



Instituto de Planejamento Econômico e Social

RECESSÃO E GASTO SOCIAL:
A CONTA SOCIAL CONSOLIDADA

1980-1986

Solon Magalhães Vianna
Sérgio Francisco Piola
Lúcia Pontes de M. Baptista
William Paul McGreevey

Brasília, DF

Dezembro, 1987

RECESSÃO E GASTO SOCIAL: A CONTA SOCIAL CONSOLIDADA (1980-1986)

Solon Magalhães Vianna *

Sérgio Francisco Piola **

Lúcia Pontes de Miranda Baptista***

William Paul McGreevey ****

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros anos desta década trouxeram para os países ocidentais uma crise econômica sem precedentes nos últimos 50 anos. No Brasil a crise sobreveio imediatamente após um período de arrefecimento da atividade econômica que sucedeu ao "milagre brasileiro", denominação mítico-ufanista pela qual ficou conhecida a excepcional performance da economia brasileira entre 1968 e 1974.

Em que magnitude essa conjuntura desfavorável repercutiu nos recursos federais alocados para os setores sociais? Como se comportaram as diferentes fontes de financiamento? Em que medida a criação, em plena crise, de uma nova fonte vinculada - o FINSOCIAL -, cumpriu seu objetivo político explícito de aumentar os recursos para a área social?

Este documento reúne alguns subsídios para encontrar respostas a estas e outras perguntas referentes ao impacto da crise no gasto federal no campo social entre 1980, ano que marca o início do período recessivo e 1986, quando o crescimento econômico já havia sido retomado.

2. INFORMAÇÕES METODOLÓGICAS

2.1. Antecedentes e abrangência

A organização do que se está chamando de Conta Social Consolidada - CSC, retoma e atualiza o trabalho desenvolvido em 1983, no IPEA/IPLAN, de elaboração da Consolidação Plurianual dos Programas de Governo - CPPG. Dá, também, continuidade aos estudos realizados em conjunto com o Banco Mundial sobre políticas e financiamento do sistema de saúde brasileiro, iniciados em 1984.

*Coordenador de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).

**Coordenador-Adjunto de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).

***Chefe de Gabinete da Presidência do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN/MS).

****Economista do Banco Mundial-BIRD

Nota: As opiniões emitidas neste trabalho, elaborado em junho de 1986, são de responsabilidade exclusiva dos autores, não sendo necessariamente endossadas pelo IPEA ou pelo BIRD.

RECESSÃO E GASTO SOCIAL:
A CONTA SOCIAL CONSOLIDADA
1980-1986

Solon Magalhães Vianna
Sérgio Francisco Piola
Lúcia Pontes de M. Baptista
William Paul McGreevey

Brasília, DF

Dezembro, 1987

RECESSÃO E GASTO SOCIAL: A CONTA SOCIAL CONSOLIDADA (1980-1986)

Solon Magalhães Vianna *

Sérgio Francisco Piola **

Lúcia Pontes de Miranda Baptista***

William Paul McGreevey ****

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros anos desta década trouxeram para os países ocidentais uma crise econômica sem precedentes nos últimos 50 anos. No Brasil a crise sobreveio imediatamente após um período de arrefecimento da atividade econômica que sucedeu ao "milagre brasileiro", denominação mítico-ufanista pela qual ficou conhecida a excepcional performance da economia brasileira entre 1968 e 1974.

Em que magnitude essa conjuntura desfavorável repercutiu nos recursos federais alocados para os setores sociais? Como se comportaram as diferentes fontes de financiamento? Em que medida a criação, em plena crise, de uma nova fonte vinculada - o FINSOCIAL -, cumpriu seu objetivo político explícito de aumentar os recursos para a área social?

Este documento reúne alguns subsídios para encontrar respostas a estas e outras perguntas referentes ao impacto da crise no gasto federal no campo social entre 1980, ano que marca o início do período recessivo e 1986, quando o crescimento econômico já havia sido retomado.

2. INFORMAÇÕES METODOLÓGICAS

2.1. Antecedentes e abrangência

A organização do que se está chamando de Conta Social Consolidada - CSC, retoma e atualiza o trabalho desenvolvido em 1983, no IPEA/IPLAN, de elaboração da Consolidação Plurianual dos Programas de Governo - CPPG. Dá, também, continuidade aos estudos realizados em conjunto com o Banco Mundial sobre políticas e financiamento do sistema de saúde brasileiro, iniciados em 1984.

*Coordenador de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).

**Coordenador-Adjunto de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).

***Chefe de Gabinete da Presidência do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN/MS).

****Economista do Banco Mundial-BIRD

Nota: As opiniões emitidas neste trabalho, elaborado em junho de 1986, são de responsabilidade exclusiva dos autores, não sendo necessariamente endossadas pelo IPEA ou pelo BIRD.

Os dois trabalhos, CPPG e CSC, ainda que similares em suas linhas gerais, apresentam pelo menos uma diferença básica. A CPPG, no que se refere a abrangência temática, abarcou todo o universo governamental. Enquanto este, como seu título indica, está restrito a área social.

Cobrindo o período de 1980 a 1986, a CSC engloba não só os recursos do Tesouro, inclusive o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, como também o Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (no que se refere aos recursos do Banco Nacional de Habitação destinados à Habitação e Saneamento) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS.

Foram considerados como "sociais" as seguintes áreas:

- Alimentação e Nutrição;
- Saúde;
- Saneamento;
- Educação e Cultura;
- Habitação e Urbanismo;
- Trabalho e
- Assistência e Previdência.

Não foram incluídos na CSC, o Projeto Nordeste e as áreas de Transporte Urbano, Justiça, Apoio ao Pequeno Agricultor (reforma agrária), embora essas áreas tenham integrado o Programa de Prioridades Sociais - PPS nos anos de 1985 e 1986.

Também não foram considerados, da mesma forma que na CPPG (área social), os gastos sociais das empresas estatais e dos bancos oficiais, exceto os recursos do FAS e a pequena parcela do FINSOCIAL geridos, respectivamente, pela Caixa Econômica Federal - CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Isso quer dizer que as despesas dessas e outras instituições oficiais de crédito, bem como das demais empresas estatais que prestam serviços sociais (saúde, alimentação, previdência complementar etc...) para seus funcionários e dependentes, não foram contemplados na CSC. Presume-se que esses dispêndios sejam significativos pelo menos em valores "per capita". A confirmação dessa hipótese, entretanto, deve ser objeto de outro estudo previsto no Programa de Trabalho da Coordenadoria de Saúde e Previdência Social do IPEA/IPLAN.

2.2. Critérios básicos

As séries históricas, no que se refere aos gastos do Tesouro e do FPAS, foram construídas a partir da identificação dos gastos segundo os Subprogramas típicos dos diferentes Programas *, como são orçamentariamente identificados.

Nos demais casos (BNH, FAS) utilizaram-se os dados na forma agregada já disponíveis nas fontes consultadas (Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano - CDU do IPEA/IPLAN para o BNH e Assessoria do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS na SEPLAN, para o caso do FAS).

No caso de saúde, destacou-se, como área específica, o Subprograma de Alimentação e Nutrição. O gasto com saúde, portanto, é o resultado do somatório das despesas dos demais Subprogramas, Assistência Médico-Sanitária (428 x), Controle de Doenças Transmissíveis (429 x), Vigilância Sanitária (430 x), Produtos Profiláticos e Terapêuticos (431 x) e Assistência Materno-Infantil (432 x) e "outros gastos".

Em "outros gastos", tanto na área da saúde como nas demais, estão incluídos todas as outras despesas (administração, planejamento, ciência e tecnologia etc...) do Ministério nuclear da área, com exceção daqueles gastos correspondentes a Subprogramas típicos de outra área social.

Os gastos com Treinamento de Recursos Humanos - subprograma típico do Programa Ensino Supletivo (Função Educação e Cultura) - presentes em todas as áreas, foram agrupados na área de educação. Mas as despesas do Ministério da Educação - MEC com seus Hospitais Universitários e com merenda escolar estão contabilizados nas áreas de saúde e alimentação, respectivamente.

Procedimento análogo foi adotado em relação aos Subprogramas típicos do Programa Previdência; dois deles, Previdência Social ao Servidor Público - PASEP (494) e Previdência Social a Inativos e Pensionistas (495), estão presentes em todos os órgãos Governamentais. As despesas correspondentes foram contabilizadas na área de Previdência e Assistência.

A adoção desses critérios permite, no entendimento dos autores, um refinamento de informação bem maior do que se utilizado simplesmente o gasto por Função, Programa ou Ministério Setorial **.

Esta última hipótese (gasto por Função ou Ministério "Social") seria a menos trabalhosa, pois os dados relativos ao orçamento fiscal já vem sendo tabulados com essas especificações no Balanço Geral da União.

Todavia, nessa alternativa, as despesas seriam subestimadas. O gasto social com recursos do Tesouro, Cr\$ 126,486 bilhões, em 1986 segundo a metodologia adotada, desce para Cr\$ 125,595 bilhões (Tabela I) quando apresentado por função orçamentária, ou é ainda bem menor - Cr\$ 89,724 bilhões - quando tabulado por Ministério da área social (Tabela II)

* Segundo a Classificação Funcional Programática. No caso de Educação e Cultura adotou-se a Classificação por Programa (Ensino do 1º Grau, Ensino do 2º Grau Ensino Supletivo, Educação Física e Desporto, Assistência ao Educando, Cultura e Educação Especial).

** Funções de Governo consideradas como sociais neste estudo: Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência.

Os seguintes Ministérios foram classificados como da área social: Educação e Cultura, Interior, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho. A partir de 1985, considera-se também os Ministérios da Cultura e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

A opção de contabilizar os dados do Orçamento Fiscal a partir dos Subprogramas exigiu um verdadeiro trabalho de garimpo nos Balanços Gerais da União; em contrapartida, as informações das demais fontes de financiamento da área social, que representam 61,4% do total, foram obtidas a partir de dados secundários.

Nada obstante, há boas razões para crer que o gasto social quantificado na CSC esteja aquém do real. O Balanço Geral da União e as demais fontes de informação utilizadas não tem a transparência necessária para revelar, por exemplo, quanto os diferentes órgãos da administração direta e indireta realmente dispõem com serviços sociais (alimentação, assistência médica principalmente) prestados como "fringe benefits" aos seus funcionários e dependentes.

É improvável que as despesas com assistência médica no Poder Legislativo, seja apenas o que está consignado no Subprograma "Assistência Médico-Sanitária", contabilizado neste estudo. O valor parece muito baixo (Cz\$ 25,6 milhões em 1986) para custear os amplos e relativamente sofisticados serviços médicos da Câmara dos Deputados e do Senado, para não mencionar o custeio de tratamento de saúde de Deputados e Senadores no exterior.

Ademais, a CSC não contempla as despesas feitas com recursos próprios dos órgãos autônomos vinculados aos Ministérios. Essa informação não aparece no Balanço Geral da União. A sua inclusão exigiria consulta aos Balanços dessas instituições. A intenção de que a duração do trabalho não ultrapassasse 30 dias impediu esse detalhamento. É possível que esse tipo de receita tenha algum significado em determinados casos. Na Fundação Serviços de Saúde Pública - FSESP, por exemplo, órgão vinculado ao MS, a receita própria representou em 1986 a 20% do total dos recursos *.

* - MS - FSESP, Relatório e prestação de contas, 1986.

IPEA/IPLAN
COORDENADORIA DE SAUDE E PREVIDENCIA SOCIAL-CSP

TABELA I
DESPESAS DA UNIAO, (RECURSOS DO TESOURO) SEGUNDO FUNCOES SOCIAIS
BRASIL: 1978 - 1986

(EM CZ\$ CONSTATTES DE 1986)

F U N C A O	1978			1979			1980			1981			1982			1983			1984			1985		
	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z
08-Educacao e Cultura	28,552,519,237	9.9	29,640,922,928	10.8	26,527,042,984	8.4	33,355,469,489	11.8	36,745,595,242	12.4	28,656,657,849	10.2	27,471,754,909	10.3	40,630,000,755	12.7	57,581,926,900	10.5						
10-Habitação e Urban.	2,872,466,406	1.0	2,507,214,673	0.9	925,189,782	0.3	558,204,582	0.2	879,106,254	0.3	599,921,082	0.2	1,330,368,765	0.5	998,087,929	0.3	5,244,552,100	1.0						
13-Saude e Saneamento	9,273,769,707	3.2	9,768,004,172	3.5	7,619,696,785	2.4	7,414,848,147	2.6	8,514,796,092	2.9	6,719,613,654	2.4	6,718,364,236	2.5	10,286,908,702	3.3	15,757,098,900	2.9						
14-Trabalho	2,060,695,404	0.7	1,750,216,316	0.6	1,428,530,439	0.5	1,197,948,661	0.4	1,327,104,612	0.4	1,218,019,698	0.4	1,100,578,502	0.4	1,581,531,197	0.5	2,443,469,500	0.4						
15-Assist.e Prev.	37,775,016,282	13.0	38,859,418,504	14.1	37,915,370,515	12.1	41,942,517,410	14.8	39,282,089,130	13.2	35,298,408,899	12.6	33,448,169,250	12.5	41,298,433,980	13.1	44,588,246,600	8.1						
SUB-TOTAL	180,534,465,038	27.8	82,563,776,593	30.0	74,415,830,504	23.7	84,468,108,488	29.8	88,730,691,360	29.2	72,492,821,172	25.8	70,049,235,661	26.3	94,794,982,542	30.0	125,595,296,000	22.9						
DETAIS FUNCoes	1209,146,489,236	72.2	192,735,764,523	70.0	240,168,700,118	76.3	199,221,469,622	70.2	210,549,332,488	70.8	208,252,194,505	74.2	196,714,777,781	73.7	221,174,687,755	70.0	422,513,417,200	77.1						
TOTAL DA UNIAO	1289,680,954,273	100.0	275,301,541,116	100.0	314,584,530,822	100.0	283,689,578,111	100.0	297,280,023,848	100.0	280,745,015,478	100.0	266,784,013,442	100.0	315,949,450,297	100.0	548,108,711,200	100.0						

Fontes: Balancos Gerais da Uniao (1978 a 1986)

Deflator: Indice Geral de Precos (D) (Disponibilidade Interna), FGV (Fundação Getulio Vargas).

Elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sergio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna (Coordenador).
(BGV)

IPEA/IPLAN
COORDENADORIA DE SAUDE E PREVIDENCIA SOCIAL-CSP

TABELA II
DESPESAS DA UNIAO (RECURSOS DO TESOURO) SEGUNDO MINISTERIOS DA AREA SOCIAL
BRASIL: 1978-1986

(EM CZ\$ CONSTANTES DE 1986)

ORGÃOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
MINIST. EDUCACAO E CULTURA	19,317,306,350	20,223,337,622	25,072,273,285	27,552,494,090	31,061,349,790	23,732,826,286	22,328,925,007	32,972,079,270	39,592,414,400
MINISTERIO DA CULTURA	-	-	-	-	-	-	-	172,881,918	1,019,887,500
MINISTERIO DO INTERIOR	4,430,323,833	7,366,419,129	10,901,951,014	17,637,489,866	15,592,234,362	13,895,344,158	7,626,906,853	10,055,954,283	10,938,401,900
MINIST. DESENV. URBANO E MEIO AMBIENTE	-	-	-	-	-	-	-	4,341,927,552	10,313,546,500
MINIST. PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL	9,721,518,352	8,331,886,943	9,645,081,570	14,174,504,901	7,254,584,253	9,067,393,456	11,773,641,865	11,943,863,453	12,861,567,700
MINISTERIO DA SAUDE	5,255,420,586	5,006,071,023	4,787,011,706	4,464,677,976	5,055,318,663	4,032,612,390	4,135,206,414	8,273,821,578	12,321,140,800
MINISTERIO DO TRABALHO	2,066,390,558	1,694,008,143	1,552,228,809	1,362,031,267	1,519,608,166	1,375,957,017	1,247,948,130	1,906,852,575	2,682,268,800
SUB-TOTAL	140,790,959,679	42,621,722,860	51,958,546,363	65,191,198,100	60,483,095,234	52,104,133,307	47,112,628,270	69,667,380,629	89,729,207,600
DEMAIS MINISTERIOS	1243,889,994,594	232,679,818,256	262,625,984,259	218,498,380,011	236,796,928,614	228,640,882,371	219,671,385,172	248,240,349,668	458,379,503,600
TOTAL DA UNIAO	1289,680,954,273	275,301,541,116	314,534,530,622	283,689,578,111	297,280,023,848	280,745,015,678	266,784,013,442	317,907,730,297	548,108,711,200

FONTE: Balancos Gerais da Uniao (1978 a 1986)

CBS. : Em 1978 e 1979 as despesas com Encargos Gerais da Uniao e Encargos Previdenciarios da Uniao nao estao consolidadas por Ministerios.

Elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sergio Francisco Piola e Solon Ragalhaes Viana (Coordenador).
(N-11A)

2.3. Fontes

Foram utilizadas as seguintes fontes básicas de informação:

1. SEPLAN

- a. Secretaria-Central de Controle Interno: Balanços Gerais da União (1980, 1981, 1982, 1983 e 1984);
- b. CDS: Dados de aplicações, repasses e transferências do FAS;
- c. IPEA: 1) Relatório do FINSOCIAL (Assessoria da Vice-Presidência)
2) Informações sobre o BNH (Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano)
3) Relatórios do PPS (1985 e 1986): Assessoria da Vice Presidência.

2. Ministério da Fazenda

- a) Secretaria Central de Controle Interno: Balanços Gerais da União (1985 e 1986).

3. Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS

- a) INAMPS: INAMPS em Dados (1980/1986);
- b) Secretaria de Planejamento e Orçamento (despesas das instituições do SINPAS, segundo o programa de trabalho 1984-1986);
- c) Balanços das Instituições do SINPAS (1980/1983).

3. O COMPORTAMENTO DO GASTO SOCIAL

As despesas do Governo Federal com seus programas sociais, depois de quedas reais sucessivas em 1983 e 1984, apresentaram nítida recuperação em 1985 e 1986.

A despeito de um crescimento em 1985 de 17,1% em relação ao ano anterior, e de 12,7% em 1986 em relação a 1985, as despesas sociais federais ainda foram inferiores às registradas em 1982 (Tabela III).

O gasto "per capita", que alcançou a Cr\$ 2.606,24 em 1982 (preços de 1986), decresceu até 1984 em 30%. Uma recuperação de 26,4% no período de 1985-86 não foi suficiente para alcançar o nível de 1982 (Tabela III).

A evolução dessas despesas em relação ao PIB tem comportamento similar: decréscimo, ainda que pouco significativo, em 1983 e diminuição maior no ano seguinte. O percentual até 1983 manteve-se em torno de 10%, baixando para 7,9% em 1984, aumentando em 1985 para 8,3 e 8,6% em 1986 (Tabela IV).

GRÁFICO I
EVOLUÇÃO DO GASTO FEDERAL PER-CAPITA
NA ÁREA SOCIAL (Em Cr\$ 1,00 de 1986)

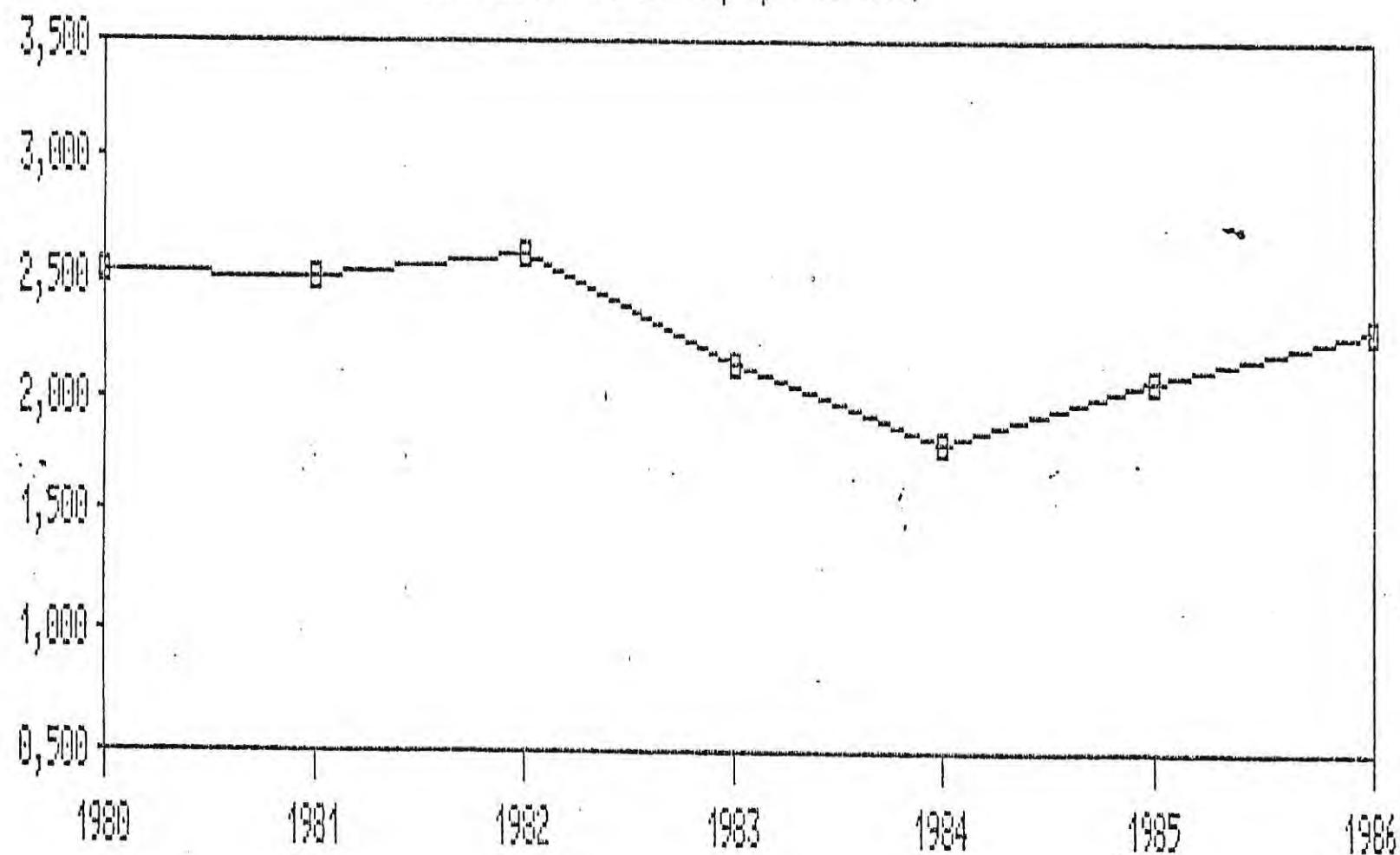


TABELA III
BRASIL: EVOLUÇÃO DO GASTO FEDERAL NA ÁREA SOCIAL
TOTAL E PER-CAPITA
1980-1986

(Preços de 1986)

ANO	GASTO SOCIAL FEDERAL				
	TOTAL		PER CAPITA		
	Cz\$ Milhares	Var.% a.a.	Em Cz\$	Var.% a.a.	-
1980	307.476.987	-	2.526,66	-	
1981	312.472.745	1,62	2.511,03	(0,62)	
1982	331.635.938	6,13	2.606,24	3,79	
1983	279.392.479	(15,75)	2.147,19	(17,61)	
1984	241.813.106	(13,45)	1.817,35	(15,36)	
1985	283.284.329	17,15	2.082,04	14,56	
1986	319.166.501	12,67	2.297,50	10,35	

TABELA IV
BRASIL: EVOLUÇÃO DO PIB E DO GASTO SOCIAL FEDERAL
1980 - 1986

Em Cz\$ Milhares Correntes

ANO	PRODUTO INTERNO BRUTO (A)	GASTO SOCIAL FEDERAL		RELAÇÃO (B/A) (%)
		TOTAL (B)	(B)	
1980	12.639.293	1.164.085	9,21	
1981	24.737.492	2.483.678	10,04	
1982	48.147.762	5.153.668	10,70	
1983	118.194.847	11.051.087	9,35	
1984	387.967.701	30.651.934	7,90	
1985	1.406.077.084	116.934.009	8,32	
1986	3.687.473.148 (1)	319.166.501	8,66	

FONTE: CCN/IBRE/FGV, "Revista Conjuntura Econômica", V.44 de maio de 1987.
Conta Social Consolidada (CSP/IPLAN/IPEA).

(1) Resultados Preliminares.
(650C1)

4. O PAPEL DOS RECURSOS DO TESOURO

A participação das fontes que compõem o orçamento fiscal * no financiamento das políticas sociais está em torno de 1/3 do total das aplicações na área, até 1984. Embora descendo a 27,5% em 1982, o percentual subiu em 1984, alcançando em 1985 a 36,9% e 39,6% em 1986. (Tabela V)

Este percentual, como, por igual, os registrados nas Tabelas I e II, podem ser um bom indicador do grau de prioridade da área social nas políticas de governo. A destinação dos recursos do Tesouro depende de vontade política. Boa parte desses recursos não está amarrada a nenhum uso específico, ao contrário das fontes vinculadas.

A alocação de recursos dos fundos sociais, de outra parte, depende menos de decisão política do que do comportamento da economia como um todo (FINSOCIAL) e do nível de emprego e salário (FPAS). É a vinculação desses recursos que tem assegurado à área social um certa imunidade às pressões de outros setores na disputa por maiores fatias dos recursos públicos.

No Orçamento Fiscal também ficou caracterizado um nítido aumento de prioridade para a área social em 1985. Nesse ano, o percentual do gasto social, vis a vis a despesa total do Tesouro, chegou a quase 33%, o maior do período analisado.

Em 1986, apesar do gasto federal com recursos do Tesouro na área social ter crescido 20,8% em relação a 1985, a participação desses gastos, dentro do gasto total do Tesouro, é a menor observada no período (23,1%). As áreas de Assistência e Previdência e de Educação são as que tem absorvido maiores percentuais desses recursos (Tabela VI)

É preciso ter em conta, porém, que o FINSOCIAL - uma das fontes vinculadas à área social - faz parte do orçamento fiscal. Em 1984 os recursos originários dessa fonte representaram 10%, 47,8% e 50,2%, respectivamente, dos gastos do MEC, MS e MINTER **. No ano seguinte esses percentuais foram de 24,8%, 71,1% e 24,2%.

Em 1985 e 1986, 80,4% e 96,3% da receita desse Fundo foram utilizados como fonte convencional do Tesouro para compor os orçamentos dos Ministérios da área social. Esse percentual, que foi de apenas 21,1% em 1984, deverá alcançar a 95,8% em 1987 ***.

Esses valores, e o próprio comportamento do gasto social como um todo, sugerem que essa fonte, que em 1985 gerou uma receita superior a Cr\$ 8 trilhões ***, (US\$ 1,3 bilhões), tem sido, na verdade, não um instrumento de expansão da área social, como justificado na sua criação, mas mera fonte substitutiva da receita tributária.

* Inclui a contribuição social que compõe o FINSOCIAL criada em 1982 (Decreto-Lei nº 1940)

** REZENDE, Fernando e SILVA, Beatriz A. - Estudos para a Reforma Tributária. Tomo 4, Contribuições Sociais. IPEA. Textos para discussão interna nº 107. Março, 1987.

*** ABREU e LIMA M., BAPTISTA, L e MUNIZ, K. - FINSOCIAL - Análise Sumária do Financiamento (1982-1986) IPEA/ASTEC-FINSOCIAL, janeiro, 1987.

TABELA V
 BRASIL: EVOLUCAO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL E DA
 PARTICIPACAO RELATIVA DOS RECURSOS DO TESOURO NESSE GASTO
 1980-1986

A precos de 1986

ANO	GASTO SOCIAL FEDERAL		
	TOTAL Em Cz\$ 1.000.00	RECURSOS DO TESOURO (1) Em Cz\$ 1.00.00	%
1980	307,476,987	85,252,723	27.7
1981	312,472,745	92,954,230	29.7
1982	331,635,938	91,295,605	27.5
1983	279,392,479	78,696,330	28.2
1984	241,813,106	73,196,480	30.3
1985	283,284,329	104,672,221	36.9
1986	319,166,501	126,485,893	39.6

(1) Inclui recursos do FINSOCIAL alocados nos orçamentos
 dos Ministérios Setoriais a partir de 1983.

TABELA VI
CONSOLIDACAO DOS GASTOS FEDERAIS (RECURSOS DO TESOURO) POR AREA SOCIAL
BRASIL: 1980 - 1986

(EM CZ\$ CONSTANTES DE 1986)

AREAS PROGRAMATICAS	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986							
	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z	VALOR	I	Z					
SAUDE	7,485,736,464	2.4		7,811,026,292	2.8		8,833,789,515	3.0		7,638,587,383	2.7		6,881,603,684	2.6		9,961,852,994	3.2		12,876,479,900	2.3
ALIMENTACAO E NUTRICAO	1,075,708,266	0.3		1,322,651,322	0.5		932,736,028	0.3		364,459,572	0.1		1,351,100,907	0.5		5,185,718,682	1.6		7,697,451,600	1.4
SANEAMENTO E PROTECAO AO AMBIENTE	1,691,461,286	0.5		1,682,211,566	0.6		1,748,919,282	0.6		1,020,539,971	0.4		996,807,629	0.4		988,302,037	0.3		1,694,209,900	0.3
EDUCACAO E CULTURA	30,857,932,322	9.8		32,337,576,057	11.4		36,210,956,751	12.2		28,089,857,812	10.0		27,036,139,547	10.1		38,227,025,494	12.1		51,852,934,600	9.5
HABITACAO E URBANISMO	950,512,774	0.3		1,176,662,453	0.4		1,140,851,964	0.4		720,391,510	0.3		1,398,417,701	0.5		1,137,465,463	0.4		5,317,372,600	1.0
TRABALHO	1,136,353,651	0.4		1,060,883,202	0.4		1,172,710,050	0.4		1,039,528,169	0.4		893,080,375	0.3		1,373,546,159	0.4		2,338,137,300	0.4
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	42,055,018,713	13.4		47,563,218,753	16.8		41,255,641,917	13.9		39,822,966,132	14.2		34,639,329,920	13.0		47,798,309,907	15.1		44,709,307,600	8.2
SUB-TOTAL	185,252,723,476	27.1		92,954,229,646	32.8		91,295,605,508	30.7		78,696,330,549	28.0		73,196,479,763	27.4		104,672,220,735	33.1		126,485,893,500	23.1
OUTRAS AREAS	1229,347,671,180	72.9		190,735,348,465	67.2		205,984,418,340	69.3		202,048,585,129	72.0		193,587,533,679	72.6		211,297,429,562	66.9		421,622,817,700	76.9
TOTAL DOS GASTOS DO TESOURO	314,600,394,636	100.0		283,689,578,111	100.0		297,280,023,848	100.0		280,745,015,678	100.0		266,784,013,442	100.0		315,969,850,297	100.0		548,108,711,200	100.0

OBS. Esta tabela consolida as tabelas anteriores (1 a 7).

Deflator: IGP (Indice Geral de Precos) DII (Disponibilidade Interna). FGV (Fundacao Getulio Vargas).

Elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sergio Francisco Piola e Solon Magalhaes Vianna (Coordenador).
(MG14)

5. A DIVISÃO DO BOLO

A Tabela VII explicita a chamada Conta Social Consolidada - CSC, registrando a evolução dos recursos segundo usos e fontes. A participação relativa das diferentes áreas é objeto da Tabela VIII.

As áreas de Trabalho e de Assistência e Previdência são as que apresentam, no período, um padrão mais uniforme de participação, principalmente a primeira que se manteve entre 1980 e 1985 com um percentual quase inalterado de 0,4% e 0,5% (0,7% em 1986). Assistência e Previdência, área que sozinha absorve mais da metade de todos os recursos da área social, alcançou percentuais que pouco variaram, entre 53,5% em 1980 (mínimo) e 59,8% em 1983 (máximo).

Apenas uma área vem apresentando clara diminuição relativa e queda real progressiva de recursos, Habitação e Urbanismo, que contou em 1980, com 12,2% dos recursos totais e teve sua presença gradativamente reduzida até chegar a apenas 3,9% em 1986. Em valores constantes, os recursos caíram de Cz\$ 37,3 bilhões em 1980 para cerca de Cz\$ 12,3 bilhões em 1986.

Alimentação e Nutrição, ao contrário, passou no mesmo período de 0,6% para 2,6%, mais do que quadruplicando sua presença relativa no gasto social total. Os recursos passaram de Cz\$ 1,9 bilhões para Cz\$ 8,2 bilhões em 1986, a preços de 1986.

A segunda maior área, quanto ao gasto social, é a de Saúde que se conserva entre 17% e 19,5%, exceto em 1983 quando o percentual desceu para 16%. O FPAS é a fonte hegemônica de financiamento dessa área. Em 1986, ano de menor participação do FPAS no financiamento da área de saúde, o percentual de recursos dessa fonte foi de 76,8% (em 1980 foi de 85%) em relação ao total do dispêndio.

Educação e Cultura e Saneamento tiveram uma participação menos homogênea no período. A primeira apresentou percentuais que variaram de 11,0% (1980) a 16,5% (1986). Saneamento, por sua vez, desceu sua presença em 1983 e 1984 (3,2% e 2,3%), mas passou para 3,7% em 1985, ainda um pouco distante de 4,3% (1981) o maior percentual do período.

TABELA VII
GASTO FEDERAL CONSOLIDADO (RECURSOS DO TESOURO, FPAS, FINSOCIAL,
BHH, FAS E OUTRAS FONTES) NAS DIFERENTES ÁREAS SOCIAIS
BRASIL: 1980-1986

(EM CZ\$ CONSTANTES DE 1986)

FONTE	ANOS							1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL GERAL	307,476,988,604	312,472,744,976	331,635,937,602	279,392,479,358	241,813,105,906	283,284,329,358	319,166,500,500							
ALIMENTACAO E NUTRICAO	1,915,333,272	2,001,490,811	2,515,474,593	2,794,483,014	3,026,189,578	5,550,779,159	8,223,452,600							
TESOURO	1,075,708,286	1,322,651,322	2,183,938,980	2,635,584,427	2,904,708,867	5,438,496,494	7,767,451,600							
Ordinario e Vinculado (1)	1,075,708,286	1,322,651,322	932,736,028	364,459,572	1,351,100,907	5,185,718,682	7,697,451,600							
FINSOCIAL (2)			1,251,200,931	2,271,124,854	1,553,605,960	252,777,812	70,000,000							
FPAS	236,455,957	231,391,975	211,483,731	158,898,537	121,482,711	112,282,665	456,001,000							
OUTRAS (4)	603,169,018	447,537,514	120,053,902											
SAUDE	57,684,458,627	54,194,574,336	56,311,645,975	44,827,661,864	47,197,391,157	53,594,848,522	57,494,701,900							
TESOURO (TOTAL)	7,485,736,464	7,811,026,292	8,833,789,515	8,532,757,623	7,886,599,172	11,328,017,699	13,035,228,900							
Ordinario e Vinculado (1)	7,485,736,464	7,811,026,292	8,833,789,515	7,630,587,383	6,881,603,684	9,981,852,994	12,876,479,900							
FINSOCIAL (2)			894,170,239	1,004,995,468	1,366,164,705	158,749,000								
FPAS	49,070,615,370	44,898,463,666	45,959,555,490	35,664,373,377	38,423,739,629	41,967,721,106	44,144,082,000							
FAS (3)	916,605,094	1,183,066,295	1,097,352,026	556,775,699	845,771,801	319,169,717	315,391,000							
OUTRAS	211,501,699	297,018,043	420,948,947	73,755,165	35,280,555									
SANEAMENTO E PROTECAO AO MEIO AMBIENTE	10,051,184,955	13,450,557,818	12,505,959,498	8,894,506,773	5,493,424,446	10,523,455,637	8,332,668,900							
TESOURO	1,691,461,286	1,682,211,566	1,748,919,282	1,020,539,971	996,807,629	988,702,037	1,694,209,900							
Ordinario e Vinculado (1)	1,691,461,286	1,682,211,566	1,748,919,282	1,020,539,971	996,807,629	988,702,037	1,694,209,900							
FINSOCIAL (2)														
BHH	8,959,723,669	11,768,346,252	10,757,040,214	7,873,966,802	4,496,616,817	9,535,353,600	7,638,459,000							
FAS														
EDUCACAO E CULTURA	33,934,959,406	35,257,662,924	39,120,345,650	30,653,889,981	28,317,050,443	39,289,187,331	52,820,436,600							
TESOURO	30,857,932,322	32,337,576,057	36,210,956,751	28,267,890,696	27,436,593,076	38,478,476,838	51,942,139,600							
Ordinario e Vinculado (1)	30,857,932,322	32,337,576,057	36,210,956,751	28,069,857,812	27,036,139,547	38,227,025,494	51,852,934,600							
FINSOCIAL (2)				177,832,885	400,453,529	251,451,344	89,205,000							
FAS	1,315,344,951	1,034,250,377	1,588,892,114	1,523,221,834	393,022,091	566,963,501	481,279,000							
CRÉDITO EDUCATIVO (FAS)	1,761,682,133	1,855,836,490	1,320,475,785	832,977,431	427,435,276	243,746,992	397,018,000							
HABITACAO E URBANISMO	37,353,693,351	29,229,910,915	30,746,775,007	23,785,174,153	14,000,028,348	13,930,973,803	12,288,929,600							
TESOURO	950,512,774	1,176,662,453	2,234,793,484	1,981,958,320	1,594,064,901	3,273,956,403	5,317,372,600							
Ordinario e Vinculado (1)	950,512,774	1,176,662,453	1,140,851,964	720,391,510	1,398,417,701	1,137,465,463	5,317,372,600							
FINSOCIAL (2)			1,093,941,500	1,281,568,810	195,667,200	2,136,490,940								
BHH	36,403,382,577	28,053,248,062	28,511,931,544	21,803,215,834	12,405,963,447	10,457,017,400	6,971,557,000							
TRABALHO	1,182,313,332	1,287,203,711	1,379,432,819	1,316,894,879	974,264,496	1,513,332,601	2,387,115,300							
TESOURO	1,136,353,651	1,060,883,202	1,172,710,050	1,039,528,169	893,080,375	1,494,676,159	2,338,137,300							
Ordinario e Vinculado (1)	1,136,353,651	1,060,883,202	1,172,710,050	1,039,528,169	893,080,375	1,373,516,159	2,338,137,300							
FINSOCIAL (2)						121,139,000								
FAS	45,759,631	226,320,508	206,722,789	277,276,719	81,184,121	18,856,443	48,978,000							
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	164,754,841,661	177,051,344,881	189,056,304,059	167,119,938,714	142,804,757,439	158,881,552,306	176,619,195,600							
TESOURO	42,055,018,713	47,563,218,753	41,255,641,917	40,030,732,786	34,852,190,918	47,902,481,707	44,721,407,600							
Ordinario e Vinculado (1)	42,055,018,713	47,563,218,753	41,255,641,917	39,622,966,132	34,639,329,920	47,798,309,907	44,709,307,600							
FINSOCIAL (2)				207,766,654	212,860,998	104,171,800	12,100,000							
FPAS	122,616,021,804	129,442,897,233	147,768,526,002	127,051,391,584	107,933,720,488	110,965,281,886	131,852,926,000							
FAS	83,731,144	45,228,875	32,138,140	37,834,363	18,346,032	13,788,712	44,882,000							

NOTAS: (1) Inclui recursos do FINSOCIAL alocados nos orçamentos dos Ministérios Setoriais.

(2) Recursos incluídos na EGU e alocados aos Ministérios através do BNDES.

(3) Inclui recursos para saneamento.

(4) Inclui FAS.

Deflator: IGP (Índice Geral de Preços) DI (Disponibilidade Interna). FGV (Fundação Getúlio Vargas) (AGIB).

TABELA VIII
BRASIL: PARTICIPACAO RELATIVA DAS DIFERENTES AREAS NAS DESPESAS DO
GOVERNO FEDERAL
1980-1986

AREAS	ANOS						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentacao e Nutricao	0.6	0.7	0.7	1.0	1.2	2.0	2.6
Saude	18.8	17.3	17.0	16.0	19.5	18.9	18.0
Saneamento	3.5	4.3	4.1	3.2	2.3	3.7	2.9
Educacao e Cultura	11.0	11.3	11.7	11.0	11.7	13.9	16.5
Habitacao e Urbanismo	12.2	9.4	9.2	8.5	5.8	4.9	3.9
Trabalho	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.7
Assistencia e Previdencia	53.5	56.7	56.9	59.8	59.1	56.1	55.4

Obs.: A distribuicao percentual foi extraida da Tabela VII.

TABELA IX
GASTO SOCIAL FEDERAL, POR FONTES
1980 - 1986

Em Cr\$ Milhões de 1986

ANOS	TESOURO (1)			FPAS			FAS			BNH			FINSOCIAL (2)			OUTRAS			TOTAL		
	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%	Valor	Indice	%
1980	85,252.7	100.0	27.7	171,923.2	100.0	55.9	4,123.3	100.0	1.3	45,363.1	100.0	14.8	-	-	-	814.7	100.0	0.3	307,477.0	100.0	100.0
1981	92,954.2	109.0	29.7	174,572.7	101.5	55.9	4,379.7	108.2	1.4	39,821.4	87.8	12.7	-	-	-	744.5	91.4	0.2	312,472.7	101.6	100.0
1982	91,295.6	107.1	27.5	193,939.6	112.8	58.5	4,245.6	103.9	1.3	39,269.0	86.6	11.8	2,345.1	100.0	0.7	561.0	66.4	0.2	331,636	107.9	100.0
1983	78,696.3	92.3	28.2	162,824.7	94.7	58.3	3,258.1	79.9	1.2	29,677.2	65.4	10.6	4,812.5	205.2	1.7	73.7	9.0	0.0	279,393	90.9	100.0
1984	73,196.5	85.9	30.3	146,484.9	85.2	60.4	1,826.2	44.3	0.8	16,902.6	37.3	7.0	3,387.6	143.4	1.4	35.3	4.3	0.0	261,813	78.4	100.0
1985	104,672.2	122.8	36.9	153,025.3	89.0	54.0	1,182.3	28.2	0.4	20,192.3	44.5	7.1	4,232.2	180.5	1.5	-	-	-	283,284	92.1	100.0
1986	126,485.9	148.4	39.6	176,453.1	102.6	55.3	1,287.5	31.2	0.4	14,610.0	32.2	4.6	330.0	14.1	0.1	-	-	-	319,167	103.8	100.0

(1) Inclui recursos do FINSOCIAL alocados nos Ministérios Setoriais a partir de 1983.

(2) Alocações do BNDES.

(GSOC2)

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Com o advento da recessão, no início dos anos 80, o esforço nacional que poderia estar contribuindo para o resgate da imensa dívida social, passou a ser canalizado para atender ao serviço do endividamento externo contraído nos tempos de prosperidade interna e de abundância de crédito internacional.

A redução da atividade econômica repercutindo nas receitas fiscais e para-fiscais e, consequentemente, no gasto como um todo, atingiu também o orçamento social.

O gasto social público total, considerando apenas a parcela financiada pelo Orçamento Fiscal (inclui FINSOCIAL) caiu de Cr\$ 85 bilhões para Cr\$ 73 bilhões (a preços de 1986), ou seja, o equivalente a 14% entre 1980 e 1984. (Tabela IX)

A recuperação em 1985 e 1986 é inegável. Os dispêndios do Tesouro (Orçamento Fiscal) nas áreas sociais alcançaram nesses anos seus valores mais altos no período considerado no estudo (1980-86).

Nada obstante, o gasto social consolidado, incluindo todas as demais fontes (FPAS, FAS e BNH), embora tenha crescido em relação a 1983 e 1984 ainda está inferior ao observado em 1982. (Tabela III)

Esse aumento em 1985 e 1986 do gasto social do Tesouro decorre de decisão política de priorizar o social, compromisso explícito da Nova República. Em 1985, não só houve um aumento real em valores absolutos, como as despesas sociais alcançaram o seu mais alto percentual em relação ao gasto público no período.

O resultado global menos satisfatório, quando se considera a CSC, se deve ao compimento das fontes vinculadas como FAS, FFAS e as que financiam o BNH.

O FPAS, estimulado pelo crescimento do nível de emprego, apresenta um dispêndio em 1985 e 1986 maior que em 1984 e 1983, mas ainda inferior ao registrado em 1982, (Tabela IX)

No FAS a queda foi bem maior: as aplicações em 1986 foram 70% menores do que em 1982. O mesmo aconteceu com o BNH, onde o percentual de diminuição foi de 62,8% em relação a 1982.

A intenção não só de preservar os programas sociais, como até mesmo fortalecê-los mediante o aumento das contribuições previdenciárias em 1982 e a criação do FINSOCIAL no mesmo ano, não foram suficientes para compensar o impacto negativo da recessão. O FINSOCIAL, embora tenha contribuído para reforçar linhas de ação da maior importância, como os programas de alimentação e nutrição, no geral funcionou como simples substitutivo de recursos das fontes fiscais convencionais.