

## Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002<sup>1</sup>

---

*José Celso Cardoso Jr.*<sup>2</sup>  
*Jorge Abrahão Castro*<sup>3</sup>

### Resumo

Este texto procura verificar as implicações da estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao padrão de 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 crescente, particularmente no segundo mandato de FHC, quando as fontes externas de financiamento da economia se reduziram e o governo foi 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. 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. Embora não tenha havido queda absoluta dos gastos sociais entre 1995-2002, seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos legalmente vinculados à área social.

**Palavras-chave:** Economia brasileira; Gastos sociais.

### Abstract

#### *Political economics of Brazilian social finances (1995-2002)*

The aim of this article is to verify the implications to the pattern of social federal expenditure during the period 1995-2002 of the monetary stabilization strategy after 1994. We argue that the macroeconomic framework that allowed the relative control of inflation caused a process of increasing indebtedness of Brazilian government, especially during the second mandate of Fernando Henrique Cardoso, when the external financing of the economy decreased and the government had to abandon the exchange anchor. To cope with this situation – and to preserve the monetary stabilization – the federal government had to cut real expenditures and increase tax collection. This increase came mostly from fiscal revenue earmarked to social expenditure; however, social expenditure increased less than that, given unlinking measures that gave the Union the possibility of using freely a part of those resources. Although there was not an absolute fall of social expenditure in 1995-2002, the growth of such expenditures was inferior to the growth of the resources legally earmarked.

**Key words:** Brazilian economy; Social expenditure.

**JEL H500.**

---

(1) Trabalho recebido em 20 de junho de 2005 e aprovado em março de 2006. Os autores agradecem os pertinentes comentários efetuados por parecerista anônimo, cuja incorporação esperamos ter ajudado a deixar o texto mais claro. Erros e omissões ainda remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

(2) Doutorando pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador do Ipea. E-mail: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

(3) Doutor em Economia pelo IE da Unicamp. Pesquisador do Ipea. E-mail: <jorge.abrahao@ipea.gov.br>.

## Introdução

Este texto é uma versão que sintetiza dois textos mais abrangentes, que tratam da estrutura de gastos e financiamento das políticas sociais brasileiras de responsabilidade do governo federal. Eles foram feitos no decorrer de uma pesquisa levada a cabo na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea ao longo de 2005.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

Para fazer frente a essa 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 reduziram e o governo foi levado a abandonar a âncora cambial.

Nesse segundo período, o corte dos gastos sociais, em termos reais, atingiu sobretudo itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, investimentos em habitação e saneamento, entre outros gastos sociais. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu com aumento da arrecadação de impostos e principalmente das contribuições sociais, o que permitiu a esse item de receita que ampliasse sua participação na composição total das receitas de governo. Esse movimento esteve associado ao fato de as contribuições sociais serem tributos não repassáveis para estados e municípios, e também devido à possibilidade facultada ao governo federal, por meio de Emenda Constitucional específica, de desvincular parte de tais recursos para outros fins não estritamente sociais.

Em síntese, o aumento da carga tributária bruta (CTB) dependeu basicamente do aumento das contribuições sociais, que, a despeito das vinculações constitucionais, não originou aumento dos gastos sociais na mesma magnitude devido à desvinculação patrocinada pelo governo federal. O que houve de fato no período foi 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. Por isso, podemos afirmar que a estratégia macroeconômica do

---

(4) Esta pesquisa resultou na publicação do livro: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, organizado por Luciana Jaccoud (Ipea, 2005).

(5) Uma discussão pormenorizada acerca desse argumento central pode ser vista em Belluzzo e Almeida (2002) e Biasoto Jr. (2003).

período imputou ao lado social o aumento da arrecadação, mas por outro, constrangeu o potencial de financiamento dos gastos sociais em seu conjunto.

Para estudar esse conjunto de fenômenos, o texto está organizado, além desta introdução, em mais seis seções e um anexo. Na seção 1, apresentamos algumas definições utilizadas para a relação entre Política Social e Áreas de Atuação Social do Gasto Federal. Na seção 2, mostramos 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, 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 estrangulamentos à execução das diversas políticas sociais, particularmente quando olhadas pela 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 país.

## **1 Políticas sociais e “Áreas de Atuação” social do gasto federal**

Para o intuito deste trabalho, a política social foi entendida como um conjunto de programas e ações do Estado, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população. Tais necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca oferecer segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, dentre as quais se podem citar: a incapacidade de ganhar a vida no mundo do trabalho; diversas posições vulneráveis dentro do ciclo de vida do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco, como em casos de acidentes (invalidez por acidente). Além disso, também objetiva atender a demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos.

No caso do Brasil, a política social tem como marco jurídico/institucional a Constituição Federal (CF) de 1988, que discrimina a Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência, além do Seguro-desemprego – como área central de proteção social. Há também uma série de outras políticas que respondem a determinações tanto da CF quanto de leis ordinárias e que estão, de modo geral, voltadas para melhoria das condições de vida da população, sendo reconhecidas como direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social, que envolve programas e ações de Educação, Cultura, Trabalho, Habitação e Urbanismo e Saneamento Básico. Também fariam parte desse conjunto as ações e programas de Proteção ao Meio Ambiente, Organização Agrária e Ciência e Tecnologia voltados para a área social.

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

Visto isso, a divisão do Gasto Social Federal (GSF) por *áreas de atuação* procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais legalmente garantidos, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As *áreas de atuação* para fins deste trabalho são: Educação, Cultura, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento e Meio Ambiente, Previdência Social, Assistência Social, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária, Habitação e Urbanismo e Benefícios a Servidores Públicos.<sup>6</sup> A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de *ação* na nova classificação orçamentária).

Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Com isso, evitou-se a

---

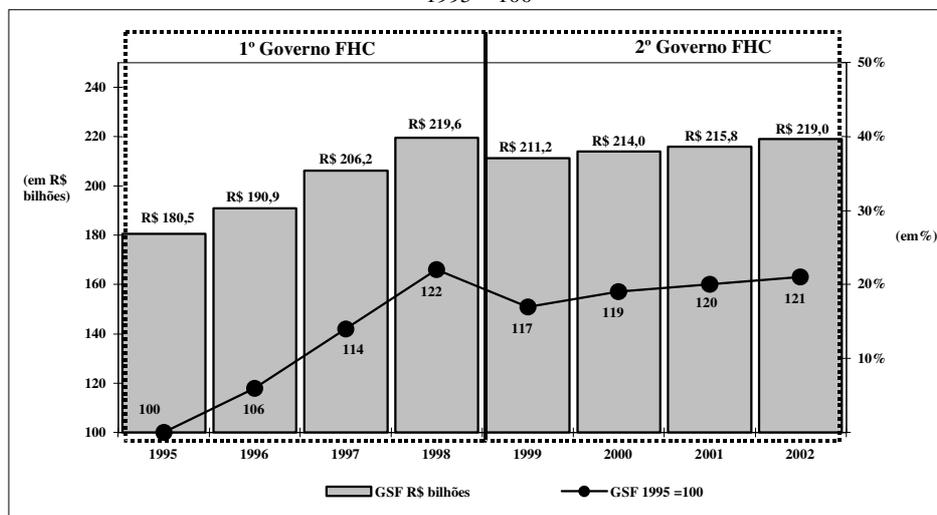
(6) A já tradicional linha de estudo e pesquisa sobre o gasto social brasileiro desenvolvida por McGreevey; Piola et al. (1987), Piola et al. (1989), Piola e Camargo (1994), Fernandes et al. (1998a), Fernandes et al. (1998b), Ribeiro e Fernandes (2000), Castro et al. (2003) quase sempre tomou como padrão as mesmas áreas sociais que foram adotadas neste trabalho. Esses estudos também sempre adotaram em suas análises o conceito de Gasto Público Social.

perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração.

## 2 Evolução do Gasto Social Federal (GSF) no Brasil: 1995-2002

Os primeiros anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso beneficiaram-se da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações da dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Houve, nesse 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, e a busca por antecipação de aposentadorias, que ocorreu depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário, pressionaram para cima o gasto social federal (GSF), que cresceu expressivamente até 1998, como demonstram os dados do Gráfico 1.<sup>7</sup>

Gráfico 1  
Evolução do GSF real no governo FHC, 1995-2002.  
1995 = 100



(7) 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 desse movimento e da distinção entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC. No primeiro, observa-se um crescimento real dos gastos sociais federais, 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. Isso 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 tiveram como consequência uma redução no ritmo de crescimento do PIB e um aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998 ainda se observa um crescimento do GSF real. Esse 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 decréscimo 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.

### **3 Estrutura de financiamento e gastos sociais federais, por Eixos Estruturantes das Políticas Sociais e Áreas de Atuação Social: 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 algumas das especificidades de cada uma das políticas sociais, configurando-se 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 2005, 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. Isso 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 Infra-estrutura Social.

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.

É importante lembrar que a análise aqui realizada não tem como foco a integralidade do SBPS, mas apenas aquela parte que está sob responsabilidade do Executivo federal. A presença dessa esfera de governo – como regulador, gestor e financiador – é bastante variável a depender da política em questão. Com efeito, uma série de fatores contribuiu para explicar tal situação, mas o destaque cabe ao significativo processo de descentralização das políticas sociais levado a cabo no período pós-1988. Assim, no caso da Saúde e da Educação nos níveis fundamental e médio, embora boa parte dos gastos seja de responsabilidade de estados e municípios, se reconhece a existência de uma política nacional, que se espraia para o país a partir de uma orientação que emana da esfera federal. Na Assistência Social, embora a esfera federal ainda responda pela maior parte dos gastos, já que os principais programas giram em torno de transferências diretas de renda – constitucionais ou não –, o fato é que as ações em serviços são há muito executadas de forma descentralizada por estados e municípios, diretamente ou por meio de entidades privadas. No que se refere a Habitação e Saneamento, a esfera municipal aparece como a grande responsável pela execução dos gastos, ainda que, do ponto de vista do financiamento, elas estejam em grande medida na dependência de recursos provenientes de fundos geridos em nível federal. A política de Previdência Social Básica (RGPS), que inclusive responde pela maior parte dos gastos sociais efetivos, é realizada a partir do nível federal de governo, o que, de resto, garante certa robustez à escolha metodológica de se abordar aqui aquela parcela do SBPS que se organiza e se implementa a partir do âmbito federal.

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 <sup>(1)</sup>
Trabalho e Emprego <sup>(5)</sup>	1. Previdência Social Básica - RGPS	46,3%	1.1 RGPS - urbano	Contrib. Sociais (Cofins, CETSS, CPMF)
			1.2 RGPS - rural	
	2. Previdência e Benefícios a Servidores da União	20,3%	2.1 Regime próprio de Militares	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais
			2.2 Regime próprio de Servidores Civis	
	3. Políticas de Apoio ao Trabalhador	4,4%	3.1 Abono e Seguro-Desemprego	Recursos do FAT
			3.2 Intermediação e Qualificação Profissional	Recursos do FAT
			3.3 Geração de Emprego e Renda	Recursos do FAT
			3.4 Valorização do Servidor Público	Receitas Fiscais
	4. Organização Agrária e Política Fundiária	1,3%	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar	Recursos do FAT
			4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais	Receitas Fiscais + Fundo de combate a Pobreza
4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)			Receitas Fiscais + Fundo de combate a Pobreza	
		72,3%		
Assistência Social e Combate à Pobreza <sup>(6)</sup>	5. Assistência Social	2,4%	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/LOAS)	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
			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	
	6. Alimentação e Nutrição	0,8%	6.1 Merenda Escolar	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
			6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	
	7. Ações Diretas de Combate à Pobreza via Transferência de Renda	-	7.1 Bolsa-Escola Federal	Contribuição Social para Seguridade + Fundo de Combate a Pobreza
			7.2 Bolsa-Criança Cidadã	
			7.3 Bolsa-Alimentação	
			7.4 Bolsa-Renda	
			7.5 Auxílio-Gás	
			7.6 Agente Jovem	
		3,2%		

Continua...

Quadro 1 - Continuação

Eixos	Políticas Sociais	GSF-95/02 (em %)	Principais Programas/ações	Fontes de Financiamento <sup>(1)</sup>
Direitos Incondicionais de Cidadania <sup>(7)</sup>	8. Saúde	13,7%	8.1 SUS: atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico	Receitas Fiscais + Contribuições Sociais + Fundo de combate a Pobreza
			8.2 SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas)	
			8.3 Saúde da Família	
	9. Educação <sup>(2)</sup>	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%		
Infra-estrutura Social <sup>(8)</sup>	10. Habitação <sup>(3)</sup>	2,3%	10.1 Infra-estrutura Urbana	Receitas Fiscais + FGTS + Recursos do FAT
			10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro	
	11. Saneamento e Meio Ambiente <sup>(4)</sup>	0,9%	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida	
			11.2 Pró-Água Infra-estrutura outros	
		3,2%		
Outras	Educação <sup>(2)</sup>	5,8%	9.2 Educação Infantil	Receitas Fiscais + Recursos próprios
			9.3 Ensino Médio	
			9.4 Ensino Superior	
			9.5 Ensino Profissionalizante	
			9.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)	
	Cultura	0,2%	12.1 Etnodes. das Sociedades Indígenas	Receitas Fiscais + Contrib. Sociais (loterias e prognósticos)
			12.2 Produção e Difusão Cultural	
		12.3 Preservação do Patrimônio Histórico		
		6,0%		

Notas: (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. (5) 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; (6) Inclui Programas e Ações Sociais constitucionalizadas e eventuais. (7) Inclui Direitos individualizáveis e Direitos Coletivos Difusos. (8) Inclui Políticas com claros impactos sociais, fundados em Direitos Coletivos Difusos.

Fonte: Disoc/Ipea. Elaboração dos autores.

O Quadro 1 agrupa as políticas sociais de âmbito federal segundo quatro eixos específicos, a saber: Trabalho e Emprego; Assistência Social e Combate à Pobreza; Direitos Incondicionais de Cidadania Social; e Infra-estrutura Social. Foi criado, em adição, um campo próprio para agrupar Outras Ações Sociais que não se explicam nem pelos eixos anteriores, nem por nenhum outro princípio exclusivo. 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. Isso, 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. Isso significa que praticamente três quartos de tudo o que foi gasto na área social esteve 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).<sup>8</sup>

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 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

---

(8) Essa é uma opção metodológica freqüente, porém não consensual. Embora haja elementos a justificar um tratamento diferenciado aos servidores do Estado, excluindo-os, por exemplo, do cômputo final dos gastos ditos sociais, optou-se por mantê-los como parte integrante das políticas públicas estruturadas em torno do emprego porque esses trabalhadores, a despeito do regime jurídico próprio que os rege, compartilham com os trabalhadores do setor privado uma série de obrigações e direitos de natureza social. Entre outros, os servidores do Estado recebem proventos sobre os quais incidem contribuições sociais próprias, possuem regimes de aposentadorias, pensões e alguns outros benefícios sociais derivados da sua condição de trabalhadores, etc. Para efeitos deste texto, portanto, não cabe entrar em maiores detalhes acerca das especificidades que envolvem a questão do emprego público.

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 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 autoconsumo, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos previdenciários de qualquer tipo. No caso da população em idade ativa comprovadamente pobre (segundo os critérios de acesso aos programas e ações da Assistência Social), o governo disponibiliza um conjunto de ações sociais temporárias de proteção, conforme pode ser visto no Quadro 1.

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. Para a população com 65 anos ou mais, também comprovadamente pobre (renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo), há um outro conjunto de ações e programas da Assistência Social, como o BPC/LOAS. Esse conjunto de programas e ações representou, no período considerado, 3,2% do gasto social federal, tendo sido financiado 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.

No que se refere às políticas do eixo Direitos Incondicionais de Cidadania, vale dar destaque para alguns dos programas da Saúde, como Atendimento Ambulatorial, Emergencial, Hospitalar e Farmacêutico; Prevenção e Combate de Doenças; Saúde da Família. No conjunto, a área Saúde representou no período 1995-2002 o terceiro maior fator de gasto social federal, com 13,7% do total, valor

financiado em sua quase totalidade com aportes fiscais e contribuições sociais, das quais a COFINS, a CSLL e a CPMF foram as mais importantes. Cabe mencionar que no caso da Saúde os gastos do governo federal representam apenas 50% de todos os gastos efetuados, pois o SUS é um sistema formado pelas ações e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No período analisado, quando se intensificou a descentralização do SUS, houve redução da participação relativa da União no seu financiamento e aumento das demais esferas.

O quarto maior fator de gasto social federal no período foi a Educação (com 7,1% do total), embora seja preciso mencionar que os níveis de ensino fundamental e médio sejam na verdade financiados em sua maior parte por municípios e estados, respectivamente. Cabe à União o financiamento prioritário do ensino de nível superior (Desenvolvimento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação).

Somados os aportes para as áreas da Saúde e Ensino Fundamental, tem-se que cerca de 15% do gasto social federal foi despendido, no período 1995-2002, em nome de políticas e programas que estão se consolidando como direitos sociais-incondicionais de cidadania. 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 desses 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.

Por fim, no eixo das políticas de Infra-estrutura Social, encontramos nas áreas de Habitação e Saneamento, programas financiados em sua maior parte com recursos fiscais e fundos patrimoniais dos trabalhadores, como o são o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – PIS/PASEP). O percentual de gasto social federal com ambas as políticas chegou no período considerado a 3,2% do total.<sup>9</sup>

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, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou dito de outra forma, de apropriação individual, os direitos ligados à infra-estrutura 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 1970. Mas problemas de

---

(9) A área de Transporte Coletivo Urbano, embora classificável em política de Infra-estrutura Social, é uma política que se efetiva totalmente na esfera municipal, motivo pelo qual não será tratada aqui.

ordem institucional e financeira produziram uma certa desarticulação das mesmas ao longo dos anos 1980 e primeira metade dos 1990. De modo que a tentativa de reordenação institucional e econômica das políticas de infra-estrutura social em período recente apenas confirma o seu caráter tardio e ainda periférico dentro do processo de montagem das políticas sociais brasileiras.

Do que foi dito até o momento, importa ressaltar a existência de uma grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade essa que congrega as seguintes fontes: recursos provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras de menor importância, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Conquanto essa diversidade de fontes 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 dessa 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*, os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no país, embora em grande parte consagrados na legislação, não têm sido por inteiro aplicados na orçamentação da Seguridade Social; *segundo*, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; *terceiro*, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva.<sup>10</sup>

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.

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). Desse

---

(10) 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. Esses 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.

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.<sup>11</sup>

Uma segunda observação importante diz respeito ao fato de que 68,6% de todo o gasto social federal realizado no período 1995-2002 foi financiado com contribuições sociais, das quais as mais importantes foram a CETSS (35,7% do total) e a Cofins (17,6%). A CPMF, a CSLL e o PIS/Pasep (FAT) representaram juntos algo como 12,4% do financiamento social na média do período 1995-2002, com tendência de crescimento ao longo dos anos. Ainda dentre as contribuições sociais, destaquem-se negativamente as participações decrescentes do salário-educação e das contribuições de servidores públicos para os seus regimes próprios de benefícios.

Tabela 1  
Estrutura de financiamento das políticas sociais do governo federal no Brasil  
1995-2002

Fontes	% sobre o total									Média s/ total	Variação 95/02
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002			
1 - Tesouro	94,0	94,6	94,3	94,8	96,8	96,7	97,2	97,6	95,7	3,8	
1.1 Recursos Provenientes de Impostos	8,3	8,9	8,1	10,6	12,6	10,9	17,5	14,0	11,4	69,6	
1.1.1 Recursos Ordinários	4,2	4,1	5,2	7,6	9,2	7,0	13,6	10,5	7,7	152,3	
1.1.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	4,1	4,8	2,8	3,0	3,4	3,9	3,9	3,5	3,7	-14,2	
1.2 Contribuições Sociais	56,5	61,3	66,0	61,7	72,8	78,1	74,8	77,8	68,6	37,5	
1.2.1 Contribuição Social s/ o Lucro 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	

Continua...

(11) É importante mencionar que a execução orçamentário-financeira do Gasto Social Federal, 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 representam 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.

Tabela 1 – Continuação

Fontes	% sobre o total									Média s/ total	Variação 95/02
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002			
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	-	
1.2.8 Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	7,1	
1.3 Contribuições Econômicas <sup>(1)</sup>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-91,0	
1.4 Títulos do Tesouro Nacional	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,4	0,2	397,1	
1.5 Operação de Crédito	2,3	2,0	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,5	1,0	-77,6	
1.6 Recursos Diretamente Arrecadados	1,4	1,6	2,0	2,3	1,9	3,0	1,7	2,3	2,0	66,2	
1.7 Crédito Educativo	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-	
1.8 Fundo de 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 <sup>(2)</sup>	1,4	1,2	1,2	1,4	1,6	3,4	0,4	0,2	1,4	-83,1	
2 Outras Fontes	5,7	4,4	2,4	2,5	1,2	1,2	1,1	1,0	2,4	-82,8	
2.1 Diretamente Arrecadados	2,7	2,0	1,9	1,6	1,0	1,0	1,0	0,9	1,5	-67,5	
2.2 Aplicação do Salário-Educação	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-78,1	
2.3 Outras Fontes <sup>(3)</sup>	2,7	2,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,8	-98,9	
3 Recursos extra-orçamentários - FGTS	0,3	1,0	3,3	2,7	2,0	2,1	1,7	1,5	1,8	359,0	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

(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 indústria cinematográfica nacional; juros de mora da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF); recursos do programa de administração patrimonial imobiliária; cota-parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante; receitas de honorários de advogados – Fundaf; multas incidentes sobre receitas administradas pela SRF/Ministério da Fazenda (MF); recursos das operações oficiais de crédito; reforma patrimonial – alienação de bens; títulos da dívida agrária; outros recursos vinculados; cota-parte da contribuição sindical; desvinculação de impostos e contribuições sociais; recursos de convênios; saldos de exercícios anteriores – recursos do Tesouro Nacional; doações de entidades internacionais; (3) Operações de crédito internas – em moeda; operações de crédito internas – bens e/ou serviços; operações de crédito externas – em bens e/ou serviços; receita de convênios; recursos diversos; saldos de exercícios anteriores – operações de crédito; saldos de exercícios anteriores – recursos diversos; doações de entidades internacionais; doações de pessoas ou instituições privadas nacionais. Fonte: Sidor/SOF, Siafi/STN e Disoc/Ipea. Elaboração própria.

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 que de 1995 a 1998, uma parte desses recursos voltou para a área social, financiando parcela expressiva dos gastos totais (de 24% em 1995 a 17,9% em 1998). A partir de 1999, contudo, os recursos desvinculados deixaram de contribuir exclusivamente para a área social e passaram a compor a estratégia

de superávit primário do governo federal. Por meio desse 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.

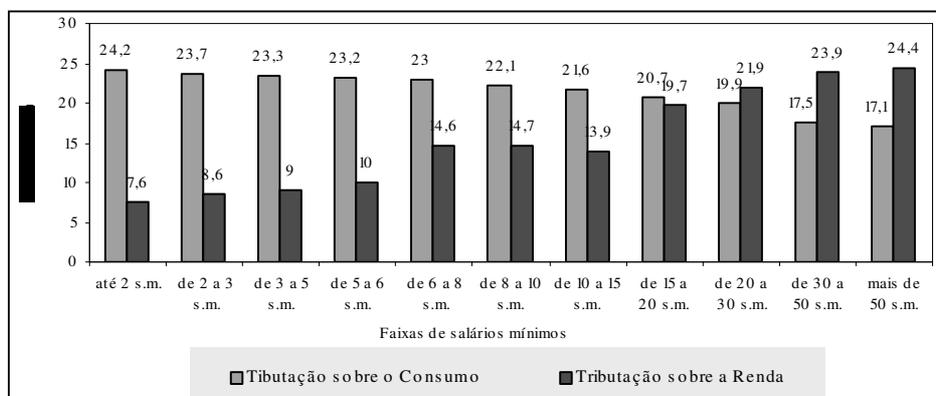
#### 4 Estrutura tributária e regressividade do financiamento social federal: 1995-2002

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.

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

Como podemos ver pelo Gráfico 2, 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.

Gráfico 2  
Incidência da tributação direta e indireta sobre a renda no Brasil – 2002



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

De acordo com Afonso e Araújo (2004), essa 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.

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.<sup>12</sup> Por esse 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 isso não seja suficiente para reverter a regressividade dessa forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante a utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.<sup>13</sup>

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 a 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, como pode ser visto na Tabela 2, a seguir. Essas três contribuições sociais representaram em conjunto algo como 35% de todos os recursos arrecadados em nome das finanças sociais federais (denominada de Carga

---

(12) Sustentam esse argumento, por exemplo, Rezende (2001) e Rocha (2002).

(13) Uma defesa dessa posição pode ser vista em Siqueira; Nogueira e Levy (2003).

Tributária Social Federal, na Tabela 2), que somaram entre 11,3% e 15,1% do PIB no período, conforme a Tabela 2.<sup>14</sup>

Tabela 2  
Carga tributária social federal e gasto social federal tributário no Brasil  
1995-2002

Denominação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média	Var. 95/02
Carga Tributária Social Federal <sup>(1)</sup>	11,3	11	12,4	12,7	13,9	14	15,6	15,1	13,3	34,3
Subtotal – Faturamento, Lucro, Transações Financeiras	4,0	3,6	4,3	4,1	5,4	6,3	6,6	6,8	5,1	72,6
Cofins	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,6	3,8	3,8	2,9	55,2
PIS/Pasep (descontado repasse ao BNDES)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,8
IPMF/CPMF	-	-	0,8	0,9	0,8	1,3	1,4	1,5	0,8	-
CSLL	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6
Subtotal - Folha Salarial	5,3	5,7	6,2	6,1	5,8	5,7	5,8	5,8	5,8	9,2
CETSS	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,2	5,3	5,1	7,9
Contrib. Serv. Público	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-
FGTS (efetivamente convertido em GSF)	0,1	0,2	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	99,0
Subtotal – Impostos	2,0	1,7	1,9	2,6	2,7	2,1	3,2	2,5	2,3	25,2
Vinculação para MDE - Educação	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	(9,3)
Outras áreas sociais	1,1	1,0	1,2	1,8	1,9	1,4	2,4	1,7	1,6	51,5
Gasto Social Federal Tributário <sup>(2)</sup>	10,9	10,7	11,2	11,8	12,3	12,1	12,8	13,2	11,9	21,1

Carga Tributária Social Federal – é uma categoria que não existe nas Contas Nacionais. Agrupam-se sob uma mesma rubrica os tributos que existem em função de alguma necessidade de gasto social, tão-somente para oferecer uma dimensão dos recursos colhidos da sociedade em nome da área social como um todo. Cabe também advertir que a Carga Tributária Social não se confunde com o Orçamento da Seguridade Social, na medida em que inclui, além da Cofins, CPMF, CSLL, Contribuição à Previdência Social e PIS/Pasep, fontes próprias do OSS, os recursos provenientes do FGTS e os recursos impostos que financiam os gastos sociais e parte dos gastos com Educação. Fontes de menor importância na composição final da Carga Tributária Social não foram consideradas. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados na construção da CTSF, ver Anexo I deste trabalho; (2) Gasto Social Federal Tributário – inclui apenas aqueles gastos efetuados com recursos de impostos e contribuições sociais e econômicas.

Fonte: Afonso e Araújo (2004) e SIAFI/SIDOR. Elaboração dos autores.

(14) Segundo Afonso e Araújo (2003, p. 10), “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”.

A aqui chamada Carga Tributária Social Federal – cuja explicação completa acerca dos procedimentos metodológicos utilizados encontra-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).

Por fim, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz do patrimônio como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais que 1% do PIB, como pode ser visto na Tabela 2, foi arrecadado no período em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo dessa base de incidência.

Em resumo, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo mais potente se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo *rawlsianos* de justiça distributiva.<sup>15</sup> 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.

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

---

(15) 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).

tributárias no passado, vale dizer, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.<sup>16</sup>

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

## **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. Através do Gráfico 3 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.

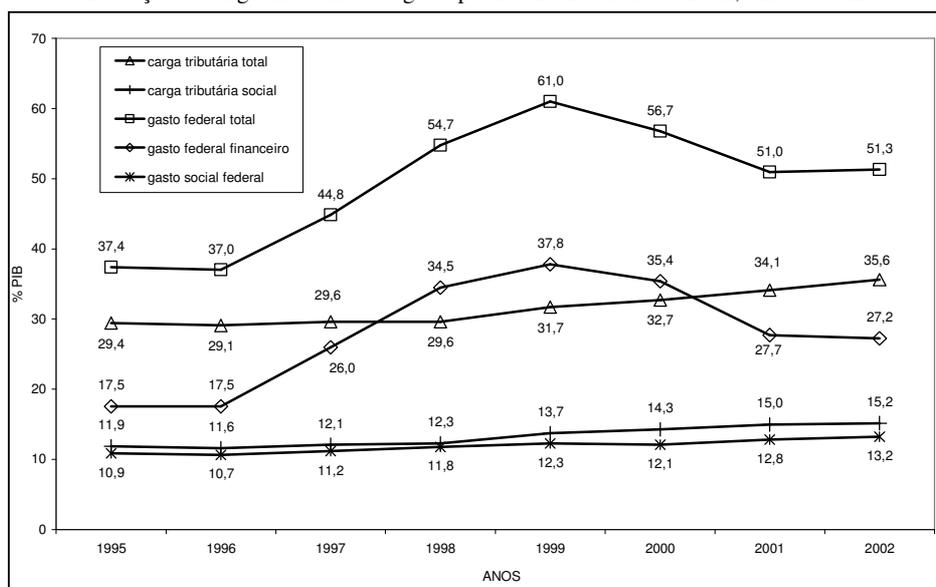
A observação relevante diz respeito ao ritmo de crescimento de algumas das grandezas consideradas no gráfico. Apesar do crescimento da carga tributária total, vê-se que o gasto social federal se manteve num patamar relativamente constrangido entre 1995-2002. O crescimento dos gastos das outras esferas (estados e municípios) na área social, pelas nossas estimativas, foi bem reduzido, de forma que não afeta esse resultado. O aumento da carga tributária total poderia, então, ser explicado, em sua maior parte, pelo aumento mais que proporcional da carga tributária social. Esta, por sua vez, esteve ancorada, sobretudo, numa maior participação das contribuições sociais no total da arrecadação federal. Por outro lado, nota-se claramente um movimento de forte expansão da despesa pública total

---

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

sobre o PIB,<sup>17</sup> cujo componente explicativo mais importante foi, sem dúvida, a despesa financeira.

Gráfico 3  
Evolução da carga tributária e do gasto público no Brasil: 1995-2002, em % do PIB



Fonte: Afonso e Araújo (2004) e SIAFI/SIDOR.

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.

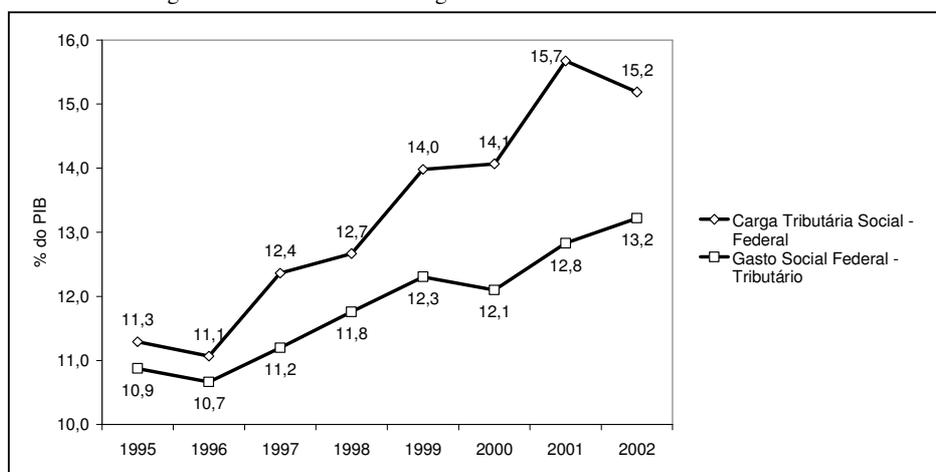
Particularmente importante para a compreensão geral desse argumento são as transferências que têm sido observadas, principalmente do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal da União (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 1988). Como pode ser visto pelo Gráfico 4, 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 integralmente repassada.<sup>18</sup>

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

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

Mediante o FSE/FEF/DRU, desvincula-se 20% de recursos gerais do orçamento para “livre” uso por parte do governo federal. Sabe-se que a parte desses recursos que voltava para o gasto social caiu fortemente, a partir de 1998 (cf. Tabela 1). Ou seja, grande parte desses recursos tem sido destinada à geração de superávit primário para o pagamento de parte dos juros da dívida pública.

Gráfico 5  
Carga tributária social federal e gasto social federal tributário: 1995-2002



Fonte: Afonso e Araújo (2004) e SIAFI/SIDOR.

O descompasso entre a forma dominante de arrecadação tributária – baseada em tributos sobre o consumo, dentre os quais se destacam as contribuições sociais – e a utilização fiscal-financeira desses recursos pode também ser avaliado através das Tabelas 3 e 4 a seguir.

Pela Tabela 3, vemos que a variação de 22% da relação  $GSF_T/PIB$ , entre 1995 e 2002, é inferior tanto à variação de 34% da relação  $CTS_F/PIB$  como à variação de 26% da relação  $CTB_U/PIB$ . Esses 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 em nível federal. A evolução do indicador  $GSF_T/CTS_F$  evidencia que, entre 1995 e 1998, o  $GSF_T$  subiu ligeiramente em relação a  $CTS_F$ , mas entre 1999 e 2002, essa relação se inverteu, tornando-se abertamente desfavorável ao  $GSF_T$ .

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

Ano	GSF <sub>T</sub> /PIB em % (a)	União		Total das 3 Esferas	(a/b) em %	(a/c) em %	(a/d) em %	Número Índice 1995=100			
		CTS <sub>F</sub> /PIB em % (b)	CTB <sub>U</sub> /PIB em % (c)	CTB/PIB em % (d)				(a)	(b)	(c)	(d)
1995	10,9	11,3	20,8	29,4	96	52	37	100	100	100	100
1996	10,7	11,1	20,5	29,1	96	52	37	98	98	98	99
1997	11,2	12,4	21,2	29,6	91	53	38	103	109	102	101
1998	11,8	12,7	21,4	29,6	93	55	40	108	112	103	101
1999	12,3	14,0	23,1	31,7	88	53	39	113	124	111	108
2000	12,1	14,1	23,5	32,7	86	51	37	111	125	113	111
2001	12,8	15,7	24,9	34,1	82	52	38	118	139	120	116
2002	13,2	15,2	26,3	35,6	87	50	37	122	134	126	121

## Indicadores

Média 95/02	11,9	13,3	22,7	31,5	90	52	38				
Desvio 95/02	0,9	1,7	2,1	2,5	5	1	1				

GSF<sub>T</sub>: gasto social federal - tributário; CTS<sub>F</sub>: carga tributária social federal; CTB<sub>U</sub>: carga tributária bruta da União; CTB: carga tributária bruta; PIB: produto interno bruto.

Fontes: Afonso e Araújo (2004) para Carga Tributária e Castro *et alii* (2003) para Gasto Social; IBGE para PIB.

Por outro lado, os grandes agregados dos gastos efetuados pelo governo federal no período, apresentados na Tabela 4, confirmam que uma parte não desprezível do aumento do gasto público federal, resultado do aumento da carga tributária, não foi apropriada pelo GSF, mas pelas formas financeiras do gasto público.

As três primeiras colunas de comparações mostram que o GSF, no período 1995-2002, perdeu importância perante outras importantes dimensões do gasto público. Em especial, vale mencionar a variação negativa de 2% diante do total da despesa não financeira do governo federal e de 14% frente à despesa total efetiva. A variação negativa de 24% perante o total da despesa financeira mostra que a prioridade foi o pagamento do serviço da dívida, em evidência clara acerca do sentido mais profundo do ajuste macroeconômico, sobretudo durante os anos de 1998 a 2000, auge da crise do projeto de estabilização monetária. Essa imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – tem se processado 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.

Tabela 4  
 Comparações entre GSF e demais dimensões do gasto público federal  
 1995 a 2002

Valores em R\$ milhões correntes

Ano	Não financeira <sup>1</sup>		Financeira <sup>2</sup>		Despesa Efetiva <sup>5</sup>	PIB	Comparações (em %)							
	GSF <sup>3</sup>	Total	Juros e Encargos <sup>4</sup>	Total			e = b + d	f	a/b	a/d	a/e	a/f	d/e	d/f
									a	b	c	d	e	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		
Indicadores														
Var. 95/02							-2	-24	-14	16	13	53		
Média 95/02							62,4	49,9	27,3	13,0	56,2	27,8		
Desvio 95/02							3,0	13,2	3,9	0,8	6,6	7,6		

(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 da dívida.

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

(5) Eliminam-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.

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

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 diante do PIB cresceu, entre 1995-2002, algo como 16%, o gasto financeiro cresceu 53% 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% entre 1995-2002, representando, em média, 56,2% de tudo o que o governo gastou no período.

### **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 colada, principalmente, à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar sua estratégia macroeconômica fez com que optasse por expandir a arrecadação das contribuições sociais na composição total da carga tributária, já que a receita desses tributos não é repassada a estados e municípios. Mas dado que as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte desses recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo FSE, FEF e mais recentemente pela DRU.<sup>19</sup> Assim, olhando a questão apenas por esse ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando um teto à capacidade de gastos sociais no período considerado.

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

Com relação ao primeiro aspecto, 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 detêm os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática ao evidenciarmos o fato de que fazem parte desses 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 desses programas financiam seus

---

(19) Um desenvolvimento completo desse argumento pode ser visto em Dain e Soares (1998) e Dain (2001).

próprios benefícios também se repete nesse caso.<sup>20</sup> Por fim, as tributações 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 autofinanciamento da política social está nela enraizado. Uma forma de ver isso é lembrar que praticamente dois terços 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, ele é 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 essas, 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 que a queda na relação GSF sobre a Despesa Efetiva Total e, particularmente, sobre a 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.

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.<sup>21</sup> 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

---

(20) 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.

(21) Defende também essa posição, entre outros, Fagnani (1999).

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.

#### Referências bibliográficas

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. *Contribuições sociais, mas antieconômicas*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2004. Mimeografado.

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

CASTRO, J. A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

CASTRO Jr., J.; CARDOSO, J. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: QUESTÃO social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n. 17, 2001.

\_\_\_\_\_; 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.

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

FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea*. Brasília: Ipea, set. 2000. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília: Ipea, out. 1998. (Texto para Discussão, n. 598).

\_\_\_\_\_. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 547).

FRAGA, E. *A DRU e as receitas sociais vinculadas*. Brasília: [s.n.], 2000. Mimeografado.

McGREEVEY, P.; PIOLA, S. et al. *Recessão e gasto social: a conta social consolidada (1980/1986)*. Brasília: Ipea/CPS, 1987.

PIOLA, S. et al. A conta social revisitada (1980/1987). *Acompanhamento de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 11, 1989.

\_\_\_\_\_; CAMARGO, S. *Brasil: gasto social federal por áreas (1980/1993)*. Brasília: Ipea, 1994. Mimeografado.

RAWLS, J. *La justicia como equidad: una reformulación*. Barcelona: Paidós, 2002. (Original em inglês de 2001).

REZENDE, F. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, J. A.; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n.1, jun. 2000.

ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, 2002.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; LEVY, H. Política tributária e política social no Brasil: impacto sobre a distribuição de renda entre os domicílios. In: BENECKE, D.; NASCIMENTO, R. (Org.). *Política social preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

SCHWARZE, H. Nota sobre efeitos da opção entre diversos índices para deflacionamento de valores nominais. In: *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 03, IPEA, 2001.

## Anexo 1

### Procedimentos metodológicos para a construção da Carga Tributária Social Federal (CTSf) e do Gasto Social Federal Tributário (GSFt)

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 a compatibilizar metodologicamente ambas as grandezas para fins de comparação.

No caso do Gasto Social Federal (GSF), fez-se necessário eliminar todos os gastos sociais efetuados com fontes não tributárias ( $GSF_{\text{não-T}}$ ), 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:  $GSF_T = GSF - GSF_{\text{não-T}}$

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. Agruparam-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. Nesse sentido, foram incluídas na  $CTS_F$  apenas as arrecadações tributárias provenientes das Contribuições Sociais e dos Impostos dirigidos – constitucionalmente ou não – à área social. Dessa forma, temos que:  $CTS_F = CTF_{\text{Contribuições Sociais}} + CTF_{\text{impostos}}$  onde:  $CTF_{\text{Contribuições Sociais}} = \Sigma CTF_{\text{Contribuições Sociais seguridade}} + \Sigma CTF_{\text{Outras Contribuições Sociais}}$ .

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:  $CTF_{\text{impostos}} = CTF_{\text{MDE}} + \beta * \Sigma CTF_{\text{impostos}}$ .

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

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

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