,8	3,1	3,5	3,3	3,1	4,0
1.2.7 Contribuição Provisória s/ Movimentação Financeira – CPMF	0,0	0,0	4,8	5,5	6,2	8,1	6,6	6,8	4,7	-
1.2.9 Renda de loteria e concursos de prognósticos	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	7,1
1.3 Contribuições econômicas <sup>1</sup>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-91,0
1.4 Títulos do Tesouro Nacional	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,4	0,2	397,1
1.5 Operação de crédito	2,3	2,0	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,5	1,0	-77,6
1.6 Recursos diretamente arrecadados	1,4	1,6	2,0	2,3	1,9	3,0	1,7	2,3	2,0	66,2
1.7 Crédito Educativo	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-
1.8 Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	2,2	0,4	-
1.9 Alienação de bens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	167,9
1.10 Recursos do Fundo Social de Emergência	23,9	19,4	16,3	17,9	7,2	0,0	0,0	0,0	10,6	-100,0
1.11 Outros <sup>2</sup>	1,4	1,2	1,2	1,4	1,6	3,4	0,4	0,2	1,4	-83,1
2 Outras Fontes	5,7	4,4	2,4	2,5	1,2	1,2	1,1	1,0	2,4	-82,8
2.1 Diretamente arrecadados	2,7	2,0	1,9	1,6	1,0	1,0	1,0	0,9	1,5	-67,5
2.2 Aplicação do salário-educação	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-78,1
2.3 Outras fontes <sup>3</sup>	2,7	2,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,8	-98,9
3 Recursos extra-orçamentários - FGTS	0,3	1,0	3,3	2,7	2,0	2,1	1,7	1,5	1,8	359,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Sidor/SOF, Siafi/STN e Disoc/Ipea.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Contribuição para os programas especiais; combustíveis automotivos; compensações financeiras.

<sup>2</sup> Cota de previdência; taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários; custas judiciais – Funpen; taxa de fiscalização dos mercados de seguro, de capitalização e da previdência privada aberta; recursos de concessões e permissões; contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional; juros de mora da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF); recursos do programa de administração patrimonial imobiliária; cota-parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante; receitas de honorários de advogados – Fundaf; multas incidentes sobre receitas administradas pela SRF/Ministério da Fazenda (MF); recursos das operações oficiais de crédito; reforma patrimonial – alienação de bens; títulos da dívida agrária; outros recursos vinculados; cota-parte da contribuição sindical; desvinculação de impostos e contribuições sociais; recursos de convênios; saldos de exercícios anteriores – recursos do Tesouro Nacional; doações de entidades internacionais.

<sup>3</sup> Operações de crédito internas – em moeda; operações de crédito interna – bens e/ou serviços; operações de crédito externas – em bens e/ou serviços; receita de convênios; recursos diversos; saldos de exercícios anteriores – operações de crédito; saldos de exercícios anteriores – recursos diversos; doações de entidades internacionais; doações de pessoas ou instituições privadas nacionais.

Uma segunda observação importante diz respeito ao fato de que 68,6% de todo o GSF realizado no período de 1995-2002 foi financiado com contribuições sociais vinculadas, das quais as mais importantes foram a CETSS (35,7%) e a Cofins (17,5%). A CPMF, a CSLL e o PIS/Pasep (FAT) representaram juntos algo como 12,5% do

10. A respeito, ver Anexo Estatístico do “Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise”, produzido semestralmente pelo Ipea.



financiamento social na média do período de 1995-2002, com tendência de crescimento ao longo dos anos. Ainda dentre as contribuições sociais, destaca-se negativamente as participações decrescentes do salário-educação e das contribuições de servidores públicos para os seus regimes próprios de benefícios.

Em terceiro lugar, cabe uma menção especial aos recursos desvinculados em nome, inicialmente, do Fundo Social de Emergência (FSE), depois rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, como Desvinculação de Recursos da União (DRU). Nota-se que de 1995 a 1998, uma parte destes recursos voltou para a área social, financiando parcela expressiva dos gastos totais (de 23,9% em 1995 a 17,9% em 1998). A partir de 1999, contudo, os recursos desvinculados não são mais explicitados como fonte de financiamento, o que torna complicado perceber claramente sua destinação. No entanto, sabe-se que parte deve estar voltando ao social, agregado nas receitas provenientes de impostos, mas que grande parte deixou de contribuir para a área social e passou a compor exclusivamente a estratégia de superávit primário do governo federal. 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, tema que será retomado na parte final deste trabalho.

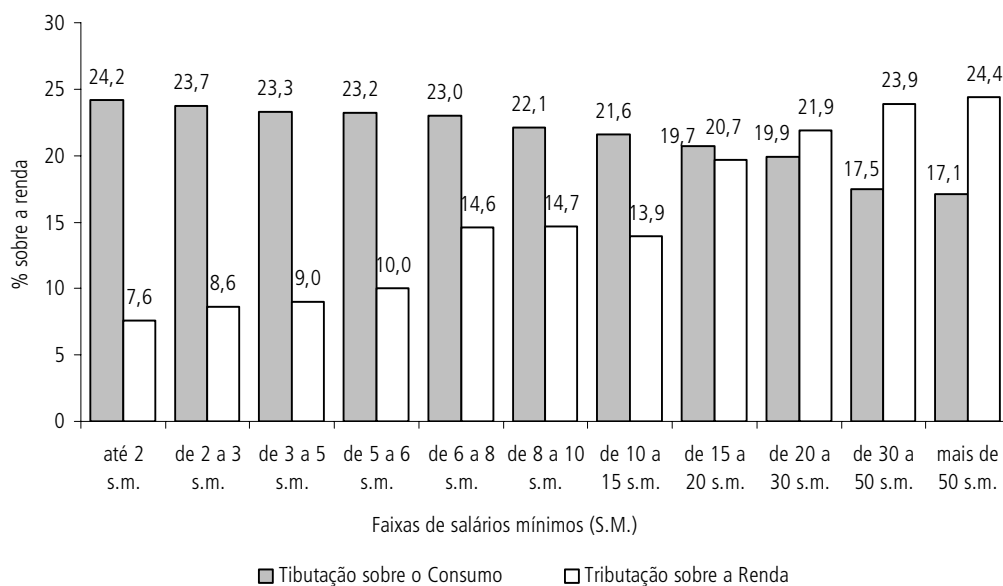
## **5.2 FINANCIAMENTO SOCIAL, ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E REGRESSIVIDADE**

Pelo exposto até aqui, observa-se o grau de complexidade envolvida no conjunto das finanças sociais, o que permite intuir que os estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente com base nos gastos não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existe entre a estrutura de financiamento social e o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento próprio das políticas e programas governamentais da área social.

Esta percepção leva à sugestão de que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo.

Como se pode depreender do gráfico 3, há uma regressividade geral da estrutura tributária brasileira que tem, inclusive, aumentado no período recente. A tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; paralelamente, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. De acordo com a tabela 5, esta base de incidência representou, na média 1995-2002, 14,6% do PIB, contra tão-somente 5,4% da base tributária sobre a renda, a qual, a despeito do número reduzido de alíquotas frente à situação de desigualdade de rendimentos do país, é uma fonte tributária progressiva por excelência.

GRÁFICO 3

**Incidência da tributação direta e indireta sobre a renda no Brasil (2002)**

Fonte: IBPT, IBGE – Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2002.

TABELA 5

**Distribuição da receita tributária por principais bases de incidência no Brasil (1995-2002)**

(Em % do PIB)

Denominações	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 1995/2002
<b>Total</b>	<b>29,4</b>	<b>29,1</b>	<b>29,6</b>	<b>29,6</b>	<b>31,7</b>	<b>32,7</b>	<b>34,1</b>	<b>35,6</b>	<b>31,5</b>	<b>21,2</b>
Comércio exterior	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	-22,9
Imposto Importação	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	-22,9
Bens e serviços	13,7	13,2	13,4	13,0	14,8	15,8	16,3	16,2	14,6	18,3
ICMS	7,3	7,3	6,9	6,7	7,1	7,6	7,7	7,8	7,3	7,0
IPI	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,7	-33,9
Cofins	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/Pasep	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,8
IPMF/CPMF	0,0	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-
IOF	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	-40,5
ISS	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	7,2
Patrimônio	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	25,3
IPTU	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	13,0
IPVA	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	40,9
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-19,5
Renda	5,7	4,8	4,6	5,2	5,4	5,2	5,6	6,5	5,4	14,9
IR	4,8	4,0	3,8	4,5	4,7	4,4	4,9	5,6	4,6	17,4
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6
Folha salarial	6,7	7,0	6,9	7,2	7,2	7,0	7,3	7,2	7,1	8,0
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9
FGTS	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7	10,0
Contrib. serv. público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Demais*	1,7	2,7	3,2	2,5	2,5	2,9	3,2	4,1	2,9	141,2

Fonte: Afonso e Araújo, 2004.

Obs.: \* A linha Demais inclui, além de tributos não classificáveis em um dos grupamentos considerados, alguns que, embora claramente classificáveis, são de pequena importância na arrecadação total, como, por exemplo, o Imposto de Exportação.

Vários autores argumentam que o potencial de arrecadação de tributos sobre a renda é reduzido no Brasil, porque o nível de rendimentos gerais é muito baixo e a base de

incidência do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) muito estreita.<sup>11</sup> Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase exclusivamente, com aspectos ligados à racionalização dos impostos sobre o consumo, ainda que isto não seja suficiente para reverter a regressividade desta forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante a utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.<sup>12</sup>

Tanto o diagnóstico aqui colocado quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos: *i*) o quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil; *ii*) os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e também de empresas; *iii*) o potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e também sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira; *iv*) a regressividade intrínseca de qualquer base tributária centrada sobre o consumo de bens e serviços, especialmente aquela proveniente da grande desigualdade e heterogeneidade presentes na estrutura de consumo da sociedade brasileira; e *v*) o fato de que transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão-somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do país.

A regressividade dominante da estrutura tributária nacional também atinge parte não desprezível do financiamento social, já que Cofins, PIS/Pasep e CPMF são alguns dos principais tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços do país, tendo inclusive apresentado crescimento percentual sobre o PIB entre 1995 e 2002, conforme pode ser visto na tabela 5.

Estas três contribuições sociais em conjunto representaram algo como 35% de todos os recursos arrecadados em nome das finanças sociais federais (denominada de Carga Tributária Social Federal, na tabela 6), que somaram entre 11,3% e 15,1% do PIB no período, como pode ser visto na tabela 6.<sup>13</sup>

A aqui chamada Carga Tributária Social Federal – cuja explicação completa acerca dos procedimentos metodológicos utilizados encontra-se no anexo II – seria também formada, grosso modo, pela vinculação orçamentária para a educação, as receitas de impostos vinculados às demais áreas sociais, a CSLL, a CETSS (contribuição para a previdência social) e o FGTS. Estas duas últimas fontes de financiamento social compõem a base de arrecadação sobre a folha de salários da economia, tendo sido historicamente a principal base de incidência para o financiamento social federal no Brasil: 5,8% sobre o PIB na média do período de 1995-2002, contra 5,4% do PIB na soma dos tributos incidentes sobre o faturamento (Cofins e PIS/Pasep), lucro (CSLL) e

---

11. Sustentam este argumento, por exemplo, Rezende (2001) e Rocha (2002).

12. Uma defesa desta posição pode ser vista em Siqueira, Nogueira e Levy (2003).

13. Segundo Afonso e Araújo, "o aumento obtido entre 1988 e 2002 na arrecadação do PIS, Cofins e CPMF foi de 5,1 pontos percentuais do PIB. Para a União obter do IPI o mesmo montante de recursos para livre aplicação (ou seja, fora vinculações constitucionais de receita), aquele imposto federal teria que aumentar em mais de 10 pontos percentuais do PIB – isto é, a carga de IPI realizada em 1988 teria que ser multiplicada por aproximadamente 5,5 vezes. Isto teria sido impossível, dentre outros fatores, porque a base de incidência do IPI constitui-se apenas do valor adicionado na fabricação de produtos industrializados, e suas alíquotas já eram elevadas." (AFONSO; ARAÚJO, 2003, p. 10).

transações financeiras (CPMF). Por fim, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz do patrimônio como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais que 1% do PIB, como pode ser visto na tabela 5, foi arrecadado no período em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

Com isso, pretende-se chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas – e, portanto, dos gastos – sociais teria efeito redistributivo satisfatório se atrelado a uma estrutura tributária (arrecadação) condizente com algum princípio de justiça distributiva.<sup>14</sup> No caso concreto em análise, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda.

TABELA 6

**Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário no Brasil (1995-2002)**

(Em % do PIB)

Denominação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 1995-2002
Carga Tributária Social Federal*	11,3	11	12,4	12,7	13,9	14	15,6	15,1	13,3	34,
<b>Subtotal - faturamento, lucro e transações financeiras</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>72,6</b>
Cofins	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/Pasep (descontado repasse ao BNDES)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,8
IPMF/CPMF	-	-	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6
<b>Subtotal - folha salarial</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>9,2</b>
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9
Contrib. serv. público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-
FGTS (efetivamente convertido em GSF)	0,1	0,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	99,0
<b>Subtotal – impostos</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>25,2</b>
Vinculação para MDE - educação	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	(9,3)
Outras áreas sociais	1,1	1,0	1,2	1,8	1,9	1,4	2,4	1,7	1,6	51,5
Gasto Social Federal Tributário**	10,9	10,7	11,2	11,8	12,3	12,1	12,8	13,2	11,9	21,1

Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores

Obs.: \* Carga Tributária Social Federal – é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Agrupam-se sob uma mesma rubrica os tributos que existem em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Cabe também advertir que a Carga Tributária Social não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS e os recursos impostos que financiam os gastos sociais e parte dos gastos com educação. Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados na construção da CTSF, ver anexo II deste trabalho.

\*\* Gasto Social Federal Tributário – inclui apenas aqueles gastos efetuados com recursos de impostos e contribuições sociais e econômicas.

14. Por exemplo, o princípio “rawlsiano” de justiça social propõe que: *i)* as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; e *ii)* as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades. Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualitarismo ativo que, portanto, referendaria atitudes e intervenções públicas contra as desigualdades sistêmicas. Enquanto o critério de justiça liberal-paretiano sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o critério de justiça liberal-rawlsiano sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique o desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor – mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada. Ver Rawls (2002).

Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo pelo qual uma sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.<sup>15</sup>

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público *vis-à-vis* a complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, está ligada a uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica em sua conformação geral, tal como visto na tabela 5.

## **6 DILEMAS A RESPEITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL: 1995-2002**

Uma forma de entender o conteúdo das afirmações anteriores é observar a evolução da carga tributária e do gasto público, destacando alguns de seus componentes principais. Neste sentido, o gráfico 4 mostra um movimento destes indicadores que apontam que está havendo uma imensa transferência de gastos do Estado para as setores financeiros.

A observação relevante diz respeito ao ritmo de crescimento de algumas das grandezas consideradas no gráfico. Apesar do crescimento da carga tributária total, vê-se que o GSF se manteve num patamar relativamente constrangido entre 1995-2002. Por outro lado, o aumento da carga tributária total pode ser, em sua maior parte, explicado pelo aumento mais que proporcional da Carga Tributária Social, apresentada na tabela 6. Esta, por sua vez, esteve ancorada, sobretudo, numa maior participação das contribuições sociais. Por outro lado, nota-se claramente um movimento de forte expansão da despesa pública total sobre o PIB,<sup>16</sup> cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira. Ou seja, a diferença de

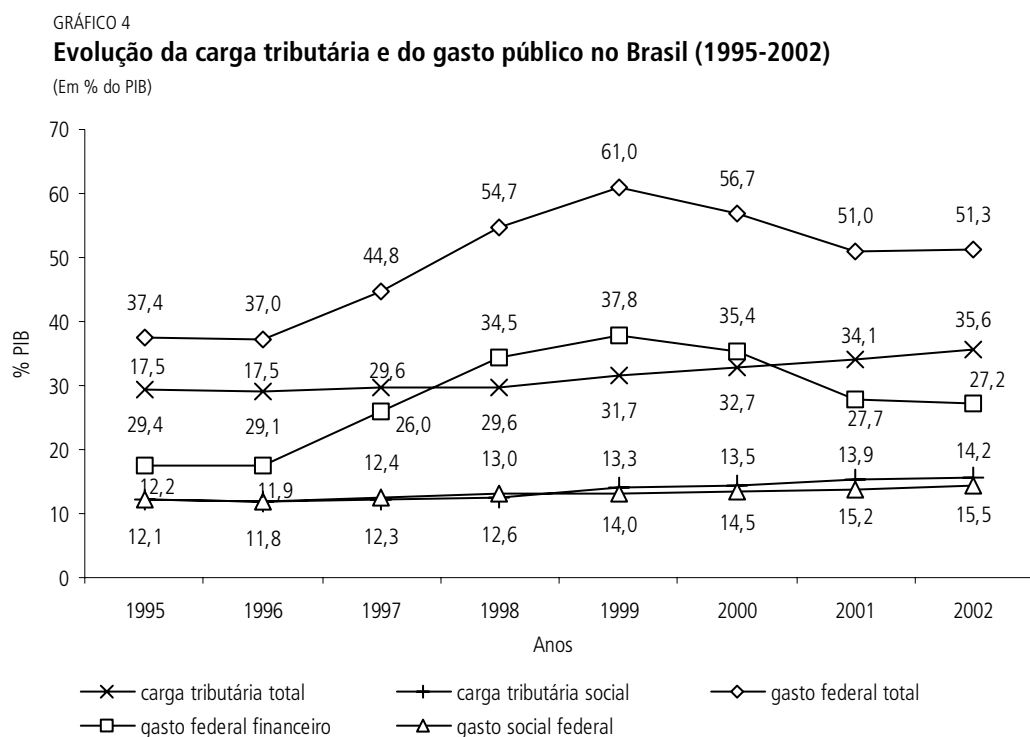
---

15. Historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do Paeg (1964-1967) praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda (IR, âmbito federal), produção (IPI, âmbito federal), circulação de mercadorias (ICM, âmbito estadual) e serviços (ISS, âmbito municipal). Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com um certo atraso inevitável, encontramos-nos uma vez mais em uma situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital.

16. Na Despesa Pública Total estão sendo computados a dívida total acumulada e os juros e encargos correntes de cada período.

comportamento entre o GSF e a despesa federal total pode ser explicada pelo movimento da despesa federal financeira, numa situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro.

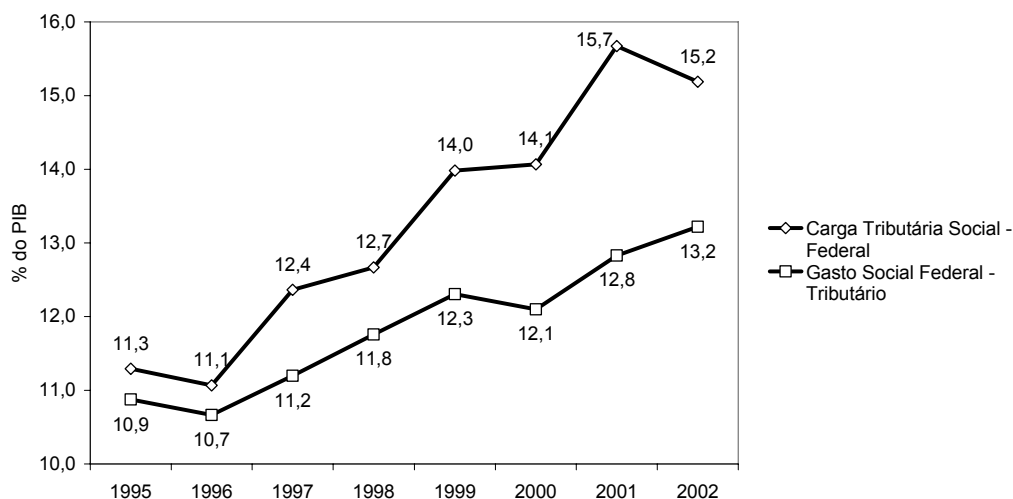
Particularmente importante para a compreensão geral deste argumento são as transferências que se tem observado do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para o Orçamento Fiscal (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição Federal de 1988). Como pode ser visto pelo gráfico 5, a seguir, existe durante todo o período de 1995-2002, mas sobretudo a partir de 1999, uma situação na qual uma parte estimada anualmente entre 1% e 2% do PIB é arrecadada em nome da área social, mas a ela não repassada. Mediante o FSE/FEF/DRU, desvincula-se 20% de recursos gerais do orçamento para livre uso por parte do governo federal, vale dizer, para a geração de superávit primário e pagamento de parte dos juros da dívida pública.<sup>17</sup>



Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e Siafi/Sidor.

17. Observe-se que "a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos da União, remete necessariamente ao parágrafo 5º do art. 165, que reza que a lei orçamentária compreenderá: I. o orçamento fiscal; ... III. o orçamento da seguridade social. Desta forma, se o orçamento da Seguridade Social não for suficiente para o custeio de suas ações, caberá à sociedade o ônus de seu financiamento, por meio do orçamento fiscal." (FRAGA, 2000, p. 10).

GRÁFICO 5

**Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário (1995-2002)**

Fonte: Afonso e Araújo, 2004 e Siafi/Sidor.

O descompasso entre a forma dominante de arrecadação tributária – baseada em tributos sobre o consumo, dentre os quais se destacam as contribuições sociais – e a utilização fiscal-financeira destes recursos pode também ser avaliado por meio das tabelas 7 e 8, a seguir.

TABELA 7

**Comparações entre Gasto Social Federal e carga tributária no Brasil (1995-2002)**

Ano	União							Total das três esferas			
	GSF <sub>F</sub> /PIB em %	União		CTB/PIB em %			Número Índice 1995=100				
		CTS <sub>F</sub> /PIB em %	CTB <sub>U</sub> /PIB em %	CTB <sub>F</sub> /PIB em %	CTB <sub>M</sub> /PIB em %	CTB <sub>T</sub> /PIB em %					
1995	10,9	11,9	20,8	<b>29,4</b>	<b>92%</b>	52%	37%	100	100	100	100
1996	10,7	11,6	20,5	<b>29,1</b>	<b>92%</b>	52%	37%	98	98	98	99
1997	11,2	12,1	21,2	<b>29,6</b>	<b>93%</b>	53%	38%	103	102	102	101
1998	11,8	12,3	21,4	<b>29,6</b>	<b>96%</b>	55%	40%	108	103	103	101
1999	12,3	13,7	23,1	<b>31,7</b>	<b>90%</b>	53%	39%	113	116	111	108
2000	12,1	14,3	23,5	<b>32,7</b>	<b>85%</b>	51%	37%	111	121	113	111
2001	12,8	15,0	24,9	<b>34,1</b>	<b>86%</b>	52%	38%	118	126	120	116
2002	13,2	15,2	26,3	<b>35,6</b>	<b>87%</b>	50%	37%	122	128	126	121
Indicadores											
Média 1995-2002	11,9	13,2	22,7	31,5	90%	52%	38%				
Desvio 1995-2002	0,9	1,5	2,1	2,5	4%	1%	1%				

Fontes: Afonso & Araújo (2004) para carga tributária e Castro *et al.* (2003) para gasto social; IBGE para PIB.

Obs.: GSF<sub>F</sub>: Gasto Social Federal - Tributário; CTS<sub>F</sub>: Carga Tributária Social Federal; CTB<sub>U</sub>: Carga Tributária Bruta da União; CTB<sub>F</sub>: Carga Tributária Bruta; PIB: Produto Interno Bruto.

A tabela 7 mostra que a variação de 21,6% da relação GSF<sub>F</sub>/PIB, entre 1995 e 2002, é inferior tanto à variação de 27,9% da relação CTS<sub>F</sub>/PIB como à variação de 26,4% da relação CTB<sub>U</sub>/PIB. Estes números indicam que, embora o aumento de Carga Tributária da União tenha sido puxado preponderantemente pelo aumento da Carga Tributária Social, mais especificamente pelas contribuições sociais, uma parte menos que proporcional foi de fato convertida em aumento do GSF. A evolução da razão GSF<sub>F</sub>/CTS<sub>F</sub> evidencia que, entre 1995 e 1998, o GSF<sub>F</sub>

subiu ligeiramente em relação à  $CTS_F$ , mas entre 1999 e 2002 esta relação se inverte e se torna abertamente desfavorável ao  $GSF_T$ .

Na tabela 8, por sua vez, constata-se que uma parte não desprezível do aumento da  $CTS_F$  entre 1995 e 2002 (sobretudo entre 1999 e 2002) foi apropriada, não pelo  $GSF$ , mas possivelmente pelas formas financeiras do gasto público. Isto pode ser visto pelas informações comparadas das últimas colunas da tabela 8.

As três primeiras colunas de comparações mostram que o  $GSF$ , no período de 1995-2002, perdeu espaço frente a outras importantes dimensões do gasto público. Em especial, vale mencionar as perdas de 2,1% frente ao total da despesa não financeira do governo federal e de 13,8% frente à despesa total efetiva. A perda de 24% frente ao total da despesa financeira sugere, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária, que em 1999 significou uma perda de quase 50%, sobre o ano de 1995, do  $GSF$  frente à despesa financeira total em mãos do governo.

TABELA 8

**Comparações entre  $GSF$  e demais dimensões do Gasto Público Federal (1995 a 2002)**

(Valores em R\$ milhões correntes)

Ano	Não-financeira <sup>1</sup>		Financeira <sup>2</sup>		Despesa efetiva <sup>5</sup>	PIB	Comparações (em %)						
	GSF <sup>3</sup>	Total	Juros e encargos <sup>4</sup>	Total			f	a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
1995	78.893	<b>127.621</b>	16.766	<b>113.279</b>	240.900	646.192	61,8	69,6	32,7	12,2	47,0	17,5	
1996	92.429	<b>150.717</b>	19.511	<b>136.442</b>	287.159	778.887	61,3	67,7	32,2	11,9	47,5	17,5	
1997	107.623	<b>160.444</b>	21.033	<b>226.348</b>	386.792	870.743	67,1	47,5	27,8	12,4	58,5	26,0	
1998	118.743	<b>181.717</b>	30.812	<b>315.115</b>	496.832	914.188	65,3	37,7	23,9	13,0	63,4	34,5	
1999	127.967	<b>220.173</b>	45.356	<b>364.627</b>	584.801	973.846	58,1	35,1	21,9	13,1	62,4	37,4	
2000	146.972	<b>227.967</b>	38.835	<b>384.510</b>	612.477	1.101.255	64,5	38,2	24,0	13,3	62,8	34,9	
2001	164.287	<b>271.596</b>	52.816	<b>328.627</b>	600.223	1.198.736	60,5	50,0	27,4	13,7	54,8	27,4	
2002	190.477	<b>314.875</b>	55.261	<b>360.053</b>	674.928	1.346.028	60,5	52,9	28,2	14,2	53,3	26,7	
Indicadores													
Var. 1995-2002							-2%	-24%	-14%	16%	13%	53%	
Média 1995-2002							62,4	49,9	27,3	13,0	56,2	27,8	
Desvio 1995-2002							3,0	13,2	3,9	0,8	6,6	7,6	

Fontes:  $GSF$ , Disoc/Ipea; CTB, SRF; PIB, IBGE.

Notas: <sup>1</sup> A diferença entre o Total e o  $GSF$  corresponde ao gasto não financeiro não social, como custeio e investimentos.

<sup>2</sup> A diferença entre o Total e os Juros e Encargos corresponde ao Passivo Financeiro Acumulado, bem como as despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil, único dos órgãos de intervenção financeira na economia que Cons.

<sup>3</sup> Diminuiu-se do  $GSF$  a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização da dívida.

<sup>4</sup> Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

<sup>5</sup> Elimina-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem.

Esta imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – se processa mediante uma mudança de composição do gasto público total que reflete, em última instância, uma primazia dos interesses econômico-financeiros e uma certa hierarquia de compromissos políticos diante de interesses sociais divergentes – e sobretudo desiguais – no acesso e acúmulo de recursos estratégicos de poder. Não é por outra razão que se pode constatar nas três últimas colunas da tabela 8 um movimento bastante desigual de apropriação do Gasto Social Federal e do gasto financeiro sobre



o PIB. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995 e 2002, algo como 21,6%, o gasto financeiro cresceu 52,6% no mesmo período. Com isso, o GSF pesou, na média do período, sobre o PIB, 13% e o gasto financeiro, por sua vez, representou em média 27,8% do PIB. Mesmo sobre o total da despesa efetiva do governo federal, houve um crescimento da despesa financeira da ordem de 13,4% entre 1995 e 2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o desenvolvimento deste trabalho, as finanças sociais foram dimensionadas e analisadas em seus dois momentos mais importantes: gasto e financiamento das ações sociais. Foi importante, também, distinguir dois períodos históricos que correspondem às duas gestões do governo de Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito aos gastos sociais, observou-se que no primeiro período o governo federal expandiu o GSF constantemente e em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional, configurando um momento de descolagem do ciclo econômico e sem preocupações quanto ao ajuste fiscal. Essa dinâmica foi conseqüência da obrigação de se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização da moeda.

No segundo período, apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior, predominou uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade para o pagamento de juros da dívida pública, o que acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo. No fim do período é a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que vai agregar mais recursos para as políticas sociais, contribuindo para a manutenção do volume de gastos. Quanto aos valores do GSF como um todo e do GSF *per capita*, observa-se que o GSF cresce em termos reais durante o período, concluindo-se, portanto, que o aumento do gasto social não acompanha o crescimento populacional, ou parte dele é absorvida por esse crescimento.

Ao analisar o GSF pela ótica das áreas de atuação, demonstra-se que, em resposta aos requerimentos e às demandas sociais, o governo federal concentra seus esforços na cobertura da crescente demanda previdenciária da população, no atendimento das exigências colocadas pelo mercado de trabalho e na oferta de serviços para a população de baixa renda (assistência social e saneamento). Por outro lado, observa-se que os gastos federais em educação e saúde tiveram baixo ou quase nenhum crescimento. Esse comportamento deve-se, em larga medida, ao processo de descentralização conduzido pelo governo federal, transferindo aos estados e municípios a competência e a crescente responsabilidade de aumentar o atendimento às demandas nessas áreas.

Por outro lado, com o advento da crise no início do segundo mandato de FHC, promoveu-se um profundo ajuste fiscal monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As salvaguardas jurídicas do sistema de seguridade social, a

vinculação de impostos à educação e, depois de 2000, a vinculação de recursos à saúde, protegeram o Gasto Público Social e impediram que o mesmo sucumbisse ao ajustamento recessivo do período. Desse modo, o corte de gastos sociais se concentrou, sobretudo, sobre aquelas políticas e programas que ainda não possuíam vinculação de recursos ou proteção jurídica contra iniciativas da área econômica do governo, como a reforma agrária, os investimentos em infra-estrutura social, rede hospitalar, universidades federais etc., que foram fortemente sacrificados no segundo mandato de FHC.

Esses movimentos em torno das políticas sociais que os gastos sociais revelam, neste período, destacam a institucionalidade de dois tipos de políticas: as de Estado e as de governo. As evidências históricas têm demonstrado que elas vão ter tratamento diferenciado por ocasião de crises que requerem algum tipo de ajuste fiscal. Enquanto o primeiro tipo de política social tem caráter anticíclico e uma blindagem jurídico-institucional que tende a preservá-la de cortes, o segundo tipo é inteiramente dependente da conjuntura política e econômica e normalmente é manipulado de acordo com os interesses da área econômica que, via de regra, desfruta de certa primazia em relação às demais esferas de governo.

Pelo lado do financiamento social, viu-se que a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve diretamente colada à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar a sustentação do Plano Real fez com que optasse por expandir o peso das contribuições sociais (CPMF, Cofins, CSLL, PIS/Pasep, Contribuição à Previdência Social) na composição total da carga tributária, já que a receita desses tributos não é repassada a estados e municípios. Mas dado que as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte destes recursos. Assim, olhando a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando um teto à capacidade de gastos sociais no período considerado.

Outro conjunto de constrangimentos às finanças sociais brasileiras está relacionado à estrutura tributária regressiva do país. Neste quesito, a discussão sobre a carga e a estrutura tributária é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade como um todo, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, vem a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais.

Com relação ao primeiro aspecto, viu-se que a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detém os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática por fazerem parte destes tributos a Cofins, o PIS/Pasep e a CPMF, todas contribuições sociais destinadas ao custeio de programas sociais, em grande medida, financiados indiretamente por seus próprios beneficiários.

Embora não se possa acusar a tributação sobre a folha salarial de regressiva, a situação na qual os contribuintes destes programas financiam seus próprios benefícios também se repete neste caso.<sup>18</sup> Por fim, a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, são pouco aproveitadas para tanto, haja vista sua pequena expressão na carga tributária total.

Do que foi dito, se conclui que é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que o princípio do auto-financiamento da política social está nela enraizada. Uma forma de ver isso é lembrar que praticamente 2/3 de todo o gasto social estão vinculados a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários. Ou seja, tendo em conta que o principal componente do GSF é representado pelo gasto previdenciário, tem-se que em sua maior parte está financiado pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, por meio dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam a maior parte dos gastos sociais no Brasil.

Com relação ao segundo aspecto, isto é, a forma pela qual se efetua a despesa pública, mostrou-se neste trabalho que a queda na relação GSF sobre Despesa Efetiva Total e particularmente sobre Despesa Financeira Total demonstra ter havido um deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas de gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras, fenômeno particularmente intenso no triênio de 1998 a 2000, quando se concentra o auge da crise de sustentação do Plano Real.

Em suma, como se argumenta ao longo do texto, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 representou constrangimentos à expansão do GSF. Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período de 1995 a 2002, cresceu bem menos que proporcionalmente ao crescimento verificado em outras esferas do gasto público. Tal como foi demonstrado, a mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não-financeira, sobretudo a de caráter social, e em favorecimento relativo da despesa financeira total, inclusive juros e encargos.

Assim, tudo o mais constante, a manter-se a função-objetivo primordial do governo federal, no sentido de manter superávits primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida pública, e transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas conseqüências se manifestam do ponto de vista da gestão social: *i*) as políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira; e *ii*) os gastos sociais tradicionais

---

18. Na verdade, no caso da Contribuição à Previdência Social, devido à existência de um teto de contribuição, há sim uma certa dose de regressividade, concentrada naquela parcela de contribuintes que recebem rendimentos acima do teto, os quais, na ausência deste, pagariam proporcionalmente mais sobre os seus rendimentos efetivos.

tendem a se transformar (depois da infra-estrutura social: saneamento e habitação) na nova fronteira do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das constantes propostas acerca da desvinculação do salário-mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social e da desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do Gasto Social Federal.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. *Contribuições sociais, mas antieconômicas*. Rio de Janeiro: 2003. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. *A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características*. Rio de Janeiro: 2004. Mimeografado.
- AFFONSO, R.; BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap, Ed. Unesp, 1995b.
- \_\_\_\_\_. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- BAER, M. *O rumo perdido: crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. São Paulo: Paz & Terra, 1993.
- BELLUZZO, L. G.; BATISTA JR., P. N. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. A questão da dolarização. In: BELLUZZO, L. G.; BATISTA JR., P. N. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992a.
- \_\_\_\_\_. A crise da dívida e suas conseqüências sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, L. G.; BATISTA JR., P. N. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992.b.
- \_\_\_\_\_. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIASOTO JR., G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. Cecon: *Política Econômica em Foco*. Campinas: IE/Unicamp, n. 1, 2003.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- CARDIM DE CARVALHO, F. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. In: BELLUZZO, L. G.; BATISTA JR., P. N. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- CARNEIRO, R. A economia brasileira no período 1975/89. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/Unicamp, n. 2, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas: IE/Unicamp; São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- CARVALHO, C. E. *Finanças públicas e estabilização no plano real: uma reinterpretação*. São Paulo: 2003. Mimeografado.
- CASTRO, J. A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).
- CASTRO, J.; CARDOSO, JR. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- DAIN, S.; SOARES, L. T. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/Unicamp, n. 17, 2001.
- DRAIBE, S. *Social policy in a development context: the case of Brazil*. Santiago de Chile: Unrisd, 2003.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/98. *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/Unicamp, n. 13, 1999.
- FARIA, V. *Reformas institucionales y coordinación gubernamental em la política de protección social de Brasil*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social, 2003.
- FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 547).
- \_\_\_\_\_. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília: Ipea, out. 1998 (Texto para Discussão, n. 598).
- FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea*. Brasília: Ipea, set. 2000. Mimeografado.
- FLOOD, M. C. V. (Coord.). *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994.
- \_\_\_\_\_. *El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Nov. 1999.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FRAGA, E. *A DRU e as receitas sociais vinculadas*. Brasília, 2000. Mimeografado.
- GIAMBIAGI, F. *Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003 (Texto para Discussão, n. 93).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Crescimento, câmbio e juros. *Carta IEDI*, São Paulo: IEDI, n. 84, 2003.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. V. 1: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: MPAS, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. V. 2: Financiamento das políticas sociais no Brasil. Brasília: MPAS, 1989.

- \_\_\_\_\_. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. V. 3: Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília: MPAS, 1989.
- OLIVEIRA, F. A. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil: 1964/1984*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Crise e reforma do sistema tributário brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.
- PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap; Brasília: Ipea, 2000.
- RAWLS, J. *La Justicia como equidad: una reformulación*. Barcelona: Paidós, 2002 (original em inglês de 2001).
- REGO, J. M. *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. São Paulo: Paz & Terra, 1986.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. *A federação brasileira: desafios e impasses*. Brasília, 2001. Mimeografado.
- ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, 2002.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; LEVY, H. Política tributária e política social no Brasil: impacto sobre a distribuição de renda entre os domicílios. In: BENECKE, D.; NASCIMENTO, R. (Orgs.). *Política social preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- SCHWARZER, H. Nota sobre efeitos da opção entre diversos índices para deflacionamento de valores nominais. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 3, 2001.
- TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. In: REGO, J. M. *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. São Paulo: Paz & Terra, 1986.

# ANEXO I

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE AS FINANÇAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL<sup>19</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Para concepção dessa metodologia de mensuração das finanças sociais (de gasto e financiamento público em áreas sociais), foram estabelecidos os seguintes critérios: *i)* as fontes e gastos sociais teriam de estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática, à natureza da despesa e às fontes de financiamento; *ii)* as despesas de caráter social teriam de ser agrupadas segundo a finalidade dos gastos; e *iii)* a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social.

### 2 BASES DE DADOS UTILIZADAS

Utilizam-se duas fontes de dados para o dimensionamento do Gasto Social Federal (GSF) e de suas fontes de financiamento. A primeira consiste na base de dados disponibilizada pela SOF/MP, a partir de um arquivo de dados gerado pelo Siafi da STN. Essa base contém para cada ano a execução do Orçamento Federal (Fiscal e da Seguridade Social), realizados mês a mês, em nível de despesa liquidada, tanto pela administração direta como por autarquias, fundações e fundos. A segunda é a base de dados administrada pela Caixa Econômica Federal, que reúne anualmente os desembolsos mensais dos recursos do FGTS, efetuados em setores de habitação, saneamento e infra-estrutura.

Vale registrar que o conceito de despesa liquidada significa que um determinado serviço ou o bem foi prestado ou adquirido, podendo o respectivo pagamento ainda não ter sido realizado.

### 3 DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

O conceito de área de atuação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. As áreas de atuação são as seguintes:

**Previdência social básica** – Essa área compreende as políticas do sistema previdenciário brasileiro (exclusive a previdência complementar e do setor público), que se encontra composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), diferenciando o urbano do rural. Os gastos que são computados são referentes aos pagamentos de aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários desembolsados pela previdência oficial ou universal – o Regime Geral de Previdência Social. Gastos com pesquisa, treinamento de servidores do Ministério da Previdência Social e com programas de atividades-meio também são considerados, pois aumentam

---

19. Estas considerações estão baseadas nos seguintes trabalhos: Fernandes *et al.* (1998a), Fernandes *et al.* (1998b) e Fernandes (2000).



a eficiência burocrática da máquina estatal, revertendo-se em vantagens, ainda que de forma indireta, aos beneficiários do sistema previdenciário.

**Previdência e benefícios a servidores públicos da União** – Nesta área de atuação são consolidadas todas as despesas destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos federais que saíram da ativa, a servidores dos extintos territórios e estados custeados com recursos da União e a funcionários públicos de empresas estatais pagos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São também considerados os gastos relativos a benefícios trabalhistas, como despesas com assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, auxílio-refeição etc. Além disso, na subárea que agrega gastos com treinamento, são considerados apenas gastos com servidores de ministérios não-sociais –<sup>20</sup> isso porque subentende-se que o setor público é um produtor de bens públicos por excelência –, e gastos com treinamento tendem a aumentar a eficiência do Estado, gerando externalidades para o conjunto da sociedade. Vale ressaltar que na consolidação das despesas dessa área de atuação são considerados todos os programas e ações (projetos/atividades) das administrações direta e indireta, ou seja, tanto dos ministérios de cunho social como de ministérios cujas finalidades não sejam estritamente sociais. Grande parte das despesas dessa área tem como chave de identificação o elemento de despesa, sendo, portanto, registrados independentemente da função de governo ou programa a que estejam associados.

**Políticas de proteção ao trabalhador** – Essa área é composta pelos gastos com as políticas de emprego denominada de políticas de proteção ao trabalhador. Essas políticas envolvem tanto as ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra – como as políticas passivas – como seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão-de-obra. Para tanto, são agregadas as despesas com atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança e saúde do trabalhador, bem como programas de capacitação de mão-de-obra e de treinamento de servidores que atuam nessa área, de seguro-desemprego, de geração de emprego e de renda etc. Importante ressaltar que a subárea abono do PIS/Pasep é destacada nesta área de atuação, pois o abono foi instituído para possibilitar a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas, promovendo a distribuição dos benefícios entre os empregados.

**Organização agrária** – As políticas de organização agrária e política fundiária se desdobram em duas subáreas: *i*) reforma agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural, concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infra-estrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e *ii*) apoio ao pequeno produtor rural, onde constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural. Portanto, são contemplados os gastos em programas e ações que promovam o acesso de agricultores de baixa renda à propriedade rural e organizam o assentamento de projetos de colonização – oficiais ou privados –, além de ações de apoio ao pequeno produtor rural. Os gastos administrativos dessa área de atuação referem-se às despesas administrativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que o Ministério da Agricultura é em larga essência

---

20. Como será detalhado posteriormente, gastos com treinamento de servidores de ministérios sociais são alocados nas áreas finalísticas, ou seja, nas áreas que dão ensejo a despesas dessa natureza.

destinado a atender o setor agrícola produtivo, formado basicamente de grandes produtores com interesses privados.<sup>21</sup>

**Assistência social** – A Constituição Federal de 1988 inseriu a assistência social no grupo das políticas integrantes da seguridade social, tornando-a objeto de direitos. Nesta área, são contabilizadas as despesas voltadas à prestação de assistência social a crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portadores de deficiência e à comunidade. São também computadas as despesas da administração de órgãos e de programas e ações voltados para a assistência à criança e ao adolescente, ao indígena, ao idoso e ao portador de deficiência, além de alterações que visem à reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas, dos presos e de suas famílias. Ressalta-se que a Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>22</sup> e Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão sendo computados na área assistência social, em assistência ao idoso ou ao portador de deficiência, dependendo da finalidade da ação.

**Alimentação e nutrição** – Nesta área são consideradas ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos. Esta área não apresenta uma subárea destinada a gastos administrativos, uma vez que não existe um ministério específico cuja finalidade tenha exclusivamente este caráter. Assim, dado que muitas dessas ações são executadas pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Assistência Social, caso a base de dados permitisse um detalhamento maior da natureza dos gastos administrativos, parte deles deveria ser alocado nesta área.

**Saúde** – No caso das ações de saúde observa-se que as funções do Estado nessa área foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. Intensificaram-se, também, as iniciativas de reorientação do modelo assistencial e um dos instrumentos básicos para essa reorientação foi a estratégia de expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos. Tal estratégia possibilitou, inequivocamente, uma notável expansão dos serviços básicos de saúde, mas não resolveu os problemas de articulação com os demais níveis de atendimento e até mesmo entre diferentes ações que são desenvolvidas no âmbito da atenção básica. Contrariando a forte onda internacional em favor de reformas liberalizantes no campo da saúde, nos anos 1990 no Brasil se observou contínuo aperfeiçoamento e descentralização do sistema público universal, que é o SUS. Merecem destaque em subáreas as seguintes despesas: programas e ações de controle de doenças e agravos, de vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de servidores públicos e de agentes privados<sup>23</sup> que trabalham com saúde, de assistência médica ambulatorial e hospitalar (seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo ou pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Único de

---

21. Vale ressaltar que as ações destinadas a pequenos produtores rurais executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário são computadas nesta área, quando atende às suas respectivas finalidades.

22. Benefício substituído pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC).

23. Os gastos com treinamento de agentes privados são considerados quando a finalidade da capacitação gera, entre outras, externalidades para a sociedade.

Saúde (SUS), com pesquisa etc. Não considera, em âmbito federal, gastos de hospitais militares, classificados como benefícios a servidores públicos da esfera federal.

**Educação** – Na educação computa-se todo o esforço público federal voltado aos diversos níveis e modalidades de ensino. Chama-se a atenção que apenas o acesso ao ensino fundamental foi previsto na CF e reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), como um direito universal e como dever do Estado a sua oferta gratuita. Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino são previstas expansões, mas não obrigatoriedade. É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo prevista ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Portanto, na educação são consolidadas as despesas com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino (inclui instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares), estabelecimentos de educação física e desporto<sup>24</sup> e programas de assistência a estudantes.

**Cultura** – Também foram incluídas no GSF as políticas públicas voltadas à área de cultura, formadas por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*. A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações, sendo uma forma de estímulo à produção e à circulação das produções culturais mediante festivais, concursos, prêmios e bolsas. As políticas culturais são compostas por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. As políticas patrimoniais têm uma longa tradição no Brasil, como, por exemplo, o Programa Museu, Memória e Futuro, o Programa Monumenta, além do Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades. Além disso, foram incluídas as políticas voltadas ao turismo. Portanto, essa área compreende as políticas setoriais voltadas à manutenção, melhoria e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (como museus e bibliotecas), além de programas e ações que estimulem a difusão cultural e o turismo. Na subárea atividades administrativas, são alocados os gastos administrativos do Ministério da Cultura (MinC).

**Habitação e urbanismo** – A política de habitação tem como idéia tanto uma política fundiária urbana que impeça o uso da terra para fins meramente especulativos, a ampliação das opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados que conjuguem os custos da moradia à renda familiar das pessoas atendidas. Tratando em tese do problema habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano que conjugue ações da União, estados e municípios. Incorporou-se também a essa área as subáreas relativas ao planejamento urbano e o transporte urbano de massas. São computadas despesas com o financiamento de habitações urbanas e rurais e com transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS.

---

24. Não são considerados gastos com esporte de rendimento, tendo em vista o caráter restrito.

Não considera despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.

**Saneamento e meio ambiente** – As políticas de saneamento buscam como objetivo geral melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura dos serviços de água e esgotos. Podendo existir uma focalização na população localizada em áreas de maior concentração de pobreza, de baixa renda e de maior ocorrência de doenças decorrentes da inexistência e/ou deficiências dos serviços de abastecimento de água. Os programas dividem-se em relação aos problemas de atendimento da população com serviços de abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta e destinação final de resíduos sólidos, além do atendimento da população com a implantação de infraestrutura de saneamento básico. Portanto, os gastos na área compreendem a implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos. Programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fazem parte da soma de dispêndios nesta área. A área de meio ambiente engloba ações de defesa contra poluição, erosão, secas e inundações, além da proteção à fauna e à flora. Importante ressaltar que não foram incluídos os gastos administrativos do Ministério do Meio Ambiente por entender que o conjunto de ações sociais incluídas no GSF é bastante pequeno *vis-à-vis* os gastos totais do ministério e, também, porque não é possível distinguir e apropriar os gastos por tipo de programas e ações desenvolvidas.

#### **4 CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO**

O conceito de fonte de financiamento adotado neste trabalho é o mesmo utilizado na elaboração/execução orçamentária da União, isto é, não se trata da arrecadação de ingressos, mas de sua destinação durante a execução orçamentária. As despesas de cada programa e respectivas ações estão associadas a um determinado fundo que as financiam. A divisão das fontes se dá de duas maneiras: *i*) recursos do Tesouro, que abrange as receitas provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras fontes, que na maioria das vezes têm menor participação no financiamento; e *ii*) recursos de outras fontes, constituído por recursos provenientes da aplicação do salário-educação, por recursos diretamente arrecadados e por outras fontes, agregadas por terem menor representação proporcional.

#### **5 AMPLITUDE DE COBERTURA**

O levantamento do GSF e de suas fontes de financiamento abrange os dispêndios realizados pela administração direta, bem como os gastos decorrentes das transferências intergovernamentais (a estados, DF e municípios), excluídas as transferências intragovernamentais, isto é, aqueles repasses do governo federal para suas autarquias, fundações e fundos (ou vice-versa) com recursos provenientes de impostos, de contribuições e de receitas próprias. Exclui as sociedades de economia mista, mas inclui os gastos das empresas públicas com benefícios a servidores e aqueles realizados com seus programas e projetos/atividades (ações) considerados de cunho social.

Ainda em relação às transferências intergovernamentais, somente as voluntárias são consideradas como gastos do governo federal, excluindo do cálculo as transferências

constitucionais, como é o caso da cota-parte dos estados e do Distrito Federal no salário-família. Finalmente, a amplitude de cobertura do GSF abrange: *i)* as despesas correntes; e *ii)* as despesas de capital feitas diretamente pelos órgãos encarregados pelas ações via transferências negociadas. O primeiro tipo é caracterizado pelo pagamento de pessoal e de compras de bens e serviços destinadas à manutenção das atividades administrativas e à execução de programas e ações (projetos/atividades) específicos, bem como os juros e encargos da dívida e as transferências a organismos internacionais. Já o segundo tipo considera apenas os investimentos, as inversões financeiras e outras despesas de capital.

## **6 CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS**

Uma das preocupações na fase de consolidação do GSF e de suas fontes de financiamento é o risco de dupla contagem dos dispêndios. Nesse sentido, a agregação dos gastos é feita segundo a classificação funcional-programática, a classificação por natureza da despesa e por fontes de financiamento dos recursos. Assim, além de eliminar a dupla contagem nas transferências, permite: *i)* conhecer os montantes transferidos pelo governo federal aos estados e municípios, bem como a instituições privadas; *ii)* mensurar os custos diretos da máquina governamental na administração dos programas ou das áreas de atuação; e *iii)* identificar, para tratamento diferenciado, os dispêndios referentes a benefícios assistenciais e/ou previdenciários concedidos aos servidores públicos federais.

## **7 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA PESSOAL ATIVO E INATIVO**

Os dados relativos aos recursos humanos alocados nas áreas de atuação refletem os gastos com pessoal ativo e são computados exclusivamente para aqueles órgãos ou programas que desenvolvem ações de cunho social. Já os dispêndios com inativos e pensionistas, referentes a pagamento de aposentadorias, reformas e pensões de antigos servidores (e/ou seus beneficiários) dos três poderes e dos antigos territórios, salário-família e outros benefícios (que fazem parte da rubrica de pessoal, no conceito contábil de natureza de gasto dos registros oficiais) estão alocados na área de atuação benefícios a servidores públicos federais.

## **8 DEFLATORES**

O Ipea adotou em sua metodologia o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, aplicado mês a mês, para deflacionar as séries de gasto social. A escolha da correção mês a mês dos dispêndios em detrimento da opção pela correção via média anual foi tomada em virtude das seguintes constatações: algumas áreas de atuação apresentam cronogramas de dispêndios irregulares ao longo do ano, com tendência de a despesa se concentrar nos últimos meses do ano em observação; e a correção pela média anual pode resultar em distorções graves para valores constantes, as quais tendem a invalidar comparações com outros anos de uma mesma série, em virtude de ela não captar uma variância acentuada nas taxas inflacionárias mensais e/ou em períodos de aceleração inflacionária, nos quais a execução mensal do orçamento aprovado é corroída pela inflação.

Além disso, a escolha do IGP para corrigir as séries de gasto social foi feita a fim de “dar uma idéia mais precisa do custo que a área social possui para a sociedade e a economia na medida em que as contribuições sociais e os impostos que financiam a área social incidem sobre todos os setores e não apenas sobre os produtores de bens de consumo final” (SCHWARZER, 2001). É importante salientar que o IGP é um índice afetado pelas flutuações da taxa de câmbio, devido ao peso dos bens *tradeables* no índice. Este fato já é bem conhecido, por isso se espera que em determinados momentos, principalmente de fortes mudanças cambiais, o aumento do IGP supere os demais deflatores.

## 9 GSF, FONTES DE FINANCIAMENTO E O ORÇAMENTO 2000

A atividade de calcular o GSF e suas fontes de financiamento foi reformulada a partir de 2000 em virtude das mudanças ocorridas no processo de planejamento e orçamento da administração pública federal do PPA 2000-2003 e, particularmente, do Orçamento Geral da União de 2000, tendo como protagonista a figura do programa ao assumir o papel de elemento integrador dos processos de planejamento e de orçamento.

No tocante ao sistema orçamentário, essas modificações se deram na classificação funcional-programática, com o surgimento das figuras subfunção e ação e do respectivo desaparecimento de subprograma e projeto/atividade (nível mais analítico da classificação, utilizado pelo Ipea para agregar gasto social).

Com essa mudança, a característica de continuidade que vinha sendo observada nos projetos/atividades ao longo dos anos 1990 deixou de existir; ou seja, as ações de governo criadas no bojo do PPA 2000-2003 não guardam uma correspondência com aquele nível de detalhamento da execução orçamentária, seja em termos de código, seja de descritor.

Isso implicou o seguinte ponto de inflexão: deve-se rever a atual metodologia com vistas a incorporar as especificidades da nova estrutura, ou mantê-la e ter de administrar as dificuldades que surgiriam naturalmente ao longo do processo de mensuração do GSF?

Após análise das vantagens e desvantagens das duas opções, decidiu-se que a mensuração do GSF para 2000 e 2002 ainda continuaria sendo realizada por meio da metodologia em vigência, uma vez que a segunda opção requer mais tempo e um número maior de pessoas envolvidas.

Estabelecida a primeira opção, surgiram mais dois desafios: o primeiro consistia em manter certo nível de comparabilidade dos gastos sociais entre as duas décadas; e o segundo foi identificar no novo orçamento ações típicas de gasto social. Para tanto, foi de grande valia a listagem “de-para” organizada pela SOF/MP, que consiste em verificar a correspondência entre ações e os antigos projetos/atividades considerados sociais.

## ANEXO II

### METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SOCIAL FEDERAL (CTS<sub>F</sub>) E DO GASTO SOCIAL FEDERAL TRIBUTÁRIO (GSF<sub>T</sub>)

Para compreensão e análise da dinâmica das finanças sociais, é importante conhecer o que está ocorrendo com a relação entre o que é arrecadado junto à sociedade em nome da implementação de políticas voltadas ao atendimento de necessidades sociais da população e aquilo que é efetivamente gasto nessas políticas.

Para verificação dessa dinâmica, é necessário estudar como se está processando o fluxo de recursos (entradas: financiamento, e saídas: gastos) para a área social. De forma geral, isso pode ser realizado comparando-se o montante do Gasto Social Federal com o montante da Carga Tributária Bruta Federal. No entanto, como não são grandezas totalmente coincidentes em seus conteúdos, optou-se por algumas transformações tanto no indicador do gasto social quanto no da carga tributária, visando a compatibilizar metodologicamente ambas as grandezas para fins de comparação.

No caso do Gasto Social Federal (GSF), fez-se necessário eliminar todos os gastos sociais efetuados com fontes não-tributárias (GSF<sub>não-T</sub>), tais como: operações de crédito, recursos diretamente arrecadados etc. Após essa transformação, o que se tem é precisamente o Gasto Social Federal Tributário (GSF<sub>T</sub>), que pode ser escrito como:  $GSF_T = GSF - GSF_{n\grave{a}o-T}$

Pelo lado da arrecadação, criou-se a noção de Carga Tributária Social Federal (CTS<sub>F</sub>), que é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Agrupou-se sob uma mesma rubrica os tributos existentes em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Neste sentido, foram incluídas na CTS<sub>F</sub> apenas as arrecadações tributárias provenientes das contribuições sociais e dos impostos dirigidos – constitucionalmente ou não – à área social. Desta forma, temos que:  $CTS_F = CTF_{contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ socialis} + CTF_{impostos}$  onde:  $CTF_{contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ socialis} = \sum CTF_{contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ socialis}$   
seguridade +  $\sum CTF_{outras\ contribu\tilde{c}o\tilde{e}s\ socialis}$

Ainda em relação à CTS<sub>F</sub>, foi necessário reduzi-la para captar apenas aquela parte que se destina ao fluxo corrente (anual) de gastos sociais. No caso das contribuições sociais, foram deduzidas do PIS/Pasep (FAT), já descontada a DRU, aquela parcela que é destinada ao BNDES. Do total arrecadado com o FGTS, por sua vez, será incluída apenas a parcela relativa aos gastos efetivamente efetuados pelo governo federal nas políticas de habitação e saneamento.

Para os recursos provenientes de impostos, foram considerados dois tipos: *i)* aqueles vinculados diretamente à área social, como é o caso dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) previsto na Constituição Federal; e *ii)* aquela parcela de impostos que financia parte das políticas sociais, mas que não está prevista em termos de vinculação legal. Assim sendo, temos que:  $CTF_{impostos} = CTF_{MDE} + \beta * \sum CTF_{impostos}$

A segunda parte da equação acima diz respeito a receitas gerais do orçamento federal que, embora não possuam vinculação explícita com a área social, financiam “voluntariamente” parte de seus gastos correntes. Adotou-se, para efeito desse trabalho,

aquela parcela de impostos da União que anualmente se converte em Gasto Social Federal realizado e que não foi imputada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ou seja:  $\beta * \Sigma CTF_{\text{impostos}} \cong GSF_{\text{impostos}} - GSF_{\text{MDE}}$

Cabe, por fim, advertir que a Carga Tributária Social Federal não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e Pis/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS, os impostos que financiam gastos sociais e parte dos gastos com educação.

Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Luís André Barreto

Sílvia Maria Alves

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

### **Editoração**

Elidiane Bezerra Borges

Lucas Moll Mascarenhas

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9<sup>o</sup> andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6<sup>o</sup> andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9<sup>o</sup> andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br