

GASTO SOCIAL E POLÍTICA MACROECONÔMICA: TRAJETÓRIAS E TENSÕES NO PERÍODO 1995-2005

Jorge Abrahão de Castro*
José Aparecido Ribeiro*
Bruno de Carvalho Duarte**

1. Introdução

Nos diversos contextos históricos é importante conhecer com a precisão possível como os governos vão construindo suas políticas e que opções estão sendo tomadas e quais as consequências econômicas e sociais de suas decisões. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar profundamente as estruturas e a direção do gasto público. É relevante, portanto, conhecer o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto pelas políticas sociais, com vistas a indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política pública.

Neste sentido, a análise do gasto social em confronto com o desenrolar das políticas macroeconômicas pretende revelar tensões, no período compreendido entre os anos de 1995 até 2005, na destinação de recursos do governo federal para o atendimento das políticas sociais e, com isso, aferir a adequação do suporte financeiro à consecução de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços sociais a população. É importante ressaltar que neste trabalho serão observadas as políticas sociais, de âmbito federal, a partir da sua expressão em nível do gasto público social; e que a análise se restringe ao período de 1995 até 2005.

Para tratar desse problema este texto está organizado em quatro grandes partes. Primeiro, recorda-se rapidamente os elementos conceituais necessários para o dimensionamento dos gastos sociais. A análise da evolução do Gasto Social Federal (GSF) se inicia em seguida, com a apresentação da sua trajetória em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), indicando a prioridade macroeconômica do Gasto. O terceiro passo consiste na comparação do GSF com o total dos gastos públicos federais, fornecendo um indicador do posicionamento alcançado pelas políticas sociais frente a diversas opções de políticas públicas que são tomadas pelo governo. Por fim, confronta-se o GSF com a Carga Tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos de cunho social. Breves considerações gerais finalizam este trabalho.

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA

** Consultor da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA

2. Políticas Sociais e o Gasto Social Federal

Para se efetuar o dimensionamento e análise dos gastos sociais é importante adotar um conceito organizador do que se entende por políticas sociais. Neste sentido, a política social vai ser 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, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Tais necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade específica. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca: (i) atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos; e (ii) garantir segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais podem-se citar: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano - crianças e idosos, por exemplo; e c) situações de risco, como em caso de acidentes - invalidez por acidente, etc.

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

O Gasto Social Federal (GSF), por sua vez, deriva do conceito do GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo - estadual e municipal - ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais.¹

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

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

do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial - critério institucional -, bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas - enfoque funcional-programático.

Visto isso, a divisão do GSF por Áreas de Atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil. As Áreas de Atuação para fins deste trabalho são: Previdência Social (RGPS), Benefícios a Servidores da União; Proteção ao trabalhador; Organização Agrária; Habitação e Urbanismo; Assistência Social; Alimentação e Nutrição; Saúde; Educação; Cultura; e Saneamento Básico².

A evolução do GSF por *Áreas de Atuação* é apresentada na tabela, a seguir, com valores em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Os dados demonstram, *a priori*, a elevação quase constante dos gastos. Entretanto, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando se analisam de forma desagregada as áreas de atuação – visto que ocorrem movimentos muitas vezes irregulares em cada área. Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política e institucional que se molda em cada setor e que, a depender de sua consolidação, define ou não limites nas opções de ação governamental.

Tabela 1
Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em relação ao PIB: 1995-2005.

Áreas de Atuação	Em % do PIB										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Previdência Social	5,44	5,69	5,56	6,17	6,29	6,17	6,52	6,67	7,12	7,30	7,76
Benefícios a Servidores Públicos Federais	2,69	2,47	2,53	2,63	2,71	2,65	2,80	2,82	2,61	2,54	2,54
Saúde	1,95	1,65	1,80	1,69	1,85	1,82	1,85	1,85	1,73	1,78	1,76
Assistência Social	0,09	0,10	0,18	0,26	0,32	0,43	0,53	0,66	0,72	0,83	0,92
Educação	1,04	0,87	0,80	0,85	0,85	0,93	0,90	0,83	0,78	0,81	0,86
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,58	0,61	0,57	0,63	0,57	0,56	0,61	0,62	0,61	0,60	0,66
Desenvolvimento Agrário	0,17	0,15	0,23	0,22	0,17	0,16	0,17	0,13	0,12	0,15	0,19
Alimentação e Nutrição	0,12	0,06	0,09	0,12	0,12	0,11	0,11	0,09	0,10	0,08	0,09
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03
Habitação e Urbanismo	0,12	0,19	0,49	0,35	0,28	0,46	0,35	0,38	0,32	0,33	0,43
Saneamento Básico	0,04	0,09	0,13	0,19	0,11	0,12	0,25	0,10	0,04	0,06	0,09
Total	12,28	11,90	12,41	13,12	13,30	13,45	14,12	14,18	14,15	14,51	15,32

Fonte: Disoc/IPEA

² A organização dessas áreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de *ação* na nova classificação orçamentária). Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração.

Tomando-se como indicador o volume de recursos aplicado a cada ano pelo governo federal, observa-se que o núcleo do GSF está localizado nas Áreas de Atuação: Previdência Social (51,0%); Benefícios a Servidores (17,0%); Saúde (11,0%); Assistência Social (6,0%); e Educação (6,0%). Juntas, essas cinco áreas absorvem algo em torno de 90,0% do GSF no período de 1995 a 2005.

A trajetória do GSF se mostra bastante diferenciada quando são observados os movimentos específicos de cada área de atuação. A Previdência Social³ eleva-se do patamar de 5,44% do PIB em 1995 para 7,76% em 2005 – um aumento de 2,32 p.p. –, ou seja, esta área responde, isoladamente, por cerca de $\frac{3}{4}$ de todo o crescimento do GSF no período. É importantíssimo ressaltar que isso se dá sob um aumento importante na proteção proporcionada por esta política, tanto em termos do número de beneficiários – que cresce de 14,5 milhões em 1995 para 21,1 milhões em 2005 –, quanto em termos do poder aquisitivo do piso do benefício, vinculado ao salário-mínimo – que teve aumento real próximo a 60% no mesmo período.

Logo a seguir, em termos de volume de recursos, temos a área de Benefícios a Servidores Federais, que, após apresentar um crescimento significativo entre 1995 e 2002, reduziu-se em 2003 e desde então parece estável. Como apontam CASTRO & CARDOSO Jr (2005:288), este movimento se deu fundamentalmente por uma “corrida” preventiva à aposentadoria – principalmente pela aceleração nos pedidos de aposentadoria proporcional –, por receio das perdas de direitos que poderiam advir da reforma da previdência do servidor público⁴. Por outro lado, atende um número muito menor de famílias, quando comparado ao RGPS, além de apresentar um perfil distributivo muito mais concentrado.

O Regime Geral da Previdência Social responde pelos benefícios previdenciários de mais de 21 milhões de pessoas, das quais pouco mais de 14 milhões recebem até um salário-mínimo (SM) – 65% do total. Cerca de 18 milhões de pessoas – 85% do total –, recebem até três SM⁵. Já o Regime Jurídico Único garante cerca de 980 mil benefícios previdenciários, distribuídos pelos três Poderes⁶. A distribuição dos benefícios por faixa de renda é certamente distinta da encontrada no RGPS: observando apenas os dados relativos aos aposentados civis do Poder Executivo, percebe-se que

³ Na metodologia utilizada neste e em trabalhos anteriores, aborda-se as despesas do Regime Geral de Previdência Social (INSS) separadamente das despesas com os inativos e pensionistas do Regime Jurídico Único, que são analisados na área de atuação Benefícios a Servidores Públicos Federais.

⁴ De fato, o período foi bastante intenso para esta área: foram duas Emendas Constitucionais e duas importantes Leis Complementares, além de uma série de Leis Ordinárias que regulamentaram dispositivos previstos quando das alterações constitucionais. (IPEA, 2007)

⁵ Dados para o ano de 2003. Fonte: Base de Dados Históricas do Anuário Estatístico da Previdência Social.

⁶ Executivo – cerca de 630 mil civis e 310 mil militares –; Legislativo, pouco além de 10 mil; e Judiciário, em torno de 20 mil. Dados para o ano de 2004. Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, n. 105. SRH/Min. do Planejamento, Jan/2005.

87% destes recebem acima de 700 reais, e 56%, acima de 1000 reais⁷. Um estudo que incluía também os benefícios previdenciários dos três Poderes apresentará outra distribuição, mas o objetivo do exemplo é tão-somente ressaltar que os dois sistemas de Previdência – RGPS e RJU –, como possuem características muito distintas, apresentarão capacidades redistributivas também muito díspares. De todo modo, é destinado às áreas de Previdência Social e de Benefícios a Servidores Federais cerca de 2/3 de todo o GSF – esta parcela se mantém ao longo do período analisado, embora com flutuações⁸.

A área de atuação Saúde é a terceira mais importante do GSF, em termos de volume de recursos. A trajetória dos dispêndios deste setor é bastante complexa, apresentando um ajuste considerável nos primeiros anos, seguidos por um período de estabilidade entre 1999 e 2002, para então sofrer novo ajuste em 2003, do qual esta área ainda não se recuperara em 2005. Resumidamente: a crise de financiamento ocorrida em 1993 – quando o Ministério da Previdência Social interrompeu os repasses de recursos para o SUS – foi parcialmente contornada mediante a contratação de vultosos empréstimos nos anos de 1994 a 1996, cujo serviço e amortização oneraram fortemente o Orçamento do setor até 1998; a criação do IPMF, posteriormente CPMF, aportou novos recursos ao setor, mas por outro lado permitiu a realocação e redistribuição dos recursos de outras fontes de financiamento – o que garantiu a estabilidade dos gastos em Saúde no período da 2ª gestão FHC, mas não o seu crescimento; por fim, a Emenda Constitucional n. 29, que vincula recursos para o financiamento das políticas de Saúde, enfrenta tamanha ambigüidade na sua implementação, que não foi suficiente para evitar a queda nos gastos do setor nos primeiros anos do Governo Lula.

A área de Educação apresenta uma trajetória menos errática, mas igualmente declinante. Logo no início do período, sofre um ajuste fortíssimo, que reduz o seu dispêndio em mais de 20% em apenas três anos. A partir daí, recupera-se lentamente – sem reencontrar o patamar inicial – até sofrer novos ajustes em 2002 e 2003. Em um nível mais agregado de análise, o fator preponderante para a explicação desta trajetória é a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão FHC e recolocada no primeiro ano da gestão Lula com o aumento de 0,1% para

⁷ Dados nominais de Dezembro de 2004. Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, n. 105. SRH/Min. do Planejamento, Jan/2005.

⁸ É necessário lembrar ainda que tanto a área de Previdência Social quanto a de Benefícios a Servidores apresentam crescimento bastante significativo no ano de 1995, que não é captado aqui uma vez que este é o primeiro ano do período aqui analisado. Vários fatores podem ser lembrados, como a absorção dos novos beneficiários da Previdência Rural; um elevado número de aposentadorias preventivas, temerosas de uma reforma na previdência dos servidores públicos; e o significativo aumento real no Salário Mínimo ocorrido em 1995. V. RIBEIRO & FERNANDES(2000); SCHWARZER & QUERINO (2002) ; SOARES(2006) e IPEA (2007).

os servidores públicos⁹. Além disso, há também considerável restrição quanto aos investimentos e às demais despesas correntes na gestão das Universidades.

A trajetória de crescimento mais intensa, isoladamente, foi percorrida pela área de Assistência Social. De um patamar bastante reduzido no início do período – apenas 0,09% do PIB –, cresceu nada menos que dez vezes, alcançando 0,92% do PIB em 2005 e superando, inclusive, o GSF em Educação. Dois fatores são indiscutíveis para a explicação desse crescimento. Nos primeiros anos, a implementação dos Benefícios de Prestação Continuada da LOAS – para idosos excluídos do sistema previdenciário e pessoas portadoras de necessidades especiais –, trouxe para o âmbito da política de Assistência Social um número enorme de novos beneficiários antes desprotegidos – o número de beneficiários do BPC cresce de 346 mil para 2,2 milhões no período analisado (IPEA, 2007). Na sequência, logo após a consolidação desse contingente, uma nova fronteira se estabelece, com a criação dos programas federais de transferência direta de renda, no meio da 2ª gestão FHC – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, e Vale-Gás – que atingem milhões de famílias. Unificados sob o programa Bolsa-Família na gestão Lula, continuam a ampliar o número de beneficiários, superando 11 milhões de famílias em 2006 (IPEA, 2007).

3. Política Macroeconômica e o Gasto Social Federal

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória do Gasto Social Federal – mensurado de acordo com a metodologia desenvolvida pela equipe responsável pelo Acompanhamento e Análise dos Gastos Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA¹⁰ –, à luz dos obstáculos e tensões enfrentados pela política macroeconômica no período que vai de 1995 a 2005. É importante lembrar que este período atravessa três gestões distintas – FHC I, FHC II, e os três primeiros anos do I Lula –, cada qual com suas especificidades e continuidades no que se refere aos marcos mais gerais da Política Social e da Gestão Macroeconômica. Ter em mente estas características é fundamental para uma melhor compreensão dos dados apresentados.

Observando a Tabela 2, percebe-se que o Gasto Social Federal passa de 12,28% do PIB em 1995 para 15,32% do PIB em 2005. Portanto, em 11 anos o GSF elevou a parcela do PIB por ele mobilizada em pouco mais de 3 p.p. do PIB – quase 25% –, o que denota um crescimento mais rápido do que o crescimento da economia brasileira como um todo – que, por seu turno, teve no período um desempenho bastante modesto e errático, como mostra o Gráfico 1. O ritmo desse

⁹ É importante lembrar que o GSF em Educação é predominantemente alocado nas Instituições Federais de Ensino Superior – os gastos com Ensino Fundamental e Médio estão localizados majoritariamente nos governos estaduais e municipais –, de modo que o peso dos gastos com o funcionalismo nesta área é determinante da trajetória.

¹⁰ A esse respeito, v. FERNANDES *et alli* (1998), CASTRO *et alli* (2002), e CASTRO *et alli* (2006).

crescimento não foi constante, porém: de 1995 a 1998, o GSF cresce 6,9% - cerca de 0,8 p.p. do PIB; durante os quatro anos da 2ª gestão FHC, o crescimento do GSF foi de 8,1% - 1,06 p.p. do PIB; e nos 3 primeiros anos da gestão Lula, cresce 8,0% - o equivalente 1,12 p.p. do PIB.

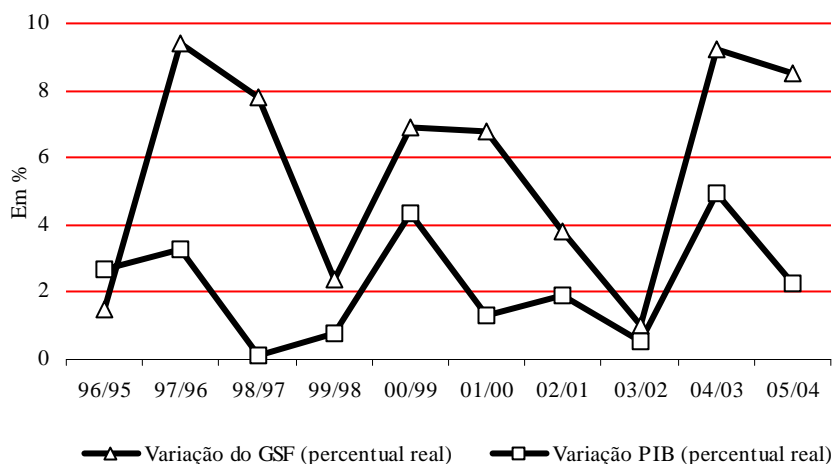
Tabela 2
Gasto Social Federal e o PIB
1995-2005

Ano	GSF (corrente) R\$ Milhões	GSF/ PIB			GSF (constante IPCA para dez/2006)		
		%	N. Índice (1995 = 100%)	Variação anual (%)	Valor R\$ Milhões	N. Índice (1995 = 100%)	Variação anual (%)
1995	79.346	12,28	100	-	179.769	-	-
1996	92.705	11,90	97	-3,1	182.416	101	1,5
1997	108.073	12,41	101	4,3	199.592	111	9,4
1998	118.528	12,97	106	4,5	215.201	120	7,8
1999	129.542	13,30	108	2,6	220.433	123	2,4
2000	148.088	13,45	110	1,1	235.673	131	6,9
2001	164.968	13,76	112	2,3	251.677	140	6,8
2002	190.892	14,18	116	3,1	261.217	145	3,8
2003	220.161	14,15	115	-0,2	263.776	147	1,0
2004	256.292	14,51	118	2,5	288.023	160	9,2
2005	296.752	15,32	125	5,6	312.383	174	8,5

Fonte: Disoc/IPEA

Gráfico 1

Variação anual real do GSF do PIB, em %
1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA e IBGE

A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, se beneficiou do Plano Real, que, ainda no governo Itamar, conseguiu impor a estabilização monetária a partir de um modelo que combinava¹¹: os efeitos de uma âncora cambial, potencializados pelo processo de

¹¹ Ver, dentre outros, BACHA (1998); BATISTA JR (1996); CARNEIRO (2002) e BELLUZZO & ALMEIDA (2002).

abertura comercial em curso; um forte ajuste fiscal – que alcançou um superávit primário de 5% do PIB em 1994 -, sustentado pela desvinculação de recursos proporcionada pelo Fundo Social de Emergência; o engenhoso mecanismo da “hiperinflação simulada”, desenvolvido teoricamente anos antes. Além disso, esse modelo implicava também em uma crescente abertura financeira, para se aproveitar de um contexto internacional bastante propício, como sintetizam BELLUZZO & ALMEIDA (2002:365-6):

“Ao estado quase depressivo dos mercados de qualidade e à situação de sobrelíquidez, causada por um período prolongado de taxas de juros muito baixas, juntou-se um quadro, nos “mercados emergentes” latino-americanos, de estoques de ações depreciados, governos fortemente endividados e proprietários de empresas públicas privatizáveis distribuídas por vários setores da economia, além das perspectivas de valorização das taxas de câmbio e da manutenção de taxas de juros reais elevadas, em moeda forte, mesmo depois da estabilização.”

A atração dessa liquidez externa permitiu o acúmulo crescente de reservas cambiais. Mas, se as taxas de juros permanecem altas, em termos reais, mesmo após a estabilização¹², o custo da dívida interna é muito superior à remuneração recebida pelas reservas, elevando a vulnerabilidade fiscal¹³. Conforme alertava DELFIM NETTO (1998:97):

“Esse mecanismo de estabilização, que produz uma acumulação de reservas, exige para manter o controle da base monetária que se emita uma dívida correspondente. Para cada dólar que entra, o Banco Central tem que emitir um dólar de dívida interna para recuperar a moeda que pôs fora. Em 1995 gastamos, em juros, R\$ 23 ou R\$ 24 bilhões. Em 1996, algo como R\$ 38 bilhões. São números que representam 4% do PIB.”

De outro lado, o Plano Real gerou um significativo surto de demanda, como, aliás, é característico de planos de estabilização com queda abrupta nas taxas de inflação. O resultado desta

¹² Conforme mostram BELLUZZO & ALMEIDA (2002:366-372) a entrada de capitais especulativos é enorme após a estabilização, pois a convergência da taxa de inflação aos níveis internacionais é muito mais rápida do que a redução nas taxas de juros internas, resultando em um forte diferencial nas taxas de juros reais. Este ingresso excessivo de capitais especulativos gera pressões de sobrevalorização cambial, ao mesmo tempo em que intensifica as expectativas futuras de desvalorização, uma vez que sua volatilidade o permite sair a qualquer momento. Neste círculo vicioso, a intensidade da entrada de capitais especulativos eleva o “spread” na taxa de juros devido ao risco cambial, postergando a entrada de capitais de “melhor qualidade” em pelo menos dois sentidos: o já referido crescente risco cambial; e a depressão no mercado interno causada pelos níveis da taxa de juros real.

¹³ Porém, aponta CARNEIRO (2002:363), o crescimento da dívida pública não parecia ser ameaça à implementação do Plano Real. O confisco financeiro realizado pelo Plano Collor havia reduzido consideravelmente a dívida interna – embora seu perfil tenha se deteriorado rapidamente após o fim do confisco. A dívida externa, após moratórias intermitentes desde o fim dos 80, tinha finalmente sofrido uma renegociação significativa no âmbito do Plano Brady. Além disso, o forte ajuste fiscal e “reforma” do Estado, em implementação desde 1990, acrescido das decisões tomadas na “primeira fase” do Plano Real, apontavam para elevados superávits primários, o que reforçava a credibilidade em uma trajetória controlada da dívida pública.

expansão - sob um processo de abertura comercial e a uma taxa de câmbio sobrevalorizada -, foi uma reversão veloz e intensa na balança comercial, simultaneamente à deterioração na balança de serviços - causada por elevação nas despesas com juros e até nos gastos com turismo. O resultado conjunto foi uma regressão drástica no balanço de transações correntes, que passaria de um superávit de US\$ 1,4 bi no primeiro semestre de 1994 a um déficit de US\$ 11,9 bi no primeiro semestre de 1995, ou 4,2% do PIB¹⁴. A este impasse no Balanço de Pagamentos não se realizaram ajustes na trajetória de apreciação do câmbio - ao contrário. Então, a opção foi por um ajuste recessivo. A partir de março de 1995, uma política monetária restritiva levou a taxa Selic à 35% a.a. em termos reais, a mais elevada do planeta. Estas taxas visavam, além de reduzir a demanda internamente, evitar a saída dos capitais especulativos, principalmente após a crise mexicana¹⁵. Mesmo neste contexto, houve um crescimento econômico importante no período de 1995 até princípios de 1997, puxado pela ampliação do consumo - gerado do aumento da renda real pós-estabilização e da recomposição de valor do salário mínimo.

Nas políticas sociais, se observa que o aumento do valor do salário mínimo e, também, a busca por antecipação de aposentadorias - que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário -, impactam no GSF, que com isso cresce 11,0%, em termos reais. No entanto, o indicador do GSF/PIB praticamente não se alterou, o que se deve ao crescimento econômico que ocorreu nestes três anos – v. Gráfico 1. Esse resultado demonstra que um ritmo razoável de crescimento econômico pode compensar e acomodar pressões originadas da ampliação dos gastos sociais.

A partir do fim de 1997 um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas sequenciais crises do Leste asiático e da Rússia, levou o governo à adoção de uma série de alterações na política econômica que teve como consequência uma forte redução do crescimento do PIB - que ficou em apenas em 0,1% -, e o aumento da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998, se observou um crescimento do GSF de 7,8% em termos reais. Continuava o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias, assim como cresceram os gastos com seguro-desemprego derivados da deterioração do mercado de trabalho.

Na virada de 1998 para 1999, a crise econômica agrava-se definitivamente, ocasionando a ruptura da âncora cambial. Ocorre forte desvalorização do Real, a taxa de crescimento econômico

¹⁴ BATISTA JR, (1996:151)

¹⁵ BATISTA JR. (1996:153-7). Como resume ainda DELFIM NETTO (1998:93-5), esta política restritiva se deveu muito menos a pressões inflacionárias oriundas de um surto de demanda demasiado intenso do que ao “equacionamento” de um excessivo desequilíbrio no balanço de pagamentos, consequência da sobrevalorização cambial.

mantém-se muito baixa. Diante tal gravidade da situação, a área social também sofre as consequências, diminuindo o ritmo de crescimento do GSF, que neste ano foi de apenas de 2,4% em relação ao ano anterior. A relação GSF/PIB continuou se ampliando, mas em menor velocidade - mesmo com o PIB praticamente parado.

A partir daí, a gestão da política macroeconômica passa a estar baseada na inter-relação de três pilares: a taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais; as metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros; e o superávit primário governamental crescente. Todo esse instrumental atuando de acordo com o monitoramento e manutenção das metas de inflação e da razão dívida líquida/PIB¹⁶, na busca pela conquista de uma credibilidade junto aos mercados que permitiria, por si só, um novo movimento de crescimento sustentável.

Em 2000, o Brasil volta a ter crescimento econômico superior a 4%, e a inflação ficou abaixo da meta de 6%. Particularmente importante foi o impacto desse crescimento no nível de ocupação, o que resultou na queda do desemprego. A despeito da continuidade do ajustamento fiscal, da consolidação dos regimes de metas de inflação e de taxas de câmbio flutuantes, o GSF respondeu ao contexto macroeconômico favorável, retomando a sua trajetória ascendente e crescendo 6,9% em relação a 1999. Apesar disso, a relação GSF/PIB cresceu lentamente - 1,1% -, o que demonstra que o crescimento do PIB foi forte o suficiente para bancar em grande medida o crescimento do GSF.

No ano seguinte houve pequeno crescimento econômico, cerca de 1,9%. Foi o ano também do racionamento de energia elétrica. Os indicadores de emprego apresentaram comportamento favorável ao longo do ano, refletindo com menor intensidade os efeitos das diversas crises que afetaram a trajetória do nível de atividade. A evolução dos preços nesse ano foi influenciada pelos choques, sobretudo os de origem externa, que exerceram pressões sobre o câmbio, com repercussões diretas no comportamento dos preços administrados e dos preços livres. De novo neste ano o GSF cresceu de modo significativo - cerca de 6,8% -, mas desta vez o desempenho mais fraco da economia brasileira aumentou a velocidade de crescimento – relativa - do GSF em termos percentuais do PIB.

No último ano do segundo mandato de FHC, pairou a insegurança sobre a economia brasileira, em especial devido à indefinição do futuro político das eleições parlamentares e presidenciais. A incerteza na esfera política repercutiu no cenário econômico, com elevação do risco associado ao país e simultânea redução dos investimentos externos, exigiu forte elevação da taxa de juros reais, que não foi capaz, entretanto, de evitar uma impressionante desvalorização cambial. Sob tal quadro, a economia cresceu pouco e a inflação ultrapassou as metas pré-estabelecidas. Com o

¹⁶ Dentre outros, v. CINTRA (2005) e SICSÚ (2003).

ambiente econômico desfavorável, o GSF teve uma queda em seu ritmo de crescimento real, que passou a ser de 3,8%, em relação ao ano anterior. Apesar disso, a relação GSF/PIB continuou se ampliando, o que reforça a percepção de que, de novo, é o tombo do PIB que mexe para cima o valor do indicador.

O efeito conjugado desses vetores elevou sobremaneira a relação dívida/PIB, afastando mais uma vez a “credibilidade” na solvência da dívida, agravando as demandas por ampliação no superávit primário. A vulnerabilidade externa estava mais uma vez escancarada, e a questão fundamental passou a ser qual o encaminhamento a ser seguido pela nova equipe econômica frente a três pontos centrais: a ascendente carga tributária, a elevada relação dívida/PIB e o peso dos gastos com o pagamento dos juros.

A gestão Lula se inicia com o claro compromisso de manutenção desse regime macroeconômico: eleva o superávit primário, aplicando uma severa contenção nos gastos; dá continuidade ao crescimento da carga tributária; e mantém a política monetária dura, com taxas de juros elevadas, de modo a deixar claro a austeridade da política econômica¹⁷. O resultado do enfrentamento da instabilidade no início do governo pela via da manutenção - ou radicalização - da gestão macroeconômica foi um crescimento econômico próximo a zero - 0,1% -, e uma despesa com juros da ordem de 9,3% do PIB. O governo retomou ainda a iniciativa dos processos de reformas previdenciária e tributária; restringiu severamente o investimento programado nos orçamentos fiscal e da seguridade social; e estabeleceu um forte arrocho nos salários do funcionalismo público – um “reajuste” de 0,1% frente a uma inflação de mais de 15% pelo IPCA de abril de 2002 a março de 2003. Em tal conjuntura de ajuste, o GSF retrai ainda mais seu crescimento, que foi de apenas 1,0% em relação ao ano anterior. Mais uma vez de modo pró-cíclico, ocorre neste momento também uma queda na relação GSF/PIB.

Os dois anos seguintes foram caracterizados pelo bom desempenho da economia brasileira, com crescimento do PIB, resultado, principalmente, da expansão das exportações e, também, dos investimentos e do aumento da demanda doméstica. Os indicadores do mercado de trabalho mostraram que houve ampliação do nível de ocupação de mão-de-obra e dos rendimentos médios reais do trabalhador formal. O cenário internacional também contribuiu para o desempenho da economia brasileira nesses anos, com forte crescimento econômico, aumento de liquidez internacional, baixas taxas de juros e com o aumento dos preços das ‘commodities’ que beneficiaram o setor exportador.

¹⁷ LOPREATO (2006;199).

Apesar do governo manter o compromisso com a geração de superávits primários, observa-se um forte crescimento do gasto social - cresceu 9,2%, em 2004, e 8,5%, em 2005 - que se deve, em particular, ao crescimento da Assistência Social, motivado pelo aumento da cobertura de proteção assistencial do programa bolsa-família, do Desenvolvimento Agrário – ainda que irregular -, e, principalmente, da Previdência Social. Importante ressaltar também um aumento das despesas da área Habitação e Urbanismo em relação ao PIB, contrastado por uma queda na área de Saneamento - veja dados na Tabela 1.

Este movimento é possível porque neste momento, conforme demonstra BIASOTO Jr. (2004), ocorre nova ampliação nas receitas do Governo Federal – um acréscimo de pouco mais de 1% do PIB – devido fundamentalmente às mudanças na COFINS e na recuperação econômica. Simultaneamente, a “credibilidade” proporcionada pelo ajuste de 2003, aliada a uma conjuntura internacional favorável, permite a gradativa redução das taxas de juros, com impacto imediato na redução das despesas financeiras do governo. Este efeito, aliado à elevação da arrecadação, permitiu não só a manutenção de elevado superávit primário, mas inclusive uma redução do déficit nominal.

Em seguida, a recuperação da atividade começa a se alastrar do setor exportador em direção a outros setores da economia, mas ao invés de ser comemorada, a conjuntura de crescimento econômico gera preocupação com os níveis inflacionários. Mesmo com diversos analistas apontando que boa parte daquela inflação se devia aos preços administrados, indexados ao IGP acelerado de 2002/2003 - nesse sentido, pouco adiantaria um arrocho monetário visando conter uma inflação de demanda -, a política econômica reinicia a trajetória de elevação dos juros. Conforme resume CINTRA (2005:47):

“...em meados de 2004 as expectativas de inflação para 2005 deveriam estar convergindo para a meta ajustada de 5,1%, mas os analistas de mercado continuavam estimando o IPCA em torno de 6% - (por meio do) Boletim Focus. Assim, em setembro de 2004 o Copom iniciou um movimento de alta da taxa de juros de curto prazo a fim de desacelerar a economia - de 4,9% em 2004 para o entorno de 3,5% em 2005 - e desencadear uma deflação nos preços livres e comercializáveis para que o índice de preços convergisse para a meta. De fato, com a alta dos juros e a correspondente valorização cambial os preços livres ficaram em torno de zero entre junho e setembro e os comercializáveis apresentaram deflação. Os preços monitorados, no entanto, permaneceram em torno de 1%, pois foram reajustados automaticamente pela inflação passada. Dessa forma, em setembro de 2005, quando o Copom reduziu em 0,25 ponto percentual a taxa de juros básica, a variação acumulada em doze meses dos preços

livres ficou em 4,55% e a dos comercializáveis em 3,46%, mas a dos preços monitorados foi de 9,66%. Esses números revelam mais uma vez a inadequação desse regime de metas para a inflação: para que o IPCA diminuísse de 7,18% em agosto de 2004 para 6,04% em setembro de 2005, a taxa de juros foi elevada em 3,75 pontos percentuais, a taxa de câmbio valorizada em 20% e a taxa de crescimento do PIB reduzida em 1,5 ponto percentual.”

Ao longo de 2006, a desaceleração da inflação foi tão forte que deixou dúvidas se a política monetária não teria sido exagerada; apesar das aparentes pressões do ciclo eleitoral, a meta de superávit primário foi cumprida; e as eleições transcorreram em um contexto de tranquilidade, sem afetar de maneira instabilizadora os indicadores econômicos. De modo que as expectativas gerais para este início de 2007 são positivas, tais como resumidas na Carta FIPE de janeiro de 2007: a trajetória da inflação, tanto em seus diferentes índices quanto nas expectativas dos agentes, apontam para taxas de inflação inferiores à meta não só em 2007 mas também em 2008; o aquecimento do nível de atividade não parece suficiente para impactar a demanda com pressões de preço; o cenário internacional combina liquidez, estabilidade¹⁸, e apresenta um considerável diferencial nas taxas de juros; tudo isto aponta para uma redução constante e firme na taxa Selic, que pode terminar o ano entre 12% e 10%.

4. Gasto Social Federal e a Despesa Efetiva do Governo Federal

A análise do Gasto Social Federal (GSF) em comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal (que é a despesa que se configura propriamente em desembolso em espécie pelo governo federal) é uma importante medida que permite inferir a prioridade fiscal que a política social assume na agenda de governo. Além disso, é possível também buscar outras relações para qualificar as prioridades de gasto do governo, principalmente ao medir o compromisso com a área social vis-à-vis o total das despesas financeiras e não-financeiras do governo federal. Para efetuar essas comparações foi construída a tabela a seguir.

¹⁸ Este último ponto pode ter se complicado com as fortes flutuações nas bolsas de valores internacionais ocorridas no início de março,.

Tabela 3
Gasto Social Federal e as Despesas do governo federal
1995-2005

Ano	Despesa total do governo federal ⁽¹⁾ (em % do PIB)									Comparações (em %)		
	Despesa efetiva							Outras despesas ⁽⁵⁾	Total			
	Despesa não-financeira			Despesa financeira ⁽⁴⁾			Total					
	GSF ⁽²⁾	Outras despesas ⁽³⁾	Total	Juros e Encargos	Amortização e Encargos	Total						
	(a)	(b)	(c=a+b)	(d)	(e)	(f=d+e)	(g=c+f)	(h)	(i=g+h)	(a/c)	(a/g)	(f/g)
1995	12,20	4,30	16,50	2,59	1,44	4,03	20,53	27,12	47,66	73,9	59,4	19,6
1996	11,77	3,70	15,47	2,50	0,85	3,36	18,83	18,22	37,04	76,1	62,5	17,8
1997	11,98	4,00	15,98	2,42	1,52	3,94	19,91	25,09	45,00	75,0	60,1	19,8
1998	12,76	4,11	16,86	3,37	2,65	6,02	22,88	31,78	54,66	75,7	55,8	26,3
1999	13,02	4,09	17,11	4,66	2,79	7,45	24,56	35,86	60,42	76,1	53,0	30,3
2000	13,15	4,18	17,34	3,53	3,99	7,51	24,85	31,12	55,97	75,9	52,9	30,2
2001	13,87	4,70	18,57	4,41	4,56	8,96	27,53	22,80	50,33	74,7	50,4	32,6
2002	13,96	4,26	18,22	4,11	5,12	9,23	27,45	22,69	50,14	76,6	50,8	33,6
2003	13,91	3,96	17,88	4,22	5,11	9,33	27,21	29,11	56,32	77,8	51,1	34,3
2004	14,27	3,83	18,10	4,21	4,05	8,26	26,37	25,04	51,41	78,8	54,1	31,3
2005	15,00	4,27	19,27	4,64	2,54	7,18	26,44	30,68	57,12	77,9	56,7	27,1

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Disoc/IPEA

Notas:

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

(2) 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 GSF os pagamentos de juros e amortização da dívida e foram somadas as das despesas financeiras. Esse procedimento, por sua vez, não compromete as estatísticas apresentadas, dada a pequena representatividade das despesas financeiras no total do GSF – apenas 1,8% no período, em média.

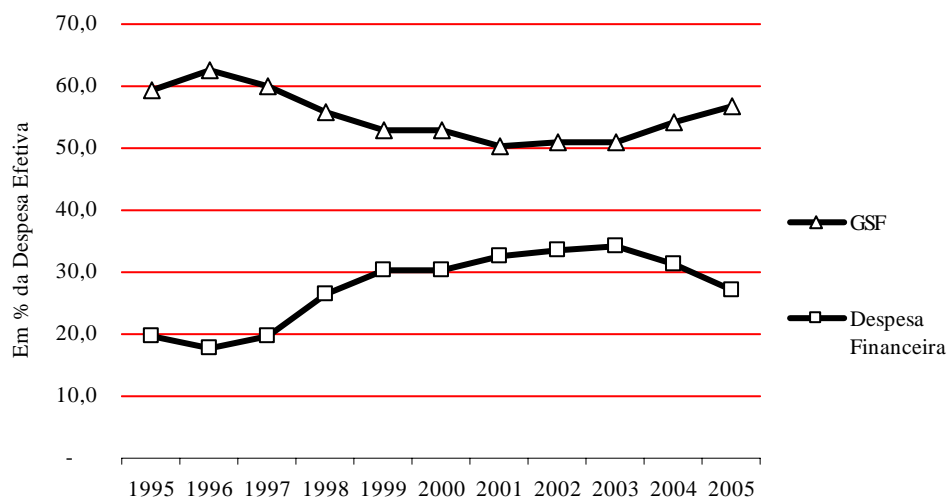
(3) foram alocados neste item todas as despesas não incluídas na política social e que dizem respeito as demais políticas desenvolvidas pelo executivo federal, tais como: transporte, agricultura, meio ambiente, segurança pública, etc. Além disso, estão incluídas todas as despesas com o Legislativo e Judiciário Federal.

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

(5) Este item contém as seguintes despesas: (i) transferências intragovernamentais, para evitar dupla contagem; (ii) refinanciamento da dívida pública; (iii) transferências constitucionais - Fundef constitucional; FPE; FPM; programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FPX); cota-parte do salário-educação; cota-parte de compensações financeiras pela exploração/utilização de recursos hídricos, minerais, petróleo e gás natural; Cide; ITR; e IOF-Ouro; (iv) obrigações patronais; (v) empréstimos do FAT para o BNDES; (vi) Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e (vii) Encargos Financeiros da União (EFU).

A participação do GSF na despesa total efetiva do governo federal apresenta oscilações em todo o período, como pode ser conferido na tabela 3 e visto no gráfico 2. A relação nos três primeiros anos da década passada mostra uma estabilidade na prioridade de alocação orçamentária dos recursos públicos federais na área social e financeira, com o GSF ficando em torno de 60% e as despesas financeiras em 20% da despesa efetiva. Estes três anos formam um período de certo crescimento econômico e estabilização. Além disso, neste período o indicador atinge o valor percentual máximo no ano de 1996, o que demonstra certa prioridade orçamentária dada à área social. A partir deste ano, apesar do crescimento do gasto em relação ao PIB, observa-se que se vai diminuindo a prioridade fiscal ao gasto social diante da despesa efetiva, que cai sistematicamente até chegar 2001, quando o GSF chega a 50,4%, menor proporção em todo o período.

Gráfico 2
Relação do GSF e das despesas financeiras na Despesa Efetiva do governo federal
1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA e SIAFI/STN

Esse movimento do GSF, que reduz participação relativa na despesa efetiva - conforme observado no gráfico 2 -, é explicado pelo aumento de participação da despesa financeira, alimentada pela configuração de política econômica até 1998. A “armadilha cambial”, com taxas de juros elevadas e câmbio sobrevalorizado, conseqüência da dependência da atração de capitais especulativos para fechar o Balanço de Pagamentos e defender os níveis de reservas cambiais, implicava em uma trajetória explosiva da dívida pública. A política monetária restritiva apresentava-se intermitente, isto é, conforme as crises, do México, do Sudeste Asiático, da Rússia, restringiam o acesso à liquidez internacional, novas elevações nas taxas de juros internas eram necessárias. Entretanto, a subsequente redução na taxa de juros, que acontecia à medida que o acesso à liquidez internacional se recuperava, sempre era demasiado lenta e pouco duradoura, pois as crises se sucediam. Como afirma CINTRA (2005:49):

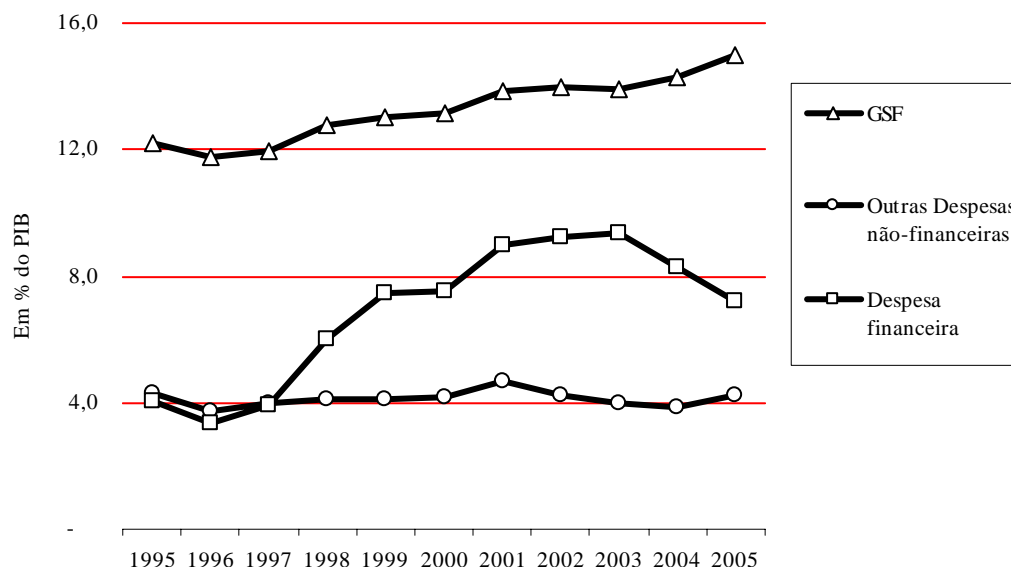
“Entre 1994 e 1997 a entrada líquida de capitais promoveu a expansão do passivo externo e das reservas do Banco Central, cuja política de esterilização monetária levou ao crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída líquida, a queda das reservas foi acompanhada da elevação dos juros, o que encareceu o serviço da dívida e determinou o rápido crescimento da relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB. Foram esses fatores, e não os gastos excessivos do governo, que alimentaram continuamente a dívida pública”.

Em 1997, ano de início da crise na economia brasileira, a despesa financeira do governo federal representava cerca de 33% do GSF daquele ano. Em 2000, essa relação já estava em 57%, bem maior que no começo da crise. Em 2003, por sua vez, a despesa com juros atinge seu maior patamar e chega a representar algo em torno de 67% do Gasto Social Federal, ou 34% de toda a despesa efetiva do governo federal. A partir do gráfico 3, observa-se que as despesas financeiras, lideradas pelo pagamento de juros, chegam a quase triplicar de valor no período, saindo de 3,36 % do PIB, em 1996, para 9,33% do PIB, em 2003 – ano em que a nova gestão decidiu pela manutenção e radicalização do regime de política macroeconômica, tomando como meta a redução da relação dívida/PIB, por meio da elevação do superávit primário de 3,75%, para 4,25% do PIB.

O impacto destas configurações de política econômica sobre o estoque da Dívida Pública foi assombroso. Como mostra CARVALHO (2005), a Dívida Líquida do Setor Público quase dobrou de magnitude entre 1994 e 2003 – de 29,2% do PIB a 58,1% do PIB. Dentre as razões listadas pelo autor para tal movimento, relembramos: (i) os juros altos consumiram, nas três esferas de governo, 19,3% do PIB de 1995 a 1998, e mais 26,61% do PIB de 1999 a 2003. Parte considerável desse montante foi incorporado ao estoque da dívida, uma vez que superavam, e muito, os superávits primários gerados; (ii) o acúmulo de reservas internacionais, embora reduza a dívida líquida, exige a emissão correspondente de dívida interna – que gerou despesas com juros domésticos muito superiores à receita de juros obtida pelas reservas no estrangeiro; (iii) os custos da crise cambial de 1998 e 1999 foi, em grande parte, absorvida pelo setor público, que ofereceu largamente títulos indexados ao câmbio como “hedge” aos agentes, nos meses anteriores a ruptura da âncora cambial¹⁹;

¹⁹ Conforme explica o autor: “A sucessão de mudanças abruptas na distribuição da dívida por indexadores refletiu as alterações nas expectativas sobre as políticas de juros e sobre a situação cambial do país. (...) De meados de 1995 a meados de 1997 aumentou bastante a participação de títulos prefixados na dívida, a princípio os títulos mais adequados, por estarem imunes aos efeitos de flutuações nos juros e na taxa de câmbio no curto prazo. O agravamento do quadro cambial em 1998, contudo, provocou uma reversão abrupta na composição da dívida e os títulos prefixados passaram a representar uma parcela ínfima do total em poucos meses – de 60,1% do total em junho de 1997 para 35,1% em junho de 1998 e apenas 1,7 em dezembro, às vésperas da desvalorização do real. Os títulos com correção cambial mostram comportamento oposto neste mesmo período, como seria de se esperar, e aumentam sua participação de forma expressiva também em 2001 e 2002, quando atingem o pico de 30,6% em junho. Com a redução do risco cambial e a tendência de revalorização do real, recuam para 19,8% em dezembro de 2002 e 9,9% no final de 2003.” (CARVALHO, 2005:392-3)

Gráfico 3
Gasto Social Federal, Outras despesas não-financeiras e despesas financeiras do governo federal, 1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA e SIAFI/STN

Desde então, contudo, verifica-se uma retração das despesas financeiras, embora não no pagamento de juros, e sim de despesas com amortização - o que é um indicativo de mudança no perfil da dívida pública brasileira. Com isso, a participação do GSF volta a crescer sua participação na despesa efetiva.

Deve-se ressaltar ainda que, apesar do forte crescimento dos gastos financeiros do governo e do permanente crescimento do gasto social, as demais despesas não-financeiras do governo federal mantiveram-se estáveis, ficando em torno de 4% do PIB durante quase todo o período. Embora possa ser avaliado se seria ou não desejável um aumento também neste tipo de gasto público - o que não é objetivo deste trabalho - percebe-se que o crescimento dos gastos financeiros e sociais foi bancado fundamentalmente pelo aumento das receitas, e não pela asfixia das outras despesas.

Concluindo, o que se pretendeu mostrar nesta seção é que a ampliação da importância da despesa financeira sugere, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2001 - período de crise da política de estabilização monetária, onde ocorre a ruptura do regime de âncora cambial e implementação do regime de metas de inflação. Ou seja, neste período, cai a prioridade fiscal do GSF frente ao total de recursos mobilizados pelo governo federal. Por outro lado, essa opção de política econômica leva a imensa transferência de renda - do lado real da economia para o financeiro - que se processa mediante uma

mudança de composição do gasto público federal; o que reflete a primazia dos interesses de determinados setores político-econômicos, ligados principalmente à área financeira.

5. Gasto Social Federal e Carga Tributária

O financiamento do gasto social ocorre mediante a utilização de diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher junto à sociedade. Para nossa finalidade foi dividida em dois grandes tipos: fontes tributárias - impostos, taxas, e contribuições econômicas e sociais -, que são recursos de origem impositiva; e fontes não-tributárias - títulos do tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outras. A Tabela 4, a seguir, mostra a dimensão dessas grandezas para o gasto social, em relação ao PIB, para o período 1995 a 2005.

Os dados da tabela 4 demonstram a grande importância no financiamento social por meio de recursos tributários, que em 2005 representa cerca de 97%. Mostram ainda que no período os recursos da arrecadação tributária ampliaram sua importância, substituindo as fontes não-tributárias de forma expressiva, em cerca de 0,8 p.p. do PIB. Em grande medida a diminuição dos recursos não-tributários se deve à queda da utilização de Títulos do Tesouro Nacional e de Operações de Crédito no financiamento social. Pode-se dizer que atualmente o gasto social é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de se cruzar os dados do gasto social com a carga tributária.

Tabela 4
Fontes de financiamento do Gasto Social Federal
1995-2005

Ano	Fontes de financiamento do GSF (em % do PIB)			(a/c*100)	(b/c*100)
	Tributário (a)	Não-tributário (b)	Total (c=a+b)		
1995	11,01	1,26	12,28	89,7	10,3
1996	10,90	1,01	11,90	91,6	8,4
1997	11,73	0,68	12,41	94,5	5,5
1998	12,37	0,76	13,12	94,2	5,8
1999	12,72	0,58	13,30	95,6	4,4
2000	12,72	0,73	13,45	94,6	5,4
2001	13,54	0,58	14,12	95,9	4,1
2002	13,53	0,66	14,18	95,4	4,6
2003	13,72	0,42	14,15	97,0	3,0
2004	14,09	0,42	14,51	97,1	2,9
2005	14,87	0,45	15,32	97,1	2,9

Fonte: Ipea/Disoc

Se para o GSF a arrecadação tributária é tão importante, seria de se perguntar qual é o peso para o sistema tributário financiar as políticas sociais e qual é sua dinâmica atual. Para dimensionar o peso do GSF é importante compará-lo ao volume da Carga Tributária Federal²⁰ e, também cruzar com as várias fontes de receita que financiam a carga. Na tabela 5 são apresentados os dados em porcentagens referentes à Carga Tributária Federal, originados na Secretaria da Receita Federal²¹ e ao Gasto Social Federal Tributário, mensurado pela Disoc/Ipea.

Tabela 5
Gasto Social Federal Tributário e Carga Tributária Federal no Brasil
1995-2005

									Em % do PIB		
Ano	GSF Tributário ⁽¹⁾	Carga Tributária Federal ⁽²⁾							Crescimento 1995=100		
		Impostos	Contribuições Sociais			Outros	Total				
			Seguridade	Outras	Total						
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e=c+d)	(f)	(g=b+e+f)	(g-a)	(a)	(g)	
1995	11,01	5,70	9,45	1,63	11,08	0,44	17,22	6,21	-	-	
1996	10,90	5,28	9,51	1,62	11,13	0,38	16,79	5,89	(0,11)	(0,44)	
1997	11,73	5,15	10,00	1,59	11,59	0,41	17,15	5,42	0,72	(0,08)	
1998	12,37	5,55	9,78	1,93	11,71	0,37	17,63	5,26	1,35	0,40	
1999	12,72	6,03	11,12	1,89	13,01	0,47	19,51	6,79	1,71	2,29	
2000	12,72	5,72	12,12	1,81	13,93	0,33	19,98	7,27	1,70	2,76	
2001	13,54	5,78	12,64	1,87	14,51	0,37	20,66	7,12	2,53	3,43	
2002	13,53	6,58	12,91	1,76	14,67	0,90	22,16	8,63	2,51	4,93	
2003	13,72	6,06	12,96	1,69	14,65	0,88	21,59	7,87	2,71	4,37	
2004	14,09	5,97	13,95	1,69	15,64	0,83	22,45	8,36	3,07	5,22	
2005	14,87	6,56	14,50	1,77	16,27	0,69	23,53	8,66	3,86	6,30	

Fonte: ⁽¹⁾ Ipea/Disoc e Secretaria da Receita Federal.

⁽²⁾ Exclue todas as transferências constitucionais.

Nota: ⁽¹⁾ O Gasto Social Federal Tributário é composto pelos Recursos Ordinários; MDE; Contribuições Sociais; Contribuições Econômicas; Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Social de Emergência; Recursos Extra-Orçamentários do FGTS e as seguintes taxas: Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários; Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, de Capitalização e da Previdência Privada Aberta; Recursos de Concessões e Permissões; Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia; Taxas por Serviços Públicos; Recursos de Concessões e Permissões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia.

Como pode ser observado na Tabela 5, o GSF Tributário subiu 3,86 p.p. em relação ao PIB no período de 1995 a 2005, saindo de 11,1% para 14,9%. Esse processo de crescimento foi praticamente contínuo durante o período; o que variou foi a intensidade desse crescimento, sendo possível se caracterizar dois períodos distintos. Por outro lado, a CTF também se ampliou de 1995 a 2005, em cerca de 6,3 p.p. do PIB, processo que ocorreu de forma contínua. Todos os itens de

²⁰ O conceito econômico apresenta a Carga Tributária como o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) do país, em determinado exercício fiscal. A Carga Tributária Bruta (CTB) é o que cada esfera de governo (União, Estados e Municípios) arrecada, isto é, a receita sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como os subsídios, benefícios da seguridade social e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

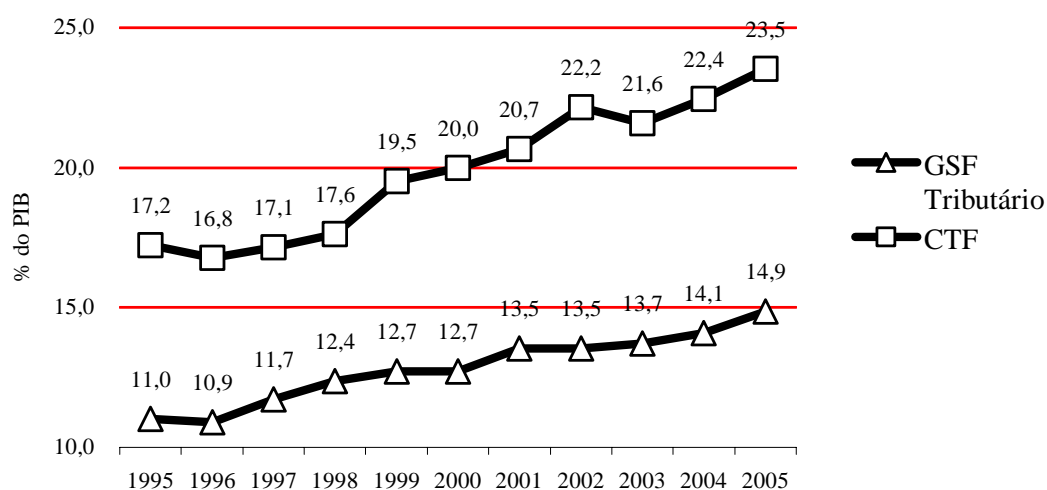
²¹ Os dados sobre a arrecadação tributária são provenientes do estudo publicado pela SRF, sobre a Carga tributária Bruta, e podem ser encontrados no *site* da Receita Federal – www.receita.fazenda.gov.br

arrecadação tiveram incrementos, mas o que de fato puxou esse forte crescimento foi o crescimento da arrecadação tributária proveniente das contribuições da seguridade social, que subiram cerca de 5,0 p.p. em relação ao PIB, enquanto os impostos cresceram apenas 0,9 p.p. do PIB.

Portanto, esses dados demonstram que quando se comparam os dois indicadores, o crescimento da CTF - de 2,45 p.p. do PIB -, não pode ser debitado integralmente à ampliação dos gastos sociais – cerca de 60% do crescimento da Carga Tributária atual pode ser relacionado ao incremento dos gastos com as políticas sociais. Portanto, há outros interesses pressionando a ampliação dos gastos públicos no período.

Como dito anteriormente, pode-se dividir o período em dois momentos. No período compreendido entre 1995 e 1998, o gasto social tributário cresce mais do que a Carga Tributária Federal – GSF Tributário sobe 1,35 em relação ao PIB, enquanto a CTF cresce apenas 0,40 p.p. Este dado mostra que neste momento o gasto social de fato pressionou para a ampliação da carga e absorveu recursos que poderiam ser destinados a outras áreas da ação do governo federal. Vale lembrar, contudo, que grande parte desse crescimento deve-se à Previdência Social (ver tabela 1), parcela rígida do gasto social, em que qualquer manobra do governo para conter sua evolução é limitada.

Gráfico 4
Gasto Social Federal e Carga Tributária Federal em relação ao PIB,
1995-2005



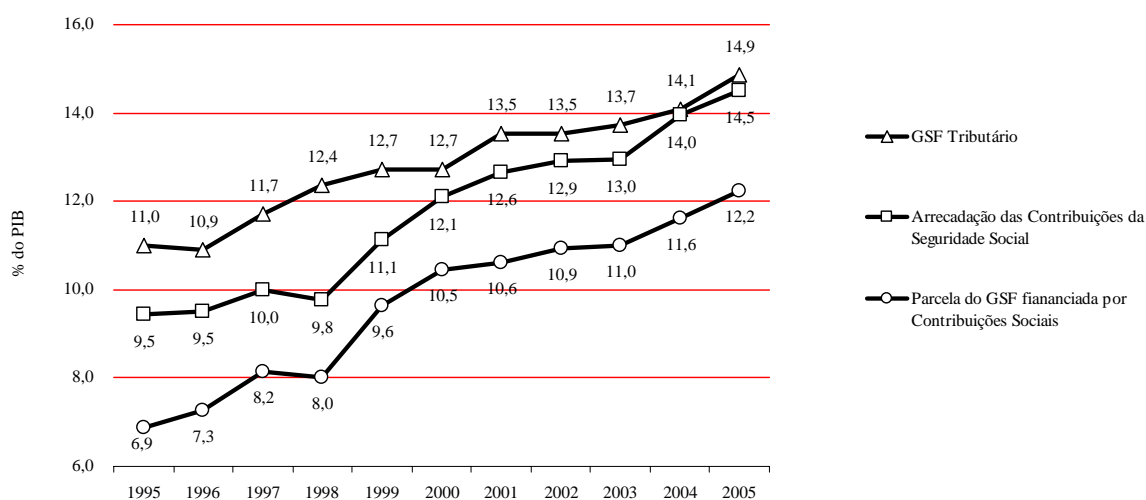
Fonte: Receita Federal e Disoc/IPEA

Já no período 1999 até 2005, como se observa no gráfico 4, a Carga Tributária passa a crescer em ritmo mais acentuado que o GSF Tributário, o que demonstra que, a partir daquele momento, o gasto social deixa de ser o grande elemento de gasto público a forçar sua ampliação. Os

dados do período 1998 a 1999 dão um bom exemplo dessa inversão de prioridade, quando a CTF sobe cerca de 2 p.p. em relação ao PIB e o gasto social, apenas 0,3 p.p.. Ou seja, novas prioridades adotadas pela política macroeconômica deslocam os gastos sociais como elementos centrais de pressão sobre a Carga Tributária e cedem espaço para que os gastos financeiros do governo assumam esse papel. Essa é uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, confirmada pela observação geral de que o crescimento da CTF cerca de 63% maior que o crescimento do GSF Tributário no período 1995-2005.

Essa estratégia de financiamento da dívida pública adotada após 1999 acabou por perturbar e poluir o padrão de financiamento das políticas sociais e de investimentos do Estado. Particularmente importante, para a compreensão geral deste argumento, é a constatação de que o aumento da Carga Tributária Federal ocorreu mediante crescimento das contribuições sociais. O gráfico 5, a seguir, confronta o desempenho do GSF Tributário com o movimento observado na arrecadação das Contribuições Sociais, ambos em relação ao PIB.

Gráfico 5
Gasto Social Federal e Contribuições Sociais em relação ao PIB,
1995-2005



Fonte: Receita Federal e Disoc/IPEA

A partir do gráfico 5, observa-se, sobretudo a partir de 1999, uma situação na qual o a arrecadação das contribuições sociais cresce de maneira mais acentuada que o GSF, o que graficamente pode ser visto pelo movimento de encontro das duas curvas superiores. Esse aumento de arrecadação de contribuições sociais faz com que a parcela do GSF financiado por contribuições sociais²² aumente, diminuindo assim a parcela do gasto social tributário financiado por meio de

²² Notar que aqui estão incluídas todas as contribuições sociais, inclusive as contribuições da seguridade social, que são as mais representativas.

outros recursos – a diferença entre a curva superior e inferior diminui. Contudo, chama atenção também que a arrecadação das contribuições da seguridade social é maior do que a parcela do gasto social financiada por contribuições sociais. Grande parte dessa constatação advém dos efeitos do FSE/FEF/DRU, que desvincula 20% de recursos gerais do orçamento, inclusive de contribuições sociais, para “livre” uso por parte do governo federal; vale dizer, para a geração de superávit primário e pagamento de parte dos juros da dívida pública.

Isso significa que o mandamento constitucional foi invertido, pois atualmente uma parcela significativa de recursos arrecadados para o Orçamento da Seguridade Social (OSS), principalmente da arrecadação das contribuições sociais para a seguridade social, é transferida para o Orçamento Fiscal - e não o contrário, como estava previsto pela Constituição Federal de 1988²³.

6. Considerações Finais

A análise da evolução do gasto social federal brasileiro em confronto com as políticas macroeconômicas no período 1995/2005 permitiu observar sua dinâmica em três momentos distintos: de 1995/1998, o qual engloba o primeiro governo de FHC; de 1999/2002, que corresponde à segunda gestão de FHC; e 2003/2005, os três primeiros anos do governo Lula.

No primeiro período se observa que o GSF se expandiu constantemente e em ritmo adequado ao crescimento da atividade econômica, configurando um momento de menor preocupação com o equilíbrio fiscal. A dinâmica de ampliação dos gastos sociais é consequência da obrigação de se cumprir as determinações advindas da Constituição Federal, como também do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização da moeda.

No segundo período, apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior, predominou uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com um deslocamento da prioridade do governo para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Isso acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo e forte ampliação da carga tributária. No fim do período a criação do Fundo

²³ Observe-se que “ a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos da União, remete necessariamente ao parágrafo 5º do art. 165, que reza que a lei orçamentária compreenderá: I. o orçamento fiscal; ... III. o orçamento da seguridade social. Desta forma, se o orçamento da Seguridade Social não for suficiente para o custeio de suas ações, caberá à sociedade o ônus de seu financiamento, por meio do orçamento fiscal.” (Fraga, 2000: 10).

de Combate e Erradicação da Pobreza vai agregar mais recursos para as políticas sociais, contribuindo para a manutenção do volume de gastos.

Já nos três primeiros anos do governo Lula, observa-se uma continuação da política de austeridade fiscal visando o cumprimento das obrigações financeiras decorrentes da dívida pública, inclusive intensificando-a. Nos gastos sociais, o primeiro ano deste governo foi de restrição, mas logo em seguida observou-se uma recuperação dos gastos sociais e, no último ano analisado, verificou-se forte ampliação dos gastos sociais. Por outro lado, observou-se que o aumento do superávit primário foi obtido principalmente graças à elevação da carga tributária. De um modo geral, a expansão do gasto social e das despesas financeiras do governo federal foram possíveis justamente por essa elevação da carga tributária, uma vez que as demais despesas não-financeiras permaneceram estáveis.

Portanto, alguns desafios estão colocados para a efetiva implementação das políticas sociais nos próximos anos. Entre os mais importantes, está o de proteger a política social e, conseqüentemente, o gasto social diante de conjunturas adversas. Os dados revelam a vulnerabilidade dos gastos sociais durante os períodos de crise, observando-se uma dinâmica em que o GSF está mais susceptível à expansão quando existe recurso orçamentário disponível e pouca restrição fiscal; e à contração quando piora a situação financeira do setor público, em geral acompanhando o baixo crescimento do PIB, em conjunto com movimentos de restrições fiscais decorrentes de processos de ajustes.

Por fim, deve-se pensar que parte razoável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a ser criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados. Ainda que seja possível e desejável melhoria na qualidade e eficiência do gasto, continuara sendo necessária uma ampliação do gasto social em dimensão ainda a ser estimada. Nesse caso, o desafio maior diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas públicas encontra-se reduzida, em grande parte em razão do significativo crescimento da carga tributária verificado em período recente. Neste sentido, é possível pensar uma reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades sociais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto que está esterilizada para remuneração da dívida pública.

BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO, E.; OLIVEIRA, P. A. S. “Tributação Municipal – Desigualdades na Carga Tributária Local (1996)”. Informe-se nº. 15. BNDES, Julho de 2000. Banco Federativo (<http://www.federativo.bndes.gov.br>).
- BACHA, E. O Plano Real: uma avaliação. In: O Brasil Pós-Real. Org. Mercadante, Aloizio. Unicamp, 1998.
- BAER, M. O Rumo Perdido: crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro. São Paulo: Paz & Terra, 1993.
- 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, G, JR. Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação. Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), nº 56. Campinas: Unicamp, 2004,
- BIASOTO, G, JR. Limites e Sustentabilidade da Política Fiscal. In: Política Econômica em Foco, n. 1 – maio/ago. 2003.
- CARDIM DE CARVALHO, F. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. In: BELLUZZO, L. G. & BATISTA JR. P. N. A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional. São Paulo: Paz & Terra, 1992.
- CARDIM, F. J. C. Entre a política econômica e a questão social. In: Observatório da Cidadania, 2005, p. 33-41.
- CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. In: Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.
- CARNEIRO, R. A economia brasileira no período 1975/89. Campinas: IE/Unicamp, Economia e Sociedade, n. 2, 1993.
- CARNEIRO, R. – Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: IE/UNICAMP e Editora da UNESP, 2002
- CARVALHO, C.E. – Dívida Pública: um debate necessário. in Sicsú, J.;Paula, L.f.; e Michel, R. – Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Manole/Konrad-Adenauer: Rio de Janeiro, 2005.
- CASTRO, J. A. et alli. Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 988, 2003.
- CASTRO, J., CARDOSO Jr., 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.
- CINTRA, M. A. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. Novos Estudos CEBRAP. nº 73. CEBRAP: São Paulo, 2005.
- CORBUCCHI, P. - Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990 : ensino de graduação. Brasília, DF: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, 869)
- DELFIN NETTO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: O Brasil Pós-Real. Org. Mercadante, Aloizio. Unicamp, 1998.
- FAGNANI, E. Ajuste Econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. In: Economia e Sociedade n. 13, Campinas, p. 155-178, dez. 1999.

- FERNANDES, M. A. et alli. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996. Brasília: Ipea, 1998 (Textos para Discussão, 547)
- FERRARI FILHO, F. A ortodoxia econômica do Governo Lula da Silva e a busca da esperança perdida... In: Indicadores Econômicos. FEE: Porto Alegre, v. 33, nº 1, p. 125-134, junho de 2005.
- FLIGENSPAN, F. B. Dois anos de Governo Lula: da crise às amarras do crescimento. In: Indicadores Econômicos. FEE: Porto Alegre, v. 33, nº 1, p. 135-156, junho de 2005.
- FRAGA, E. A. DRU: as receitas sociais vinculadas. Brasília: mimeo, 2000.
- GIAMBIAGI, F; AVERBUG, A. A crise brasileira de 1998/1999 – Origens e conseqüências. Rio de Janeiro, maio, 2000.
- GIAMBIAGI, F; RIGOLON, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: Rio de Janeiro, julho, 1999.
- IPEA. Boletim de Conjuntura nº 67. Brasília, dezembro de 2004.
- IPEA. Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Brasília, nº 13, março de 2007.
- IPEA. Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Brasília, nº 10, fevereiro de 2005.
- KUPFER, D. Política industrial, infra-estrutura e inovação. In: CAVALCANTI, B.; RUEDIGER, M.; SOBREIRA, R. (Org.). Desenvolvimento e construção nacional. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer, 2004. (No prelo).
- LOPREATO, F. L. C. Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas. In: Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.
- LOPREATO, F. L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002.
- MORAES, A. C. O crescimento em 2004 e os limites da política macroeconômica. In: Indicadores Econômicos. FEE: Porto Alegre, v. 33, nº 1, p. 41-54, junho de 2005.
- PEREIRA, J. M. Gestão da Política Econômica no Brasil: uma avaliação das distorções e inconsistências das políticas fiscal e monetária. In: Revista Espaço Acadêmico nº 48, maio de 2005.
- SCHWARZER, H. Nota sobre Efeitos da Opção entre Diversos Índices para Deflacionamento de Valores Nominais. Boletim de Políticas Sociais nº 3. Brasília: IPEA, Ago. de 2001.
- SCHWARZER, H.; QUERINO, A.C. – Benefícios sociais e Pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira. Brasília, DF: IPEA, 2002 (Textos para Discussão, 929)
- SICSÚ, J. A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano a para o plano a+, 2003.
- RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A.- Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, ano I, n. 1. IPEA: Brasília, 2000.
- RIBEIRO, J.A.C.; PIOLA, S.; SERVO, L. – As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil . Divulgação em Saúde para Debate, 37. Rio de Janeiro, CEBES, 2006.