

A CRISE E A QUESTÃO SOCIAL

FINANCIAMENTO E GASTO SOCIAL: A DINÂMICA NA DÉCADA DE 80 E OS IMPASSES ATUAIS*

*Beatriz Azeredo***

1 - Introdução

Inegavelmente, a nova Constituição brasileira, promulgada em outubro de 1988, representou um avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. As inovações introduzidas, vistas em seu conjunto, sugerem um reforço do caráter redistributivo das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. A adoção do conceito de seguridade social, abrangendo as operações relativas à previdência, à saúde e à assistência, é um dos principais exemplos das mudanças realizadas. Também no que respeita ao financiamento, importantes inovações foram consagradas, no sentido de um maior comprometimento do Estado e da sociedade, da maior estabilidade da estrutura de recursos — com a diversificação das bases de incidência — e da possibilidade de controle por parte da sociedade do uso dos recursos, a partir da instituição de um orçamento da seguridade social.

Transcorridos mais de três anos da promulgação da última Carta, no entanto, verifica-se que o período de transição para a nova ordem constitucional tem sido excessivamente prolongado. O processo de regulamentação dos dispositivos carece de inúmeras definições, e, na prática, uma série de distorções têm ocorrido, comprometendo de forma preocupante muitos dos avanços consagrados na Constituição. No que respeita especificamente ao financiamento da política social, observa-se que a nova ordem constitucional não logrou um avanço na solução dos problemas, mas, antes, a sua reprodução, o que é agravado pela conjuntura de crise econômica que o País atravessa.

Este texto tem por objetivo contribuir para a discussão do financiamento e do gasto público social. Para isso, é feita, em primeiro lugar, uma análise retrospectiva das principais características do gasto social e de seu financiamento na década de 80; a seguir, são apreciadas as mudanças constitucionais que afetam o financiamento da política social; e, por fim, é feita uma avaliação acerca do chamado período de transição, no que se refere à regulamentação dos novos dispositivos e também à gestão do orçamento da seguridade social.

* Este texto resume algumas das conclusões da pesquisa realizada no NEPP/UNICAMP acerca do Sistema de Proteção Social no Brasil para o Projeto "Social Policies For The Urban Poor in Southern Latin America" (Welfare Reforms in a Democratic Contest).

** Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI/UFRJ).

2 - O gasto público social na década de 80

Não há no Brasil um acompanhamento sistemático do gasto público social consolidado dos três níveis de governo. Os obstáculos para isso são inúmeros, e o maior deles deve-se às dificuldades de tratamento das transferências inter e intragovernamentais, o que compromete bastante o resultado da consolidação do gasto social. A única informação disponível refere-se a uma estimativa para 1986, publicada pelo Banco Mundial (1988). Ainda que esse ano seja extremamente atípico, em função da momentânea recuperação da economia e do controle da inflação, essas informações permitem avaliar a estrutura do gasto social no Brasil, em termos dos principais setores e do peso de cada nível de governo, e ainda a sua base de financiamento.

Segundo essa estimativa, o gasto social a cargo do setor público totalizou, em 1986, US\$ 17.202 milhões, o que equivale a cerca de 18% do PIB e corresponde a uma despesa "per capita" da ordem de US\$ 340. O principal item dessa despesa refere-se à seguridade social, que representa 13% do total. O segundo item mais importante, em termos do tamanho da despesa, é o da educação e cultura, que correspondeu a 23% do gasto total. Duas outras áreas destacam-se com uma participação significativa na despesa global: habitação e urbanização (17%) e saúde (13%) (Tabela 1).

Tabela 1

Gastos sociais federais, estaduais e municipais, por programa,
no Brasil — 1986

| PROGRAMA | FEDERAL (US\$ milhões) | (%) | ESTADUAIS E MUNICIPAIS (US\$ milhões) | (%) | TOTAL (US\$ milhões) | DISTRIBUIÇÃO (%) |
|-------------------------------|---------------------------|-------|---|-------|-------------------------|---------------------|
| Seguridade Social | 13 404 | 56,3 | 6 649 | 28,4 | 20 053 | 42,5 |
| Educação e Cultura | 3 827 | 16,1 | 6 996 | 29,9 | 10 823 | 22,9 |
| Habitação e Urbanização | 890 | 3,7 | 6 986 | 29,8 | 7 876 | 16,7 |
| Saúde | 4 166 | 17,5 | 1 732 | 7,4 | 5 898 | 12,5 |
| Água e Saneamento | 676 | 2,8 | 463 | 2,0 | 1 139 | 2,4 |
| Alimentação e Nutrição | 656 | 2,8 | | 0,0 | 656 | 1,4 |
| Transporte Urbano | | 0,0 | 584 | 2,5 | 584 | 1,2 |
| Emprego | 173 | 0,7 | | 0,0 | 173 | 0,4 |
| TOTAL | 23 792 | 100,0 | 23 410 | 100,0 | 47 202 | 100,0 |

FONTE: BANCO MUNDIAL (1988). Brazil public spending on social programs; issues and options. (s.n.t). v.1.

O Governo Federal foi responsável pela metade dessa despesa (US\$ 23.792 milhões), o que equivale a cerca de 9% do PIB. Nesse nível de governo, os gastos com seguridade social representaram mais de 50% do total, enquanto a área de saúde passa a ser a segunda em importância, com uma participação no gasto global de cerca de 18%. Os gastos com educação e cultura corresponderam a 16% do total, enquanto as despesas com habitação e urbanização representaram apenas 4%.

O gasto social dos estados e dos municípios totalizou US\$ 23.410 milhões, que correspondem a 49,6% do gasto consolidado. A despesa dos estados representa 15% do

total, enquanto o gasto dos municípios equivale a 35%¹. Nesses níveis de governo, os principais itens de despesa são a área de educação e cultura e a de habitação e urbanização, ambas com uma participação na despesa de cerca de 30%. Os gastos com seguridade social, que é a área mais importante no gasto agregado e no nível federal, correspondem, nas despesas dos estados e dos municípios, apenas a 28,4% do total. A área de saúde tem também uma participação bem menor quando comparada com o gasto no nível federal, não chegando a 8% do total. Os gastos com transporte urbano totalizaram 2,5% do total, enquanto a despesa com água e saneamento correspondeu a 2%.

A Tabela 2 permite avaliar a estrutura de recursos que sustenta o gasto social. Ainda que algumas fontes não estejam discriminadas, fica evidente a enorme dependência dos governos subnacionais em relação às transferências do Governo Federal para a realização de suas despesas nas áreas sociais: enquanto esses governos foram responsáveis por cerca da metade do gasto social em 1986, seus recursos próprios representaram apenas 28% do total. No caso dos municípios, as despesas corresponderam a 35% do total do gasto, enquanto as receitas próprias totalizaram apenas 6,6% dos recursos.²

Tabela 2

Estrutura de recursos do gasto público social no Brasil

| FONTES DE RECURSOS | US\$ BILHÕES | % SOBRE TOTAL |
|---|--------------|---------------|
| Contribuições sociais | 15,85 | 33,6 |
| Contribuição previdenciária | 13,4 | 28,4 |
| FGTS | 1,1 | 2,3 |
| Salário educação | 0,05 | 0,1 |
| FINSOCIAL | 1,2 | 2,5 |
| FAS | 0,1 | 0,2 |
| Outras Receitas Federais | 9,2 | 19,5 |
| Imposto sobre o valor agregado (ICM/es- | | |
| tados) | 10,3 | 21,8 |
| Impostos locais (IPTU, ISS) | 3,1 | 6,6 |
| Outras receitas (1) | 8,7 | 18,4 |
| TOTAL | 47,2 | 100,0 |

FONTE: BANCO MUNDIAL (1988). Brazil public spending on social programs; issues and options. (s.n.t.) v.i.

(1) Inclui PASEP (fundo patrimonial dos funcionários públicos e outros fundos sociais, além de empréstimos).

¹ Essa informação não consta da Tabela 1, mas foi estimada com base no Relatório do Banco Mundial (1988).

² Registra-se, nesse caso, a importância também dos repasses dos governos municipais.

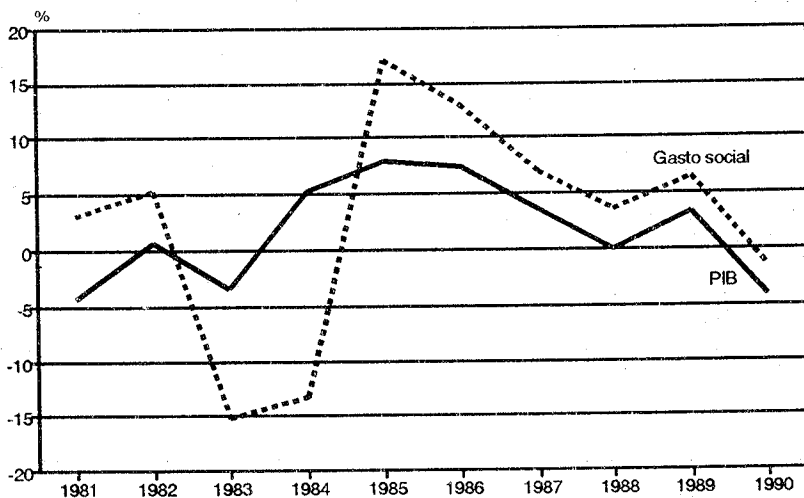
Dos recursos federais, que representavam em 1986, pelo menos, 50% do total das receitas, destacam-se as contribuições sociais, que sustentaram cerca de 31% do total do gasto social. O principal item desse conjunto é a contribuição previdenciária, que representou 28% do total das fontes.

Considerando apenas o gasto social no nível federal, os dados disponíveis a partir de um levantamento feito pelo IPEA permitem acompanhar toda a década de 80³ (Vianna et alii, 1987).

A primeira observação a ser feita é a de que, ao contrário do que seria de se esperar, o gasto social federal é nitidamente pró-cíclico, conforme fica evidenciado no Gráfico 1, que apresenta uma comparação entre as taxas de crescimento desse indicador e as do PIB.

GRÁFICO 1

VARIAÇÃO ANUAL DO GASTO SOCIAL GLOBAL E DO PIB NO BRASIL — 1981-90



FONTE: IPEA/IPLAN.
IBGE.

³ Cabe observar que o ano de 1989 ainda apresenta alguns problemas de registro dos dados, o que recomenda uma certa cautela na análise desse período.

Considerando a evolução do gasto social federal ao longo da década, observam-se, até 1982, taxas modestas de crescimento — em torno de 3% e 5% — e uma relação gasto social/PIB de cerca de 10% (Tabela 3). Em 1983 e 1984, registraram-se quedas significativas nessa despesa, de 15% e 13% ao ano, resultando num patamar de gasto social de 7,9% do PIB. O biênio seguinte, que coincide com o advento da Nova República, marca o início da recuperação do gasto social federal, com aumento de 17% e 13% nessa despesa. Nos anos subseqüentes o gasto continua a crescer, embora apresente taxas menores que as do período anterior, resultando, no final da década, um patamar de gasto como proporção do PIB de 10,47%, que é bastante próximo ao verificado no início do período. Em termos "per capita", o valor alcançado em 1982, de US\$ 224, só vai ser superado em 1988, quando esse indicador passa para US\$ 329.

Levando em conta a estrutura de recursos que sustenta o gasto social federal, o primeiro ponto a destacar é a importância das contribuições sociais, que sustentaram em média 70% do gasto social no período 1980-89 (Gráfico 2). A participação desses recursos, porém, não foi estável, tendo registrado quedas sucessivas a partir de 1985, que resultaram numa relação contribuições sociais/gasto social de 62% em 1988.

Tabela 3

Evolução do gasto federal na área social, total e "per capita", no Brasil — 1980-90

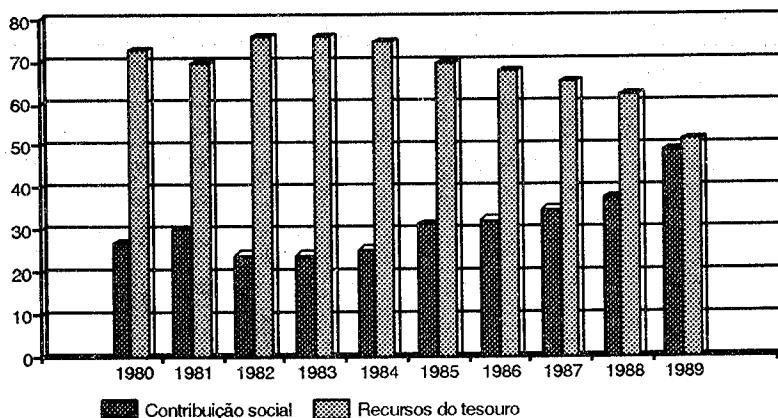
| ANOS | TOTAL | | | "PER CAPITA" | | | CUSTO SOCIAL TOTAL COMO PERCENTUAL DO PIB |
|------|---------------------|---------------|-------------|--------------|---------------|-------------|--|
| | Cr\$ Milhões (1) | Variação % | US\$ (2) | Cr\$ | Variação % | US\$ (2) | |
| 1980 | 3 106 105 | - | 21 763 | - | - | 179 | 9,25 |
| 1981 | 3 203 237 | 3,13 | 25 812 | 0,80 | 0,80 | 215 | 10,10 |
| 1982 | 3 372 414 | 5,28 | 26 575 | 2,96 | 2,96 | 224 | 10,09 |
| 1983 | 2 862 069 | -15,13 | 22 050 | -17,03 | -17,03 | 147 | 9,39 |
| 1984 | 2 483 553 | -13,23 | 16 716 | -15,12 | -15,12 | 126 | 7,94 |
| 1985 | 2 905 040 | 16,97 | 21 424 | 14,47 | 14,47 | 139 | 8,44 |
| 1986 | 3 284 258 | 13,05 | 23 713 | 10,69 | 10,69 | 170 | 8,73 |
| 1987 | 3 515 162 | 7,03 | 24 842 | 4,76 | 4,76 | 200 | 9,63 |
| 1988 | 3 639 001 | 3,52 | 25 201 | 1,44 | 1,44 | 237 | 10,47 |
| 1989 | 3 876 164 | 6,52 | 26 296 | 4,35 | 4,34 | 329 | 10,78 |
| 1990 | 3 819 357 | -1,47 | 25 400 | -3,41 | -3,41 | 375 | 11,81 |

FONTE: VIANNA, A. et alii (1987). Recessão e gasto social: a conta social consolidada 1980-1986. Brasília, IPLAN/IPEA.

(1) A preços de 1990 — utilizado como deflador o IGP-DI médio da FGV. (2) Convertido pelo dólar médio, a cada ano, no câmbio oficial (venda).

GRÁFICO 2

ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL — 1980-89



FONTE: IPEA/IPLAN.

NOTA: FINSOCIAL incluso totalmente nas contribuições sociais.

Em contrapartida, ocorreu um aumento da participação dos recursos do Tesouro, que, em 1988, chega a sustentar 38% do gasto social, enquanto esses recursos no início da década equivaliam apenas a 27% do total do gasto. É importante registrar que na fonte Tesouro estão consideradas as despesas de pessoal e encargos e do custeio da administração de quase todos os ministérios sociais e órgãos vinculados, bem como os relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e aos encargos previdenciários da União. Além disso, a partir de 1986 passou a vigorar a Emenda Calmon, que obriga a destinação de, pelo menos, 13% das receitas tributárias no nível federal à educação.⁴

⁴ A Emenda Calmon refere-se também a estados e municípios, que devem aplicar, pelo menos, 25% dos recursos resultantes de impostos em educação.

Do conjunto das contribuições sociais, o principal item é o das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, que representaram, ao longo de quase toda a década, mais da metade do gasto social federal. A participação dessas contribuições, porém, foi decrescente no final do período, confirmando o que outros indicadores já acusam, qual seja, a queda da participação da massa salarial na renda nacional.

As outras contribuições sociais mais significativas são o FGTS e o FINSOCIAL, que representaram, ao longo da década, em média, 7% e 6,7% do gasto social, respectivamente.⁵ Apesar da participação média desses dois fundos ser muito próxima, cabe registrar a instabilidade do FGTS, que até 1983 representava 13% do gasto total, enquanto no período 1984-89 correspondeu apenas a 6%. Por fim, o Fundo de Assistência Social (FAS), constituído de receitas de loterias, tem uma participação no total do gasto social insignificante, apresentando uma média no período que não chega a 1%.

Considerando a desagregação setorial do gasto social, observa-se, como já indicava a estrutura de recursos, que assistência e previdência é de longe a principal área, tendo absorvido mais da metade das receitas dos recursos ao longo da década, e totalizando um gasto, em 1988, de cerca de 4,7% do PIB. A área de saúde é a segunda mais importante, tendo consumido, em média, 19% do total de recursos gastos na área social, no período. A partir de 1987, porém, ano em que começou a ser implantado o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), essa área passou a absorver cerca de 23% dos recursos totais, que é um patamar bastante superior ao verificado no início da década e representa, em termos de despesas, cerca de 2,3% do PIB.

Os programas ligados à educação também apresentam uma participação no gasto social federal ascendente no período, passando de 11% do total em 1984 a 18% no período 1986-89. O resultado é, no final da década, um gasto como percentagem do PIB da ordem de 2,1%. Com a área de habitação e urbanismo ocorre exatamente o oposto. Em 1980, a sua participação no gasto total era de 12%. Essa relação passa para cerca de 9% no período 1981-83, e registra-se, entre 1984 e 1989, um índice médio de participação de 4,5%.

O gasto na área de saneamento e proteção ao meio ambiente tem um comportamento bastante estável ao longo do período, representando entre 2% e 4% do gasto total. Já os programas ligados à alimentação têm um crescimento significativo em termos de participação no gasto social na segunda metade da década, quando essa área passa a absorver mais do que o dobro dos recursos dos primeiros anos do período, devido, em grande medida, ao aporte de recursos do FINSOCIAL. Por fim, na área de trabalho, que tem uma participação média no gasto social, de apenas 0,6% no período 1980-88, observa-se um aumento significativo do gasto, que passa a representar, em 1989, cerca de 2,9% do total⁶.

Levando em conta o peso relativo das diversas fontes de receitas em cada uma das áreas, observa-se a importância dos recursos cativos, principalmente aqueles provenientes das contribuições sociais. Em primeiro lugar, tanto assistência e previdência quanto saúde, que são as principais áreas em termos de participação no gasto

⁵ A contribuição do FGTS incide sobre folha de salários, enquanto a do FINSOCIAL incide sobre o faturamento.

⁶ Isso se explica pelo aporte de recursos do PIS/PASEP para esse programa, conforme determinado na nova Constituição.

total; têm como fonte majoritária as contribuições previdenciárias que integram o FPAS. Já os programas relativos à educação contam com a vinculação orçamentária definida na Emenda Calmon, enquanto habitação, urbanismo e saneamento têm como fonte básica os recursos do FGTS. Na área de alimentação, por sua vez, os recursos do FINSOCIAL representam uma parcela significativa dos gastos. Por fim, o FAS participa do custeio de alguns programas nas áreas de saúde, assistência e previdência, educação e cultura e trabalho, embora não chegue a representar parcelas significativas dos gastos de qualquer dessas áreas.

As informações apresentadas acerca do gasto público social evidenciam alguns aspectos que merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, fica patente a importância das chamadas contribuições sociais, que representaram, pelo menos, 35% do gasto social consolidado e sustentaram, em média, 70% do gasto social no nível federal.⁷

Assim, a natureza e a dinâmica do gasto público social são profundamente marcadas pelas características desses fundos. A instabilidade do montante do gasto, por exemplo, decorre, em grande medida, da incidência de grande parte das contribuições sociais sobre a folha de salários. Isso provoca uma elevada sensibilidade das receitas frente às oscilações no ritmo da atividade econômica, resultando em reduções imediatas nos níveis de arrecadação, nos momentos de recessão, desemprego e contenção salarial. Com isso, exatamente nos períodos em que as demandas sociais aumentam em função da crise econômica, a capacidade de intervenção governamental fica prejudicada pela impossibilidade de ampliação do dispêndio social.

Esse problema atinge tanto o sistema previdenciário, que é custeado pelas contribuições de empregadores e trabalhadores sobre folha de salários, quanto os programas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, que dependem dos recursos do FGTS. No caso desse fundo, além da instabilidade da arrecadação, verifica-se, nos momentos de recessão, o aumento dos pagamentos de indenizações para os trabalhadores demitidos, resultando num duplo impacto negativo nos recursos disponíveis para aplicações.

Outro problema decorre da iniquidade presente tanto na forma da arrecadação dos recursos quanto na distribuição dos benefícios. Em primeiro lugar, os encargos sobre folha de salários decorrentes dessas contribuições sociais são repassados pelas empresas aos preços, constituindo um ônus sobre toda a sociedade e penalizando principalmente a população de renda mais baixa.⁸ São prejudicadas também as pequenas e médias empresas de uso intensivo de mão-de-obra, representando um fator de estímulo à informalização das relações no mercado de trabalho e mesmo um elemento inibidor do emprego.

O problema mais grave, porém, é que a criação de fundos sociais significa, na prática, a exclusão de uma parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque, na maior parte das vezes, a distribuição dos benefícios está restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho, que contribuem

⁷ Para uma análise das contribuições sociais, ver Azeredo (1987).

⁸ As alíquotas pagas pelo empregador sobre a folha de salários totalizam 33,7% e são constituídas por: contribuição previdenciária (20%); FGTS (8%); salário educação (2,5%); seguro de acidente de trabalho (2,0%); contribuições para ensino profissionalizante a cargo de entidades patronais, como SESI, SESC, SENAI e SENAC (1,0%); e INCRA (0,2%).

diretamente, ou em nome dos quais são feitos os recolhimentos pelas empresas. Fica de fora, portanto, o imenso contingente da classe trabalhadora que não tem uma situação regular no mercado de trabalho. Em outras palavras, os direitos sociais básicos deixam de ser inerentes à condição de cidadão, para constituírem privilégios de poucos.

A centralização dos fundos sociais em mãos do Governo Federal constitui um outro problema na gestão das políticas sociais. Essa característica veio somar-se à centralização tributária, fruto da reforma realizada na década de 60, que reduziu as receitas dos estados e dos municípios, tornando-os dependentes das transferências do Governo Federal. Observa-se que, simultaneamente ao enfraquecimento financeiro dos governos subnacionais, ocorreu também um processo de transferências de atribuições, tipicamente de governos locais, para a União. O resultado foi uma perda de autonomia financeira e política de estados e municípios, esvaziados pela impossibilidade de atender às necessidades sociais básicas da população.

Por fim, um outro traço característico das contribuições sociais que merece ser ressaltado é que parte significativa desses recursos não constava do orçamento da União, em prejuízo das possibilidades de controle e avaliação por parte da sociedade da distinção dos recursos. As contribuições previdenciárias, por exemplo, compunham um orçamento à parte dentro do orçamento das empresas estatais. A partir de 1988, é que o orçamento do FPAS passou a constar do orçamento da União, mas apenas enquanto um anexo. Já os chamados fundos patrimoniais — o FGTS e o PIS/PASEP — não chegaram a integrar qualquer orçamento. As exceções ficam por conta dos recursos do FINSOCIAL e do salário educação que sempre fizeram parte do orçamento fiscal.

3 - A reforma constitucional e o financiamento da política social

A nova Constituição brasileira, promulgada em outubro de 1988, trouxe inúmeras mudanças, que afetam a questão do financiamento do setor público, em particular da política social.⁹ É importante ressaltar, em primeiro lugar, a reforma tributária, que promoveu uma profunda alteração no quadro de centralização financeira em mãos da União, que foi o traço característico do padrão de financiamento do setor público desde o final da década de 60. Parte significativa dessa mudança na distribuição das receitas tributárias deve-se às alterações nos percentuais de rateio dos impostos federais para estados e municípios. Pelas novas regras, ao invés da terça parte, aproximadamente metade da arrecadação dos principais impostos federais — o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados — é repassada automaticamente aos governos subnacionais.

A estimativa da nova estrutura de distribuição das receitas públicas para o ano de 1983, em que os percentuais definitivos dos fundos de participação dos estados e dos municípios serão alcançados, aponta uma perda de recursos da União de 1% do

⁹ Para um detalhamento das mudanças constitucionais, bem como do processo de regulamentação, ver Azeredo e Lobo (1991).

PIB, ou cerca de um quarto de suas receitas tributárias disponíveis. Os estados, por sua vez, terão um aumento nas suas disponibilidades de receitas tributárias da ordem de 13%, enquanto nos municípios o ganho será de 30% (Afonso et alii, 1989).¹⁰

Essa descentralização tributária, porém, não foi acompanhada por uma distribuição compatível de encargos entre os três níveis de governo. O desequilíbrio entre as responsabilidades da União e as suas novas disponibilidades de receitas concretizado na nova Constituição já indica, portanto, sérios problemas para a gestão das finanças públicas.

A área da educação foi contemplada com um aumento da vinculação no nível federal, com a mudança no patamar mínimo obrigatório de aplicação no setor, que passou de 13% para 18% das receitas de impostos. Mas o impacto desse aumento deverá ser reduzido em função da descentralização financeira promovida pela reforma tributária. Por esse mesmo motivo é de se esperar um aumento do gasto com educação nos estados e nos municípios, embora os percentuais de vinculação nesses níveis de governo tenham sido mantidos em 25%.

Uma outra fonte de recursos cativos foi preservada no texto constitucional, proveniente da contribuição social para o salário educação. Vale lembrar que dois terços desses recursos são destinados às Secretarias de Educação dos estados, territórios ou do Distrito Federal, representando uma parcela importante dos gastos em educação no ensino básico nesses governos. O restante da arrecadação (um terço) fica em mãos da União, à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

As mudanças mais significativas no financiamento da política social, porém, estão no capítulo que trata da seguridade. Aí está reunida a maior parte do conjunto das contribuições sociais, agora vinculada ao custeio das ações de saúde, previdência e assistência social. A nova estrutura de financiamento aí configurada apresenta inovações importantes, quando comparada com a forma de custeio do sistema previdenciário — o SINPAS —, baseada fundamentalmente na contribuição sobre folha de salários.

Em primeiro lugar, a definição do faturamento e do lucro, além da folha de salários, como base para a contribuição do empregador à seguridade, representa a instituição da chamada diversificação das fontes de financiamento. Essa é uma medida que vinha sendo apontada há muitos anos como fundamental para reduzir a dependência dos recursos oriundos da folha de salários e a conseqüente vulnerabilidade do sistema frente à conjuntura econômica.

Além disso, canalizou-se à seguridade social os recursos de dois fundos importantes, que são o FINSOCIAL e o PIS/PASEP. As receitas de loterias, que constituem a base do Fundo de Assistência Social, foram igualmente definidas como fontes do sistema. O FINSOCIAL e os recursos de loterias representam um reforço significativo para o custeio de ações da seguridade social, principalmente devido ao FINSOCIAL, que atualmente é a terceira fonte de arrecadação tributária da União, ficando abaixo apenas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Já o PIS/PASEP foi vinculado especificamente ao custeio do seguro-desemprego e ao pagamento de um abono salarial aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos, abrindo a possibilidade de instituir um verdadeiro programa de proteção ao desempregado.

¹⁰ Para a União, o impacto da reforma concentrou-se em 1989, que foi o primeiro ano de vigência do novo sistema, com uma redução de cerca de 12% nos seus recursos tributários disponíveis.

O orçamento da seguridade social é outra inovação importante da Constituição. Esse orçamento poderá constituir-se em um instrumento, por excelência, de integração das diversas áreas que compõem a seguridade social, na medida em que a sua elaboração pode ensejar a discussão conjunta das metas e prioridades do sistema. Mas o principal mérito dessa medida deve-se ao fato de que agora a quase-totalidade das contribuições sociais constará de algum orçamento, representando um avanço importante no sentido de uma maior visibilidade e controle do gasto público voltado para a área social.¹¹

Por fim, no tocante à descentralização, o novo texto constitucional apresenta uma contradição entre o princípio anunciado para as ações nas áreas de saúde e assistência social e a forma de financiamento da seguridade. Isto porque a estrutura de recursos definida nesse mesmo capítulo é totalmente centralizada em mãos da União, e não há qualquer dispositivo que trate da questão dos repasses dos recursos para estados e municípios, de forma a viabilizar o processo de descentralização pretendido nessas áreas.

Mas o novo texto constitucional apenas inaugurou um processo de mudanças, no qual a definição da legislação complementar e ordinária é uma etapa fundamental. Um rápido balanço do processo de regulamentação da nova Carta revela que a etapa de transição tem sido mais prolongada do que o inicialmente previsto. Até outubro de 1990, quando se completaram dois anos de vigência da nova Constituição, praticamente nada havia sido regulamentado. A exceção fica por conta do novo programa do seguro-de-emprego, instituído em janeiro de 1990, que passou a contar com os recursos do PIS/PASEP, conforme assinalado anteriormente.

A regulamentação da seguridade social tem sido feita de forma fragmentada. No segundo semestre de 1990, foram promulgadas duas leis tratando da área de saúde (BR. Lei nº 8.080; Lei nº 8.142). No entanto inúmeros pontos cruciais para o financiamento do setor, mais especificamente aqueles referentes aos critérios de repasses de recursos para estados e municípios, permanecem indefinidos ou com tratamento precário.

A lei referente à organização da seguridade social como um todo e ao plano de custeio e a lei que trata do novo plano de benefícios da Previdência Social foram promulgadas apenas em julho de 1991 (BR. Lei nº 8.212, Lei nº 8.213). Isso significa que as inovações relativas à concessão dos benefícios previdenciários só foram concretizadas quase três anos após a promulgação da nova Constituição.

Do conjunto que compõe a seguridade, a área de assistência social é a única que permanece sem qualquer regulamentação. Em 1990, o Congresso Nacional aprovou uma lei orgânica para esse setor, que, no entanto, foi integralmente vetada pelo Poder Executivo.

Quanto às demais áreas sociais, cabe registrar que a revisão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação — que data da década de 60 — ainda continua em discussão no âmbito da Câmara dos Deputados. Do ponto de vista do financiamento, por exemplo, algumas questões dependem da aprovação dessa lei, tais como os prazos de repasses dos recursos do salário educação para estados e municípios, as regras de utilização dos recursos públicos por parte do setor privado e os critérios para aplicação dos recursos vinculados. Este último ponto é de particular importância, na medida em que

¹¹ O salário educação integra o orçamento fiscal, enquanto o orçamento da seguridade social engloba as demais contribuições sociais. A única exceção fica por conta do FGTS, que continua a não constar de qualquer orçamento.

tem sido muito grande o desvio de recursos orçamentários que deveriam ser aplicados em "despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino", conforme estabelecido na Emenda Calmon e reafirmado na Constituição.

Também permanece sem qualquer regulamentação o setor de desenvolvimento urbano. A única novidade nessa área foi a promulgação da nova lei do FGTS (BR. Lei nº 8.036), que trouxe mudanças importantes, entre elas a recriação do Conselho Curador do FGTS, composto por empresários, trabalhadores e membros do Governo, com inúmeras atribuições relativas à gestão dos recursos. Do ponto de vista das aplicações, essa lei estabelece que deverão ser destinados, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular. Permanece, portanto, a contradição entre o objetivo do gasto e o tipo de recursos disponíveis, na medida em que a exigência de renovação do FGTS tem inviabilizado o atendimento das camadas mais pobres da população.

Uma rápida avaliação da questão do financiamento da política social pode ser feita através do orçamento da seguridade social. Ao contrário do novo plano de benefícios da Previdência Social, que não teve vigência imediata, as inovações na estrutura de financiamento entraram em vigor logo após a promulgação da nova Constituição. A contribuição sobre o lucro, que é a nova base prevista para o custeio da seguridade, foi criada em dezembro de 1988, e, além disso, a alíquota do FINSOCIAL foi majorada em diversos momentos, estando atualmente em um patamar de 2% (contra 0,5% no final de 1988).

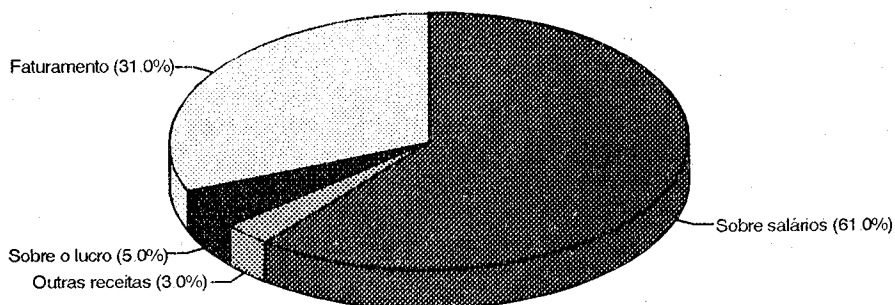
O orçamento da seguridade social em 1991 mostra que a contribuição previdenciária sobre a folha de salários é a principal fonte de receitas, representando 53% das receitas totais. A segunda fonte mais importante, em volume de recursos, é o FINSOCIAL, com uma participação de 27%. Já o PIS/PASEP corresponde a 13% das receitas, enquanto a nova contribuição sobre o lucro não chega a representar 5%. Retirando os recursos do PIS/PASEP — que são inteiramente vinculados ao seguro-desemprego e ao abono salarial —, observa-se que 61% dos recursos provêm da folha de salários; 30%, da base faturamento que abarca o FINSOCIAL; e 5%, da base lucro (Gráfico 3). Constata-se, com isso, que o custeio do sistema continua fortemente dependente dos recursos provenientes da folha de salários.

Para se ter uma idéia da dimensão financeira desse novo orçamento, basta mencionar que o conjunto dos recursos da seguridade em 1990 correspondeu a cerca de 86% das receitas tributárias da União. Considerando a carga tributária nesse período, que foi de 25,46%, observa-se que as contribuições da seguridade equivalem a 7,41% do PIB, enquanto as receitas tributárias da União correspondem a 8,59%. Os recursos provenientes da folha de salários têm uma relação com o PIB de 4,55%, enquanto para a principal fonte de receitas da União — o Imposto de Renda — essa proporção é de 3,96%.

O financiamento da seguridade social tem apresentado sérios problemas desde a promulgação da nova Carta. Parte desses problemas advém da utilização do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro — fontes exclusivas da seguridade social — para o custeio de despesas de outra natureza. Na prática, o que o Governo Federal vem fazendo é uma transferência de programas do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade, buscando compensar a perda com a reforma tributária e também com a vinculação do FINSOCIAL à seguridade. O resultado de tudo isso tem sido uma redução significativa do impacto financeiro esperado para a seguridade com as mudanças constitucionais.

GRÁFICO 3

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DA SEGURIDADE NO BRASIL — 1991



FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

NOTA: Excluídos os recursos do PIS/PASEP.

Do ponto de vista da despesa, cabe assinalar que, mesmo sem a vigência dos novos critérios para a concessão de benefícios, os gastos previdenciários já absorvem cerca de 67% das receitas da seguridade, o que tem implicado uma redução do montante de recursos esperados para a área de saúde. Vale lembrar que o artigo 55 das Disposições Transitórias da Constituição estabelecia uma vinculação de 30% dos recursos da seguridade, excluído o seguro-desemprego, para esse setor, até que fosse elaborado o orçamento da seguridade social. Esse percentual, porém, jamais foi obedecido. Em 1989, a saúde recebeu 28,8%; em 1990, cerca de 23%; e, em 1991, a parcela destinada para essa área não chegou a 20%.

Outro problema, já assinalado, refere-se ao fato de que a diversificação das bases de financiamento da seguridade não possibilitou uma diminuição da dependência dos recursos advindos da folha de salários. A principal fonte de custeio continua a ser a contribuição de empregados e empregadores sobre os salários, e, portanto, permanece a vulnerabilidade frente à conjuntura econômica. Verifica-se, ademais, a relativa inelasticidade das outras fontes. A alíquota do FINSOCIAL já foi mais que triplicada desde a promulgação da Constituição, o que impõe limites a novos aumentos sobre a base de faturamento, dado o seu impacto sobre os preços. Além disso, esse Fundo

tem sido questionado na Justiça, constituindo um outro fator de queda na arrecadação. Há resistências também para aumentos nos percentuais da contribuição sobre o lucro, que sempre suscitam o argumento da bitributação.

As dificuldades, entretanto, não se restringem ao orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal da União foi bastante reduzido após a reforma tributária de 1988, enquanto a questão da descentralização de encargos permanece indefinida. Além disso, o raio de manobra para o ajuste fiscal via aumento de alíquota nos impostos diminuiu bastante. Isto porque, para qualquer aumento no Imposto de Renda e no IPI, cerca da metade dos recursos tem que ser repassada a estados e municípios. Há também o fato de que, pelo menos, 60% das receitas de impostos estão comprometidas com a despesa de pessoal. Some-se a isso a vinculação de 18% para a área de educação, e o resultado é uma enorme rigidez orçamentária para o Governo Federal, que dificulta o ajuste fiscal. Do ponto de vista específico da política social, é de se esperar, portanto, uma redução do aporte de recursos do Tesouro.

Os governos subnacionais, por sua vez, que certamente ganharam com a reforma tributária, também estão enfrentando problemas. Em primeiro lugar, devido à própria crise econômica, que tem produzido efeitos negativos nos níveis de arrecadação. Há que se considerar, ainda, a redução nas transferências negociadas por parte do Governo Federal, com impactos significativos para as finanças estaduais e municipais, que dependiam em grande medida desses recursos, principalmente para o custeio de programas sociais.

Em resumo, há uma crise de financiamento do setor público como um todo. E, nesse sentido, pensar as perspectivas para o financiamento da política social para a próxima década implica levar em conta questões mais gerais, como a retomada do crescimento econômico e a necessidade de mudanças no sistema tributário, além dos ajustes internos na estrutura de financiamento de cada uma das áreas.

Bibliografia

- AFONSO, J. R. et alii (1989). **A reforma tributária e o financiamento do investimento público**. Rio de Janeiro. (mimeo).
- AZEREDO, B. (1987). **Um estudo sobre as contribuições sociais**. Rio de Janeiro. (Tese de Mestrado apresentada ao IEI/UFRJ).
- AZEREDO, B. & LOBO, T. (1991). **Política social: regulamentação constitucional e processo orçamentário**. (s.n.t.). (Relatório de Pesquisa, PNUD).
- BANCO MUNDIAL (1988). **Brazil public spending on social programs; issues and options**. (s.n.t.).
- BRASIL. **Lei 8036, 11.5.90.**
- ____. **Lei 8080, 19.9.90.**
- ____. **Lei 8142, 28.12.90.**
- ____. **Lei 8212, 31.7.91.**
- ____. **Lei 8213, 31.7.91.**

DRAIBE , S. M. et alii (1991). O sistema de proteção social no Brasil. Campinas, NEPP/UNICAMP. (Projeto: Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America. Welfare reforms in a Democratic Contest).

VIANNA, A. et alii (1987). Recessão e gasto social: a conta social consolidada 1980-1986. Brasília, IPLAN/IPEA.