X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

CAMPINAS – SP

24 a 27 de MAIO de 2005

SUBMISSÃO DE ARTIGO

Economia Política das Finanças Sociais Brasileiras no Período 1995/2002.

José Celso Cardoso Jr. [*]

Jorge Abrahão Castro[**]

ÁREA TEMÁTICA

ECONOMIA E ESTADO

SUB-ÁREA 03

ESTADO E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

[*] Doutorando em Economia Social e do Trabalho no IE/Unicamp e Técnico de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, Brasília. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

[**] Doutor em Economia pelo IE/Unicamp e Técnico de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, Brasília. E-mail: jorge.abrahao@ipea.gov.br

X Encontro Nacional de Economia Política

Economia Política das Finanças Sociais Brasileiras no Período 1995/2002.

Resumo.

Neste texto, procuramos verificar as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao financiamento dos gastos sociais federais no período 1995/2002. Argumentamos que a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação, conduziu o governo brasileiro a um processo de endividamento financeiro crescente, fenômeno especialmente importante ao longo do segundo mandato de FHC (1999/2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduzem e o governo é levado a abandonar a âncora cambial. Para fazer frente a esta situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar as receitas próprias. Mas 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. Assim, concluímos 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 entre 1995/2002, por outro se constata que o seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

Economia Política das Finanças Sociais Brasileiras no Período 1995/2002.

1. Introdução.

Este texto é uma versão resumida de dois capítulos mais abrangentes, que tratam da estrutura de gastos e financiamento das políticas sociais brasileiras de âmbito federal. Eles foram feitos no âmbito de uma pesquisa levada a cabo na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA ao longo do ano de 2004.[1]

Nesta versão, procuramos verificar as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao financiamento dos gastos sociais no período 1995/2002. Argumentamos que a engenharia macroeconômica que permitiu o controle relativo da inflação, conduziu o governo brasileiro a um processo de endividamento financeiro crescente.[2]

Para fazer frente a esta situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar as receitas próprias, fenômenos especialmente importantes ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduzem e o governo é levado a abandonar a âncora cambial.

Neste período, o corte de gastos reais atingiu, sobretudo, itens de custeio da máquina pública, investimentos em habitação e saneamento e outros gastos sociais. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu mediante o aumento de participação das contribuições sociais na composição total das receitas de governo. Embora as contribuições sociais sejam tributos não repassáveis para estados e municípios, possuem vinculações expressas, de modo que a sua utilização para outros fins apenas se fez possível com a imposição de Emenda Constitucional destinada a desvincular parte destes recursos.

---

[1] Todo o material produzido por esta pesquisa está reunido no livro *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil: heranças do passado, dilemas do presente*. (Ipea, 2005, no prelo). Os capítulos dos quais este artigo é um resumo foram, respectivamente: cap. 6 – *Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002*; e cap. 7 – *Políticas Sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social federal no período 1995/2002*.

[2] Uma discussão pormenorizada acerca deste argumento central pode ser vista em Belluzzo & Almeida (2002) e Biasoto Jr. (2003).

Em síntese, o aumento da carga tributária bruta (CTB) dependeu basicamente do aumento da carga tributária de origem social (CTS), mas devido à desvinculação de parte destes recursos para a União, os gastos sociais não aumentaram na mesma magnitude. Ao contrário, houve no período um forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas em parte por uma transferência de renda do lado real da economia.

Todo este conjunto de relações nos autoriza afirmar 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 entre 1995/2002, por outro se constata que o seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

Para estudar este conjunto de fenômenos, o texto está organizado, além desta introdução, em mais 5 seções e 1 anexo. Na seção 2, apresentamos a evolução dos gastos sociais de âmbito federal entre 1995 e 2002. Na seção 3, organizamos as informações relevantes ao estudo do financiamento e dos gastos sociais federais no Brasil, segundo um duplo critério metodológico: *eixos estruturantes das políticas sociais brasileiras* e *áreas de atuação social do gasto público federal*. Na seção 4, procedemos à análise da estrutura tributária nacional e da regressividade do financiamento social federal. Na seção 5, discutimos o padrão fiscal-financeiro do gasto público federal e concluímos, na seção 6, com a tese das restrições macroeconômicas às finanças sociais brasileiras. Por fim, no anexo relatamos os procedimentos metodológicos utilizados para construir as séries de dados relativas às finanças sociais brasileiras no período 1995/2002.

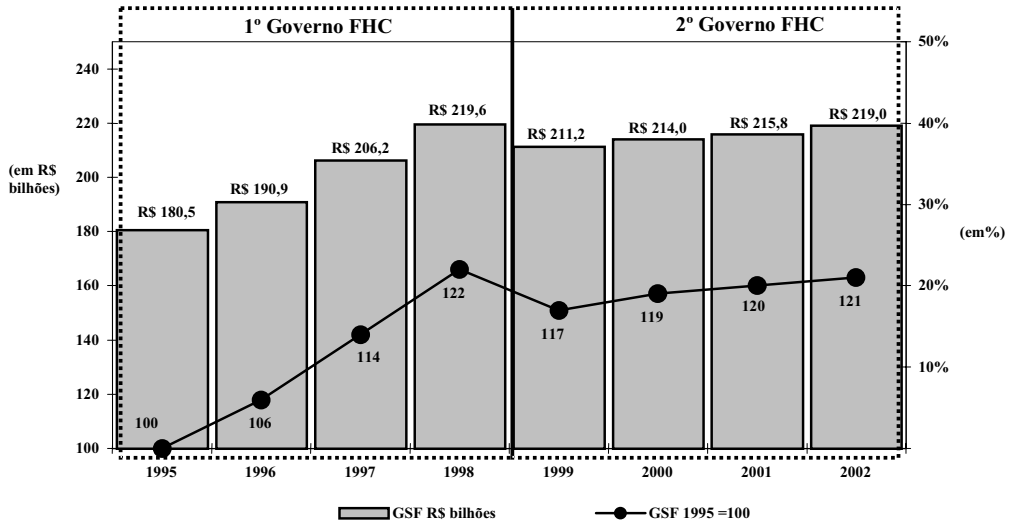
À guisa de conclusão, a tese aqui defendida sugere que as chamadas âncoras cambial e monetária utilizadas na engenharia de estabilização do Plano Real, se por um lado conseguiram colocar sob relativo controle a inflação doméstica, por outro acabaram engendrando uma alta vulnerabilidade externa e uma persistente instabilidade interna à economia brasileira. Ambos os fatores viriam a se constituir em fonte permanente de constrangimentos à execução das diversas políticas sociais, particularmente quando olhadas da ótica dos seus esquemas de financiamento. Ao quadro de restrições macroeconômicas que operam como teto superior à expansão dos gastos sociais, somamos as características próprias da estrutura tributária nacional e do padrão fiscal-financeiro do gasto público, para revelar o significado social mais profundo do ajuste econômico em curso desde 1995 no Brasil.

2. Evolução do Gasto Social Federal Consolidado e do Gasto Social Federal *per capita* no Brasil: 1995/2002.

Os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso beneficiam-se da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações de dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Houve, neste momento, recuperação do crescimento econômico, ampliação do consumo pós-estabilização e aumento da renda, sobretudo nos setores informais. A recomposição de valor real do salário mínimo, ainda em 1995, além da busca por antecipação de aposentadorias, que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionaram para cima o gasto social federal (GSF), que cresce expressivamente até 1998, como demonstram os dados do Gráfico 1.[3]

Gráfico 1: Evolução do GSF real no governo FHC, 1995-2002.

1995 = 100



[3] 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 gasto social. 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 que é 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.

O Gráfico 1 dá uma demonstração deste movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC. No primeiro, observa-se um crescimento real dos GSF, correspondente a cerca de 5% a.a. o que permitiu que ele atingisse no ano de 1998 um percentual quase 22% maior do que o verificado em 1995. Isto significou também uma maior representação do gasto social federal na relação com o PIB, que saiu de 12% para cerca de 13%.

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 restritivas que teve como conseqüência uma redução no ritmo de crescimento do PIB e aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observa um crescimento do GSF. Este aumento se deveu, em grande parte, ao fato de que naquele ano o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias continuou, ao mesmo tempo em que cresceram os gastos com seguro-desemprego.

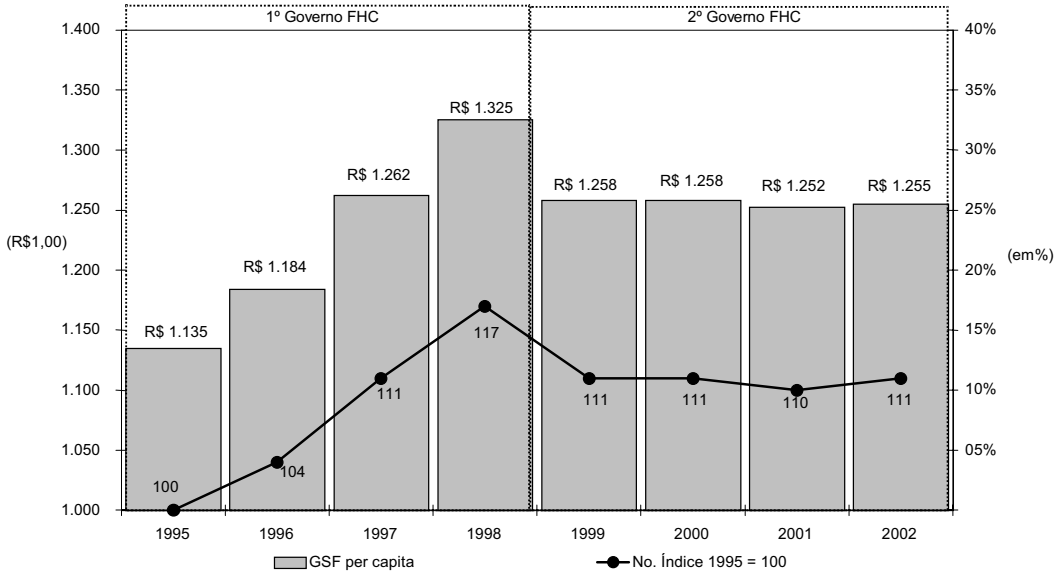
No segundo mandato, observa-se, diante de uma reorientação da política econômica e social, uma quebra da tendência à ampliação dos gastos, com decrescimento real dos gastos sociais federais, de cerca de 4% logo em 1999. A partir de então, com uma trajetória de recuperação do GSF mais lenta, o valor obtido em 2002 foi praticamente o mesmo do observado em 1998.

Gasto Social Federal per capita

O indicador 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, como talvez fosse mais interessante e apropriado. 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.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos valores do GSF *per capita* entre os anos de 1995 e 2002. Ele mostra que após o início efetivo do Real, o GSF *per capita* apresentou seu maior crescimento anual entre 1996/1997; 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 retrai – aproximadamente 5,0% – e permanece em torno de R$ 1.255,00. Assim, tomando o período 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 20%.

Gráfico 2: Evolução do GSF real *per capita* no governo FHC, 1995-2002.
1995 = 100



O crescimento do GSF p*er 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, sendo que o GSF *per capita* acompanha aquela queda.

Por sua vez, a evolução GSF *per capita*, tomando 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 estabilização deste indicador, em torno de RS1.255,00, que representa uma estabilização de crescimento em apenas 11%, relativamente ao valor de 1995.

3. Estrutura de Financiamento e Gastos Sociais Federais, por Eixos Estruturantes das Políticas Sociais e Áreas de Atuação Social do Gasto Público Federal: 1995/2002.

A análise anterior é de grande relevância, ao apresentar tendências e correlações gerais com os grandes agregados macroeconômicos, mas é limitada se o objetivo for compreender melhor o que de fato ocorreu na área social e quais suas condicionantes e as tendências futuras. Para tanto,

deve-se buscar combinar a análise anterior com outra que mostre especificidades de cada uma das políticas sociais, configurando um tipo de análise mais micro. Uma proposta desse gênero não é nada trivial, o que torna necessário efetuar uma série de considerações e recortes analíticos, como, por exemplo, a divisão das políticas em *eixos estruturantes* da ação do Estado no campo social e em *áreas de atuação* das políticas sociais.

A idéia de *Eixos Estruturantes das Políticas Sociais* – ou Eixos Estruturantes do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) – provém do trabalho de pesquisa conduzido no IPEA ao longo de 2004, tal qual comentado na introdução. Sucintamente, trabalha-se aqui com a idéia de *agrupamento por semelhança* das diversas políticas sociais, segundo as motivações específicas que lhes deram origem, mas também de acordo com os princípios de acesso que elas adotam ao longo do tempo. Isto quer dizer que, embora a classificação do SBPS em um momento qualquer expresse necessariamente o retrato de um dado período e as circunstâncias particulares de composição e status das diversas políticas sociais, ela – *a classificação por eixos* – possui em si mesma uma pretensão dinâmica. Em outras palavras, por ser, a cada momento do tempo, uma fotografia do SBPS naquele instante, a classificação das políticas sociais por eixos estruturantes não é (não pode, nem deve ser) algo imutável. Ao contrário, *ela permite um exercício de reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status, vale dizer, na medida em que o seu fundamento explicativo se transforme com a própria transformação de sentido que a sociedade lhe atribui*. As motivações específicas para o surgimento e desdobramento de cada política social estão relacionadas, em cada caso concreto, a certos riscos coletivos ou situações de vulnerabilidade social que se diferenciam em função de aspectos próprios, pertencentes aos eixos do Trabalho, da Assistência Social, da Cidadania Social-Incondicional e da Infraestrutura Social.

Por sua vez, o recorte por *Áreas de Atuação* é derivado do conceito de *finalidade principal dos gasto*s *sociais*, constituindo-se em modelo de agregação de programas/ações de forma mais apropriada para a visualização das metas e diretrizes delineadas a partir da ação governamental.[4]

A intenção, portanto, é compatibilizar ambos os critérios de análise acima descritos, na tentativa de melhor entender o comportamento do GSF ao longo do período 1995/2002. O que se apresenta no Quadro 1 é uma tentativa de aplicar essa proposta analítica.

[4] Sobre áreas de atuação, consultar Fernandes, M.A. (2000) e Castro, J. A. et al (2002).

Quadro 1: Abrangência da Ação Social do Estado em âmbito federal e Principais Fontes de Financiamento, Brasil, 2002.

Eixos	Políticas Sociais	GSF-95/02 (em %)	Principais Programas/ações	Fontes de Financiamento (1)
Trabalho e Emprego *	1. Previdência Social Básica - RGPS	46,3%	1.1 RGPS - urbano 1.2 RGPS - rural	Contrib. Sociais (Cofins, Cetss, Cpmf)
	2. Previdência e Benefícios a Servidores da União	20,3%	2.1 Regime próprio de Militares 2.2 Regime próprio de Servidores Civis	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais
	3. Políticas de Proteção ao Trabalhador	4,4%	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	1,3%	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 combate a Pobreza Receitas Fiscais + Fundo de combate a Pobreza
		72,3%		
Assistência Social e Combate à Pobreza **	5. Assistência Social	2,4%	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	Contribibuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
	6. Alimentação e Nutrição	0,8%	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Contribibuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
	7. Ações Diretas de Combate à Pobreza via Transferência de Renda	-	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa-Renda 7.5 Auxilio-Gás 7.6 Agente Jovem	Contribibuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
		3,2%		
Direitos Incondicionais de Cidadania ***	8. Saúde	13,7%	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico 8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais + Fundo de combate a Pobreza
	9. Educação (2)	1,3%	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)	Receitas Fiscais + Contribuição Social do Salário-educação
		15,0%		
Infraestrutura Social ****	10. Habitação (3)	2,3%	10.1 Infraestrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro	Receitas Fiscais + FGTS + Recursos do FAT
	11. Saneamento e Meio Ambiente (4)	0,9%	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água Infraestrutura outros	
		3,2%		
Outras	Educação (2)	5,8%	9.2 Educação Infantil 9.3 Ensino Médio 9.4 Ensino Superior 9.5 Ensino Profissionalizante 9.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Receitas Fiscais + Recursos próprios
	Cultura	0,2%	12.1 Etnodes. das Sociedades Indígenas 12.2 Produção e Difusão Cultural 12.3 Preservação do Patrimônio Histórico	Receitas Fiscais + Contrib. Sociais (loterias e prognósticos)
		6,0%		

Fonte: Disoc / Ipea. Elaboração dos autores. Notas:

(*) Inclui todas as formas de Emprego e de Trabalho: emprego público (militar e estatutário); emprego assalariado com carteira; emprego assalariado sem carteira; trabalho doméstico (com e sem carteira); trabalho autônomo ou por conta própria; trabalho na construção para uso próprio; trabalho na produção para auto-consumo; trabalho não remunerado.

(**) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais. (***) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos. (****) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

(1) fonte principal do financiamento > 75% do total. (2) Embora o GSF em Educação contemple dispêndios em todos os níveis de ensino, é preciso atentar para o fato de que a maior parte das atribuições pelo Ensino Fundamental têm sido assumidas pelos municípios, assim como a maior parte das do Ensino Médio têm sido assumidas pelos estados. Quanto ao Ensino Superior e à Educação Profissional, é preciso ter claro que, a rigor, não atendem aos critérios usados para classificar as políticas que se organizam com base no eixo dos direitos sociais-incondicionais de cidadania. (3) Inclui ações de Urbanismo, segundo metodologia do GSF por área de atuação. (4) Inclui ações de Meio-Ambiente, segundo metodologia do GSF por área de atuação.

O Quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo 4 Eixos específicos, a saber: Trabalho e Emprego, Assistência Social e Combate à Pobreza; Direitos Incondicionais de Cidadania Social e Infraestrutura Social. Foi criado, em adição, um campo próprio para agrupar

Outras Ações Sociais que não se enquadram nos eixos anteriores, mas que são consideradas pela metodologia de apuração do gasto social da DISOC/IPEA como ações sociais. O quadro também apresenta as fontes de financiamento de alguns dos mais importantes programas sociais relativos às grandes áreas de atuação do gasto social federal.

É importante mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil 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, podemos 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.

Segundo o recorte analítico aqui adotado, é possível ver que as políticas do eixo do *Emprego e do Trabalho* consumiram no período 1995/2002 algo como 72,3% de todo o gasto social federal. Isto significa que praticamente ¾ de tudo o que o governo federal gasta na área social está de alguma maneira relacionado ao mundo do trabalho (Políticas de Proteção ao Trabalhador, Organização Agrária e Política Fundiária), bem como – e sobretudo – ao que se passa na fase de inatividade da força de trabalho (Regime Geral de Previdência Social e Benefícios a Servidores da União). Do total, 46,3% se destinam ao pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (sistemas urbano e rural) e 20,3% estão dirigidos aos benefícios (na maior parte previdenciários) dos servidores públicos (civis e militares).

As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo (aqui chamado eixo) do trabalho – e dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a partir de onde tem início o processo moderno de construção das políticas sociais brasileiras. O assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade, etc), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.

Ainda há, evidentemente, um vazio de proteção social para um segmento expressivo de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas. É o caso

dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram na construção para o próprio uso ou na produção para o auto-consumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer tipo.

Em todos esses casos, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício (passado, presente ou futuro) de qualquer trabalho socialmente útil, mas sim da comprovação de incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida.

As políticas originárias da condição de pobreza – e outras vulnerabilidades sociais específicas – situam-se portanto em torno do Eixo da *Assistência Social, da Segurança Alimentar e do Combate à Pobreza*. Este conjunto de programas e ações representou, no período considerado, 3,2% do gasto social federal, tendo sido financiados principalmente pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) mediante recursos provenientes do fundo de combate à pobreza e contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, especialmente a COFINS.

O Eixo dos *Direitos Incondicionais de Cidadania Social* é composto por todas as ações desenvolvidas na área de Saúde e apenas as ações de Ensino Fundamental na área de Educação. Embora partindo de movimentos históricos e sociais distintos, Saúde Pública e Ensino Fundamental são duas áreas de políticas que paulatinamente foram adquirindo *status* independente dentro das políticas sociais brasileiras. A motivação específica, em cada um destes casos, não provém da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, nem tampouco se resume às camadas mais pobres da população. Ao contrário, ambas foram se consolidando como políticas de proteção necessárias e indispensáveis à plena realização da cidadania social. Somando-se os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 15% do GSF foram despendidos, no período 1995/2002, em nome de políticas e programas que estão se consolidando como *Direitos Incondicionais de Cidadania Social*. A área de Saúde representou

no período 1995/2002 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 13,7% do total, financiados em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a COFINS, a CSLL e a CPMF foram as mais importantes. No caso do Ensino Fundamental é importante mencionar que este nível de ensino é financiado em sua maior parte por municípios e estados. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação).

Por fim, no eixo das políticas de *Infraestrutura Social*, encontram-se as áreas de Habitação e Saneamento, programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais, como o são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/PASEP).[5] O percentual de gasto social federal com ambas as políticas chegou no período considerado a 3,2% do total.

Ao contrário dos direitos à proteção provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos incondicionais de cidadania, que são todos, independente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou dito de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou materialização apenas social. Embora de origem histórica antiga no Brasil, as políticas de Habitação e Saneamento apenas se institucionalizaram como políticas públicas nos anos 70. Mas problemas de ordem institucional e financeira produziram uma certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 80 e primeira metade dos 90. De modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica das políticas de infraestrutura social em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem das políticas sociais brasileiras.

No que diz respeito à estrutura de financiamento das políticas socais apresentadas, ressalta-se a existência de uma grande diversidade de esquemas, diversidade esta 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

[5] A área de Transporte Coletivo Urbano, embora classificável em política de Infraestrutura Social, é uma política que se efetiva totalmente na esfera municipal, motivo pelo qual não será tratada aqui.

fundos patrimoniais (como o FAT no caso das políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o FGTS para as áreas de habitação e saneamento), como revela o Quadro 1.

Conquanto esta 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 saibamos que o resultado atual desta institucionalidade tributária derive 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.[6]

Os números referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos sociais federais no Brasil no período 1995/2002 são apresentados na Tabela 1.

[6] 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. Este 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.

Tabela 1: Estrutura de Financiamento dos Gastos Sociais Federais no Brasil - 1995 a 2002, em % sobre o total.

Fontes	% sobre o total								média	variação
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	s/ total	95/02
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 das Pessoas Jurídicas - 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 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 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[1]	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 Combate e Erradicação da 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[2]	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[3]	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**
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**	**0,0**

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR. Elaboração própria.

[1] Contribuição para os programas especiais; Combustíveis automotivos; Compensações financeiras.

[2] 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 industria cinematográfica nacional; Juros de mora da receita administrada pela 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-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.

[3] 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 credito; Saldos de exercícios anteriores - recursos diversos; Doações de entidades internacionais; Doações de pessoas ou instituições privadas nacionais.

É possível ver, em primeiro lugar, que os recursos provenientes de impostos gerais do orçamento federal representaram na média do período 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 14,2% entre os anos de ponta do período estudado – e tão somente 7,7% – a despeito do incremento de 152,3% entre 1995/2002 – foram recursos do orçamento geral aplicados por iniciativa do governo na área social.[7]

[7] 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, 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. A respeito, ver Anexo Estatístico do *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, produzido semestralmente pelo IPEA.

Uma segunda observação importante diz respeito ao fato de que 68,6% de todo o GSF realizado no período 1995/2002 foi financiado com contribuições sociais vinculadas, das quais as mais importantes foram a CETSS (35,7%) e a COFINS (17,6%). A CPMF, a CSLL e o PIS/PASEP representaram juntas algo em torno de 12,4% do financiamento social na média do período 1995/2002, com tendência de crescimento ao longo dos anos. Ainda dentre as contribuições sociais, destaque-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 FSE, depois rebatizado como FEF e mais recentemente como DRU. Nota-se, na Tabela 1, que uma parte destes recursos voltou para a área social, financiando parcela do GSF: cerca de 24%, em 1995, decai para apenas 7,2%, em 1999. A partir de 2000, contudo, os recursos desvinculados não são mais facilmente perceptíveis na contabilização orçamentária, mas como o GSF subiu muito pouco no período, pode-se supor que a grande parte dos recursos desvinculados passam a compor 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 retomaremos na parte final do texto.

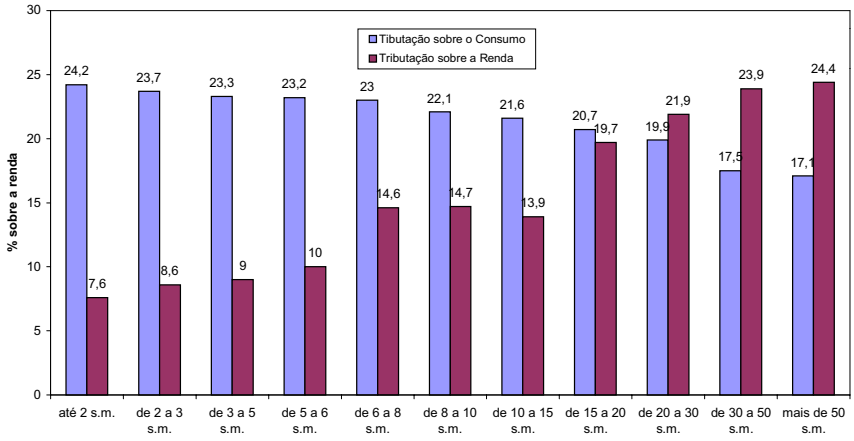
4. Estrutura Tributária e Regressividade do Financiamento Social Federal: 1995/2002.

Pelo exposto até aqui, concluímos que os estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos, não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, 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 das políticas e programas governamentais da área social.

Esta conclusão nos leva a sugerir que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil resida nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social como um todo.

Como podemos ver pelo gráfico 3, há uma regressividade geral da estrutura tributária brasileira que tem, inclusive, aumentado no período recente. Por um lado, a tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; por outro, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. De acordo com Afonso & Araújo (2004), 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.
Brasil, 2002, em salários mínimos.



Fonte: IBPT, IBGE-POF, 2002.

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 IRPF muito estreita.[8] Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase que 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

[8] Sustentam este argumento, por exemplo, Rezende (2001) e Rocha (2002).

monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.[9]

Ora, tanto o diagnóstico acima exposto quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos: 1) o quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil; 2) os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e também de empresas; 3) o potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e também sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira; 4) 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; 5) 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 2, a seguir.

Tabela 2: Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário.
Brasil: 1995 a 2002, em % PIB.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 95/02
Carga Tributária Social Federal *	**11,3**	**11,0**	**12,4**	**12,7**	**13,9**	**14,0**	**15,6**	**15,1**	**13,3**	**34,3**
COFINS	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/PASEP (descontado de 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	0,0	0,0	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
Subt. s/ faturamento, lucro e trans. finan.	**4,0**	**3,6**	**4,3**	**4,1**	**5,4**	**6,3**	**6,6**	**6,8**	**5,1**	**72,6**
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	0,0
FGTS (efetivamente convertido em GSF)	0,1	0,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	100,0
Subtotal sobre folha salarial	**5,3**	**5,7**	**6,2**	**6,1**	**5,8**	**5,7**	**5,8**	**5,8**	**5,8**	**9,2**
Impostos destinados ao GSF:										
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
Subtotal de impostos	**2,0**	**1,7**	**1,9**	**2,6**	**2,7**	**2,1**	**3,2**	**2,5**	**2,3**	**25,2**
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 & Araújo, 2004. Elaboração dos autores, Disoc / Ipea.
(*) Vide Anexo 1 para esclarecimentos acerca da construção dessas categorias.

[9] Uma defesa desta posição pode ser vista em Siqueira, Nogueira & Levy (2003).

Juntas, estas três contribuições sociais representaram algo como 35% de todos os recursos coletados em nome das finanças sociais, que somaram entre 11,3% e 15,1% do PIB no período.[10]

A aqui chamada Carga Tributária Social Federal – cuja explicação completa acerca dos procedimentos metodológicos utilizados encontram-se no ANEXO 1 – 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 1995/2002, contra 5,4% do PIB na soma dos tributos incidentes sobre o faturamento (COFINS e PIS/PASEP), lucro (CSLL) e transações financeiras (CPMF).

Com isso, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo satisfatório se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo *rawlsianos* de justiça distributiva.[11] No caso concreto que estamos analisando, 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.

---

[10] Segundo Afonso & 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: 10).

[11] Sucintamente, o princípio *rawlsiano* de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; 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 através do 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.[12]

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público frente à complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, estão ligados 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.

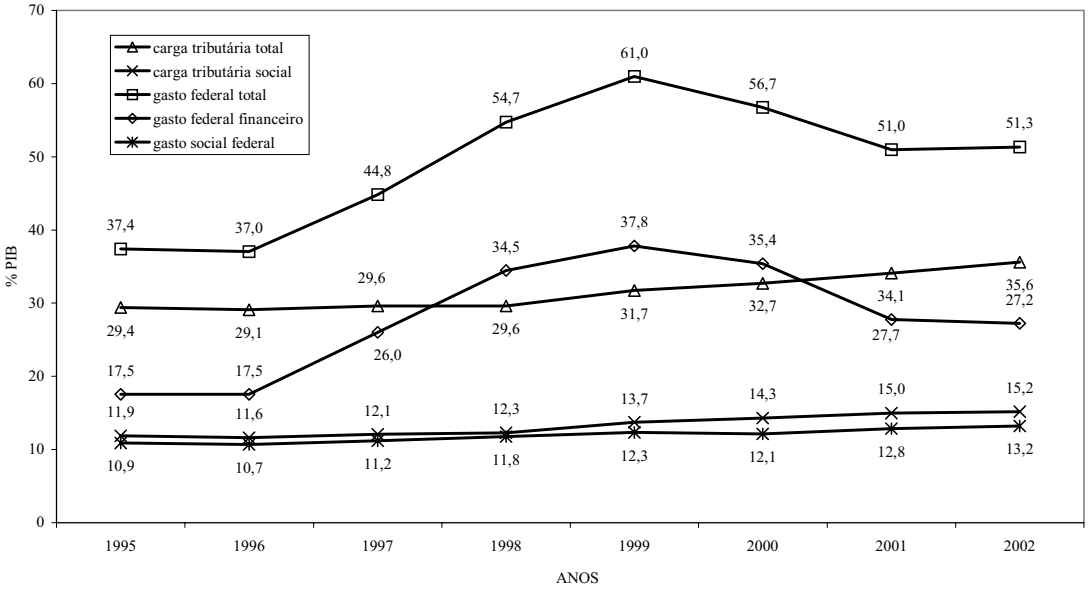
5. Padrão Fiscal-Financeiro do Gasto Público Federal no Brasil: 1995/2002.

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. Mediante o gráfico 4, a seguir, é possível verificar a perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil atual, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como das classes trabalhadoras para as classes rentistas.

[12] 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 (1964/67) 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, encontramo-nos novamente em uma situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital.

GRÁFICO 4

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA E DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL
1995 a 2002, em % do PIB



Fonte: Afonso & Araújo (2004) para carga tributária e Disoc/IPEA para gasto público.

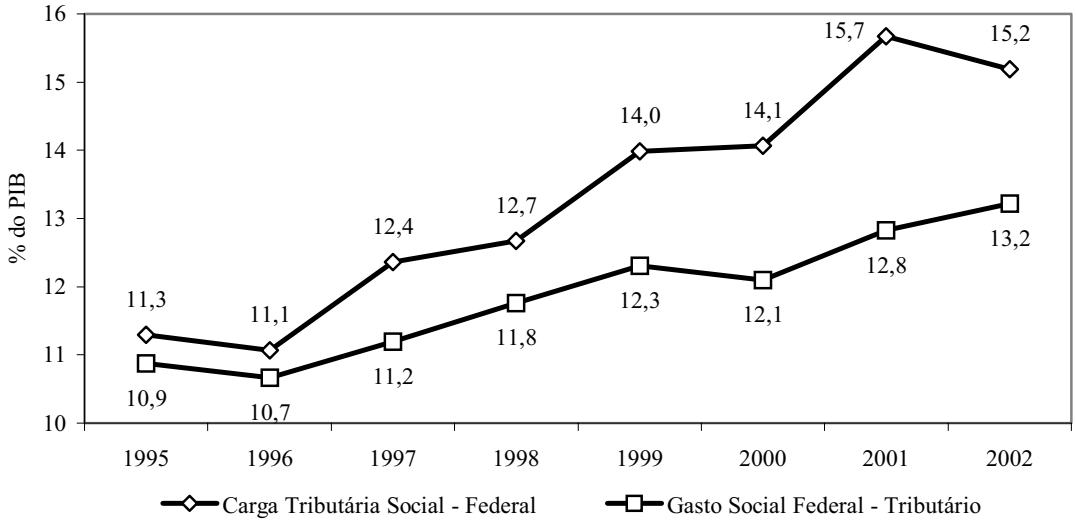
A observação relevante diz respeito ao ritmo de crescimento de algumas das grandezas consideradas no gráfico. Apesar do crescimento da carga tributária total, vê-se que o gasto social federal se manteve num patamar relativamente constrangido entre 1995/2002. O aumento da carga tributária total pode ser, em sua maior parte, explicado pelo aumento mais que proporcional da carga tributária social. 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,[13] cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira. Ou seja, a diferença de comportamento entre o gasto social federal 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 para o Orçamento Geral da União (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 88). Como pode ser visto pelo gráfico

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

5, há, durante todo o período 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 exigido pelo FMI e pagamento de parte dos juros da dívida pública.[14]

Gráfico 5 - Carga Tributária Social Federal e Gasto Social Federal Tributário: 1995-2002



Fonte: Afonso & Araújo (2004) para Carga Tributária e
Castro et Alli (2003) para Gasto Social Federal
Elaboração dos autores

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 através das tabelas 3 e 4 abaixo.

[14] 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: 10).

Tabela 3: Comparações entre Gasto Social Federal e Carga Tributária no Brasil: 1995 a 2002.

Ano	GSFt/PIB em %	União		Total das 3 Esferas	(a/b) GSFt/CTSf em %	(a/c) GSF/CTBu em %	(a/d) GSF/CTB em %	Número Índice 1995=100			
		CTSf/PIB em %	CTBu/PIB em %	CTB/PIB em %							
	(a)	(b)	(c)	(d)				(a)	(b)	(c)	(d)
1995	10,9	11,9	20,8	29,4	92	52	37	100	100	100	100
1996	10,7	11,6	20,5	29,1	92	52	37	98	98	98	99
1997	11,2	12,1	21,2	29,6	93	53	38	103	102	102	101
1998	11,8	12,3	21,4	29,6	96	55	40	108	103	103	101
1999	12,3	13,7	23,1	31,7	90	53	39	113	116	111	108
2000	12,1	14,3	23,5	32,7	85	51	37	111	121	113	111
2001	12,8	15,0	24,9	34,1	86	52	38	118	126	120	116
2002	13,2	15,2	26,3	35,6	87	50	37	122	128	126	121
Indicadores											
Var. 95/02	21,6	27,9	26,4	21,2	-4,9	-3,8	0,3	21,6	27,9	26,4	21,2
Média 95/02	11,9	13,2	22,7	31,5	89,9	52,3	37,7	9,1	11,7	9,2	7,1

Fontes: Afonso & Araújo (2004) para Carga Tributária e Castro et alli (2003) para Gasto Social; IBGE para PIB.
GSF_T: gasto social federal - tributário; CTS_F: carga tributária social federal; CTB_U: carga tributária bruta da união; CTB: carga tributária brutra; PIB: produto interno bruto.

Pela tabela 3, vemos que a variação de 21,6% da relação GSF_T/PIB, entre 1995 e 2002, é inferior tanto à variação de 27,9% da relação CTS_F/PIB como à variação de 26,4% da relação CTB_U/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 de gasto social ao nível federal. A evolução da razão GSF_T/CTS_F (a/b) evidencia que, entre 1995 e 1998, o GSF_T subiu ligeiramente em relação a CTS_F, mas entre 1999 e 2002, esta relação se inverte e se torna abertamente desfavorável ao GSF_T.

Na tabela 4, por sua vez, podemos constatar que uma parte não desprezível do aumento da carga tributária social entre 1995 e 2002 (sobretudo entre 1999 e 2002) deve ter sido apropriada, não pelo gasto social federal, como visto acima, mas possivelmente pelas formas financeiras do gasto público. Isto pode ser visto pelas informações comparadas das últimas colunas da tabela 4.

Tabela 4: Comparações entre Gasto Social Federal e Demais Dimensões do Gasto Público Federal no Brasil: 1995 a Valores em R$ milhões correntes.

Ano	Não-financeira [1]		Financeira [2]		Despesa Efetiva [5]	PIB em R$ correntes	Comparações (em %)					
	GSF [3]	Total	Juros e Encargos [4]	Total								
	a	b	c	d	e = b + d	f	a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
1995	78.893	127.621	16.766	113.279	240.900	646.192	61,8	69,6	32,7	12,2	47,0	17,5
1996	92.429	150.717	19.511	136.442	287.159	778.887	61,3	67,7	32,2	11,9	47,5	17,5
1997	107.623	160.444	21.033	226.348	386.792	870.743	67,1	47,5	27,8	12,4	58,5	26,0
1998	118.743	181.717	30.812	315.115	496.832	914.188	65,3	37,7	23,9	13,0	63,4	34,5
1999	127.967	220.173	45.356	364.627	584.801	973.846	58,1	35,1	21,9	13,1	62,4	37,4
2000	146.972	227.967	38.835	384.510	612.477	1.101.255	64,5	38,2	24,0	13,3	62,8	34,9
2001	164.287	271.596	52.816	328.627	600.223	1.198.736	60,5	50,0	27,4	13,7	54,8	27,4
2002	190.477	314.875	55.261	360.053	674.928	1.346.028	60,5	52,9	28,2	14,2	53,3	26,7
Var. 95/02							-2,1	-24,0	-13,8	15,9	13,4	52,6
Média 95/02							62,4	49,9	27,3	13,0	56,2	27,8

Fontes: GSF, DISOC/IPEA; CTB, SRF; PIB, IBGE.

(1) A diferença entre o Total e o GSF corresponde ao Gasto Não Financeiro Não Social, como custeio e investimentos.

(2) 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.

(3) 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.

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

(5) 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.

As três primeiras colunas de comparações mostram que o GSF, no período 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.

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 necessários à estabilização monetária 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 4 um movimento bastante desigual de apropriação do GSF e do gasto financeiro sobre o PIB. Enquanto o GSF frente ao PIB cresceu, entre 1995/2002, algo como 21,6%, o gasto financeiro cresceu 52,6% no mesmo período. Com isso, o gasto social federal 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 1995/2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

6. Em Conclusão: Restrições Macroeconômicas às Finanças Sociais Federais.

O estudo das finanças sociais é importante para estabelecer as relações da área social com o quadro de restrições macroeconômicas, bem como com a estrutura tributária vigente, de tal modo a se visualizar os alcances e limites dos gastos sociais.

Pelo lado do financiamento social, vimos 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 destes 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, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e mais recentemente pela DRU.[15] Assim, olhando a questão apenas por este ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 90 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.

[15] Um desenvolvimento completo deste argumento pode ser visto em Dain & Soares (1998) e Dain (2001).

Com relação ao primeiro aspecto, vimos 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 ao evidenciarmos o fato de que fazem 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.[16] 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 está vinculado 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, através 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, vimos neste capítulo 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 1998/2000, quando se concentra o auge da crise de sustentação do Plano Real.

---

[16] 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.

Em suma, como argumentado 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.[17] Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995/2002, cresceu bem menos que proporcionalmente ao crescimento verificado em outras esferas do gasto público. Tal como esperamos ter 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, principalmente 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;

ii) os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar (depois da infraestrutura social: saneamento e habitação) na nova fronteira do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das constantes propostas em circulação, 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.

[17] Defende também esta posição, entre outros, Fagnani (1999).

Referências Bibliográficas.

AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A. Contribuições sociais, mas antieconômicas. Rio de Janeiro: *mimeo*, 2003.

BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIASOTO JR. Limites e sustentabilidade da política fiscal. Campinas: IE/Unicamp, *Cecon: Política Econômica em Foco*, n. 1, 2003.

CASTRO, J. A. et alli. Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão* n. 988, 2003.

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. Campinas: IE/Unicamp, *Economia e Sociedade*, n. 17, 2001.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/98. Campinas: IE/Unicamp, *Economia e Sociedade*, n. 13, 1999.

FERNANDES, M. A. Mensuração do Gasto Público Social: A metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA (*mimeo*). Brasília: IPEA, Setembro de 2000.

FRAGA, E. A DRU as receitas sociais vinculadas. Brasília: *mimeo*, 2000.

RAWLS, J. *La Justicia como Equidad: una reformulación*. Barcelona: Paidós, 2002 (original em inglês de 2001).

ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. Rio de Janeiro: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 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.

ANEXO 1: Procedimentos Metodológicos para a Construção da Carga Tributária Social Federal (CTS_F) e do Gasto Social Federal Tributário (GSF_T).

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, optamos por algumas transformações tanto no indicador do gasto social quanto no da carga tributária, visando 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 ($GSF_{não\text{-}T}$), tais como: operações de crédito, recursos diretamente arrecadados, etc. Após essa transformação, o que se tem é precisamente o Gasto Social Federal Tributário (GSF_T), que pode ser escrito como: $GSF_T = GSF - GSF_{não\text{-}T}$

Pelo lado da arrecadação, criou-se a noção de Carga Tributária Social Federal (CTS_F), 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_F apenas as arrecadações tributárias provenientes das Contribuições Sociais e dos Impostos dirigidos – constitucionalmente ou não – à área social. Desta forma, temos que: $CTS_F = CTF_{Contribuições\ Sociais} + CTF_{impostos}$ onde: $CTF_{Contribuições\ Sociais} = \Sigma CTF_{Contribuições\ Sociais\ seguridade} + \Sigma CTF_{\ Outras\ ontribuições\ Sociais}$

Ainda em relação à CTS_F, foi necessário reduzi-la para captar apenas aquela parte que se destina ao fluxo corrente (anual) de gastos sociais. No caso das Contribuições Sociais, deduzimos do PIS/PASEP (FAT), já descontada a DRU, aquela parcela que é destinada ao BNDES. Do total arrecadado com o FGTS, por sua vez, incluímos 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: $CTF_{impostos} = CTF_{MDE} + ß*\Sigma CTF_{impostos}$

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. Adotamos, para efeito desse trabalho, aquela parcela de impostos da União que anualmente se converte em Gasto Social Federal realizado e que não foram imputados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ou seja: $ß*\Sigma CTF_{impostos} \cong GSF_{impostos} - GSF_{MDE}$

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.