



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil: Algumas Evidências para o Debate

SÃO PAULO, NOVEMBRO DE 2003





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

1. Invertendo os termos do debate

O debate sobre a relação entre gastos sociais e distribuição de renda é um dos mais fundamentais para se definir o tipo de país que se quer construir. Trata-se de uma questão complexa, cuja experiência internacional demonstra com evidências o quanto o papel do Estado foi fundamental para constituir uma sociedade menos desigual, especialmente a partir do fim do segundo pós-guerra mundial nos países desenvolvidos¹.

Desde o final da década de 1970, todavia, o papel do Estado tem sido questionado. As políticas de corte neoliberal têm sido hegemônicas em procurar desestabilizar a intervenção possível do Estado, inclusive no enfrentamento da questão social. Em síntese, as reformas liberalizantes promoveram privatização, corte no gasto social e desvio de recursos para o processo de financeirização da riqueza, em que o Estado tem sido um dos principais sustentadores².

No caso brasileiro, teorias e modelos muitas vezes fracassam na tentativa de abarcar como e porque se reproduz no Brasil uma das mais perversas estruturas de repartição de renda do planeta. A bem da verdade, deve-se dizer que o Brasil nunca precisou do gasto social para magnificar a concentração da renda e da riqueza. Ninguém questiona também o fato de que as elites – econômicas, políticas e profissionais – sempre usaram o Estado como espaço de intermediação dos seus interesses.

E apesar de o Brasil não ter construído um Estado do Bem-Estar Social com características universais, não se pode descartar o papel fundamental do gasto social para reduzir, em alguma medida, a desigualdade de renda. Ainda que se trate de um sistema segmentado, especialmente a partir da Constituição de 1988, houve um claro progresso no sentido da sua universalização³.

Ultimamente verifica-se uma estranha inversão nos termos do debate. O gasto social transformou-se no culpado da desigualdade no Brasil. A herança escravista, a oferta estruturalmente exorbitante de mão-de-obra, a estrutura tributária regressiva, os juros altos, a ausência de crescimento econômico e o enfraquecimento do movimento sindical – é como se todos estes fatores cumprissem um papel menor para a conformação de uma sociedade profundamente injusta.

Este estudo discute a questão dos gastos sociais sob um outro prisma, estimulado pela importância de se elaborar políticas públicas que rompam, de fato, com a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil. Apesar dos avanços obtidos, o país ainda encontra-se distante do objetivo almejado: um sistema universal de políticas sociais com qualidade nos serviços prestados.

¹ Para maiores detalhes ver, especialmente: ESPING-ANDERSEN, G. (1999) *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: PUF; BOYER, R. & DRACHE, D. (1996) *States against markets*. London: Routledge; DAHMS, H. (2000) *Transformations of capitalism*. New York: NYUP.

² Em destaque ver: COATES, D. (2000) *Models of capitalism*. Cambridge: Polity Press; CELLA, G. (1994) *Non di solo Mercato*. Roma: Edizioni Lavoro; OFFE, C. & HEINZE, R. (1997) *Economia senza mercato*. Roma: Editori Riuniti.

³ Sobre este aspecto, ver SANTOS, W. (1987) *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Rio de Janeiro: Campus, 2ª. edição e DRAIBE, S., (1993) *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo*, Revista USP, no. 17.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

2. Argumentos centrais do documento *Gasto Social do Governo Central*

O documento *Gasto Social do Governo Federal: 2001 e 2002*, SPE/Ministério da Fazenda, de novembro de 2003, propõe-se a um debate. O texto menciona que o gasto social direto representa a maior rubrica das despesas não financeiras da União, deixando de lado as despesas financeiras. Ao mesmo tempo, enquadra no mesmo grupo o gasto social contributivo e o não-contributivo - despesas que apresentam uma natureza essencialmente diversa⁴. Por último, a análise restringe-se ao governo federal, cujo papel tem sido cada vez menor no financiamento e execução dos gastos sociais, especialmente em educação e saúde.

Estas escolhas metodológicas determinam o resultado apontado no documento: gasta-se muito - ou seja, o problema não é de quantidade mas de qualidade do gasto - e os recursos dirigem-se prioritariamente para os mais ricos. A realidade, entretanto, parece ser bastante diferente.

3. Relação entre despesas com juros e o investimento nas políticas sociais

É inegável que a despesa financeira do governo tem sido crescente durante a década de 90. O engate da economia brasileira num verdadeiro ciclo de financeirização faz dos juros altos uma droga em relação à qual o sistema financeiro tem ficado cada vez mais dependente, encontrando no poder público o principal sustentáculo desta lógica. Nesse sentido, a correlação entre carga tributária regressiva aumento do superávit primário (diferença entre receita e despesa públicas) é por demais transparente para demonstrar que o arrocho fiscal tem significado uma imensa transferência de recursos para o setor financeiro, tendo, aliás, parcela maior do ajuste fiscal sido subtraída da renda do trabalho⁵.

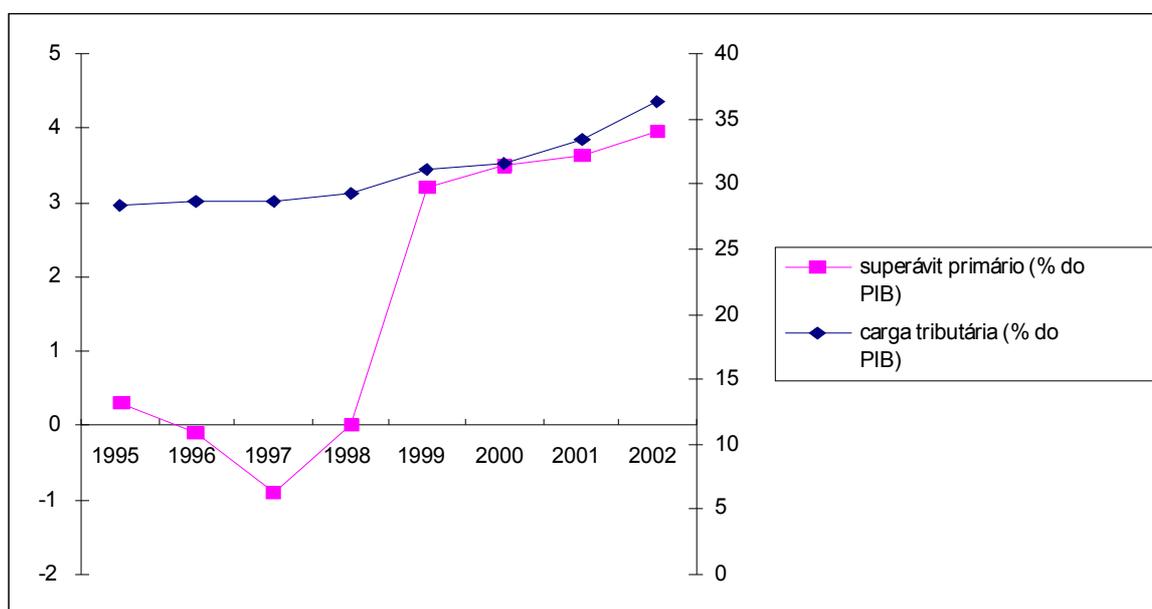
⁴ Considera-se gasto social contributivo os benefícios previdenciários (aposentadoria e pensões) urbanos e as despesas com o pessoal inativo da União. Enquanto os demais gastos componentes do gasto social direto são classificados como não-contributivos, inclusive os benefícios do INSS para o setor rural. Assim, o gasto social contributivo reflete o comportamento próximo ao de um seguro para atender situações específicas de risco, geralmente decorrentes do exercício do trabalho, como envelhecimento, acidentes de trabalho, entre outros. No caso do gasto social não-contributivo, o seu financiamento depende da arrecadação tributária geral do setor público.

⁵ Ver o texto *O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*, SDTS/PMSP, São Paulo, julho de 2003.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

Gráfico 1 – Superávit Primário do Setor Público e Carga Tributária (em relação ao PIB)



Fonte: Bacen e Indicadores Diesp/Fundap.

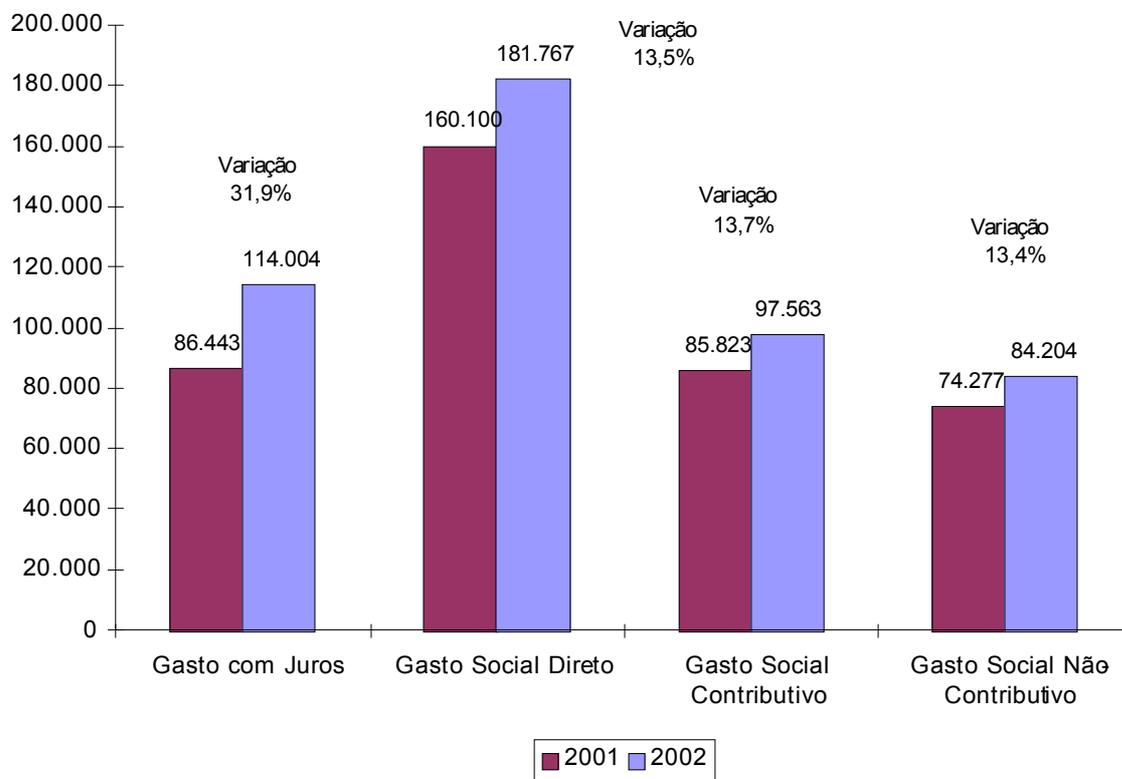
Apresentam-se a seguir as dimensões do gasto com juros do governo federal e do montante investido sob a forma de gasto social direto. Observa-se que, entre 2001 e 2002, o serviço da dívida pública (gastos com juros) elevou-se em 32%, contra um aumento de cerca de 13% do gasto social direto.

No caso das políticas sociais de transferência de renda ou de pagamento de benefícios constitucionais, nas quais não existe contribuição direta pelo beneficiado, a sua participação no PIB manteve-se praticamente estável, de 6,2% para 6,4%. Ou seja, quando se consideram os gastos sociais não-contributivos, estes não foram elevados em termos relativos. Adicionalmente, entre 2001 e 2002, verifica-se que a relação entre os gastos sociais não-contributivos do governo federal e o total do serviço da dívida vem caindo de forma substancial, passando de 86% para 74%.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

Gráfico 2 – Despesas com Juros e Gasto Social Direto (Contributivo e Não-Contributivo) em valores correntes (milhões R\$) e variação (em %) – 2001 e 2002



Fonte: Ministério da Fazenda e IPEA.

Entretanto, mesmo ao se considerar o gasto social direto (contributivo e não-contributivo) em proporção do PIB, quando se compara com outros países, o Brasil encontra-se mal colocado. Aliás, a diferença em termos de dimensão do gasto é provavelmente ainda maior, já que os dados da OCDE considerados para os demais países não levam em conta a despesa com educação, ao contrário das informações para o Brasil (OIT).



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

Tabela 1 – Gasto Social como % do PIB – Países Selecionados, 1998

| | % do gasto social no PIB | Aposentadorias | Saúde | Trabalho |
|------------|---------------------------------|-----------------------|--------------|-----------------|
| Brasil | 12,2 | 2,4 | 3,4 | 0,6 |
| Bélgica | 24,5 | 7,4 | 6,1 | 1,4 |
| Dinamarca | 29,8 | 6,8 | 6,8 | 1,7 |
| França | 28,8 | 10,6 | 7,3 | 1,3 |
| Alemanha | 27,3 | 10,5 | 7,8 | 1,3 |
| Itália | 25,1 | 12,8 | 5,5 | 0,7 |
| Espanha | 19,7 | 8,1 | 5,4 | 0,7 |
| Suécia | 31,0 | 7,5 | 6,6 | 2,0 |
| Inglaterra | 24,7 | 9,8 | 5,6 | 0,3 |
| Canadá | 18,0 | 5,1 | 6,4 | 0,5 |

Fonte: Brasil (OIT) e demais países (OCDE).

É, por mais que alguns especialistas argumentem elegantemente do ponto de equilíbrio dos juros, o que existe na prática é um esquema monstruoso de drenagem do setor privado e da renda do trabalho para uma acumulação essencialmente financeira. Ora, uma das formas de se reduzir o serviço da dívida pública em relação ao PIB é elevar o nível de crescimento e a outra é promover a redução da taxa de juros. Ambas se complementam e fornecem recursos para o financiamento e expansão do gasto social.

4. Importância de se considerar Estados e Municípios no gasto

Detalhando-se o valor do gasto social direto não-contributivo, nota-se que o montante investido é mais elevado no país, pois geralmente não se incluem os estados e municípios, entes cada vez mais importantes nas políticas públicas. Ou seja, o governo federal destaca-se no que diz respeito aos encargos financeiros e benefícios previdenciários. No que diz respeito ao gasto social não-contributivo, a situação tende a ser outra.

Nesse sentido, em 2000, registrou-se que cerca de 80% dos gastos públicos com educação, esportes e cultura se deveram a governos municipais e estaduais, percentual que se aproxima dos 85% nas áreas de habitação e segurança pública, sendo também relevante, a saúde (55%)⁶.

Dessa forma, ao se mencionar que 70% do gasto social direto do governo federal com educação (incluindo empréstimos e subsídios) vão para o ensino superior, supostamente privilegiando as famílias com altos níveis de renda, deve-se ressaltar que se leva em conta tão somente 20% do gasto total com educação. Mesmo assim, os gastos do governo federal com o ensino superior no período 2001/2002 representaram apenas 0,5% do PIB.

No caso de outros países, observa-se que o gasto público com o ensino superior chega a ser quase quatro vezes superior. Segundo informações da OIT (World Labour Report), o Chile chega a comprometer 2,1% do seu PIB com a educação superior; a Holanda, 1,8%; a Inglaterra, 1,1%; a Itália, 1,2%; a Finlândia, 2,0%.

Por outro lado, vale também ressaltar que os recursos disponíveis para os gastos sociais no âmbito municipal e estadual estão sendo restringidos nos últimos anos por uma série de motivos:

⁶ *Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties*, Mônica Mora e Ricardo Varsano, Texto para Discussão, no. 854, IPEA.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

- aumento dos gastos referentes ao serviço da dívida;
- disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, limitando o gasto de pessoal;
- concentração da elevação da carga tributária sobre as contribuições sociais não repassadas aos demais níveis de governo;
- além da desvinculação de receitas orçamentárias por meio da DRU, que permite desviar recursos da área social para o esforço de contenção dos gastos públicos e geração de superávit primário.

Deve-se destacar também que o aumento da carga tributária, conforme tabela abaixo, esteve significativamente concentrado nas contribuições sociais – verificando-se um acréscimo na participação da arrecadação em relação ao PIB de 200% na CPMF, de 167% na CSLL e de 96% nos casos do PIS e COFINS. Em poucas palavras, boa parte dessa arrecadação não vai para os estados e municípios onde se localiza a parte mais expressiva do gasto social não-contributivo.

Tabela 2 – Brasil: Carga tributária entre 1991 e 2001 (% PIB)

| Bases de Incidência | 1991 | | 2001 | | Variação 2001/1991 |
|---------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----------------------|
| | % do PIB | % do total | % do PIB | % do total | |
| Total Geral | 24,6 | 100,0 | 34,1 | 100,0 | 38,6 |
| Vendas, Produção e Consumo | 12,5 | 50,8 | 16,8 | 49,4 | 34,4 |
| Valor Adicionado (Icms e Ipi) | 9,1 | 37,0 | 9,6 | 28,2 | 5,5 |
| Receita/Faturamento (Cofins, Pis) | 2,5 | 10,2 | 4,9 | 14,3 | 96,0 |
| Operação Financeira (Iof, Cpmf) | 0,6 | 2,4 | 1,8 | 5,1 | 200,0 |
| Serviços (Iss) | 0,3 | 1,2 | 0,6 | 1,8 | 100,0 |
| Salários e Mão-de-Obra* | 6,1 | 24,8 | 7,4 | 21,8 | 21,3 |
| Previdência (Inss) | 4,7 | 19,1 | 5,5 | 16,3 | 17,0 |
| FGTS | 1,4 | 5,7 | 1,9 | 5,5 | 35,7 |
| Renda, Lucros e Ganhos | 3,8 | 15,4 | 6,3 | 18,4 | 65,8 |
| Renda (IR) | 3,5 | 14,2 | 5,5 | 16,1 | 57,1 |
| Lucro Líquido (Csll) | 0,3 | 1,2 | 0,8 | 2,3 | 166,7 |
| Patrimoniais (Iptu, Itr, Ipva) | 0,7 | 2,9 | 1,0 | 3,0 | 42,9 |
| Comércio Exterior (II, IX) | 0,4 | 1,6 | 0,8 | 2,3 | 100,0 |
| Demais | 1,1 | 4,5 | 1,8 | 5,2 | 63,6 |

Fonte: Receita Federal, IBGE, SFMSP. Elaboração própria.

* Este item não pode ser considerado como de natureza tributária, pois representa uma forma de poupança compulsória, o que pode implicar equívoco considerá-lo como parte integrante da carga tributária bruta. Nesse sentido, a carga tributária bruta seria 21,4% menor do que registrada em 2001, ou seja, 26,7% do PIB.



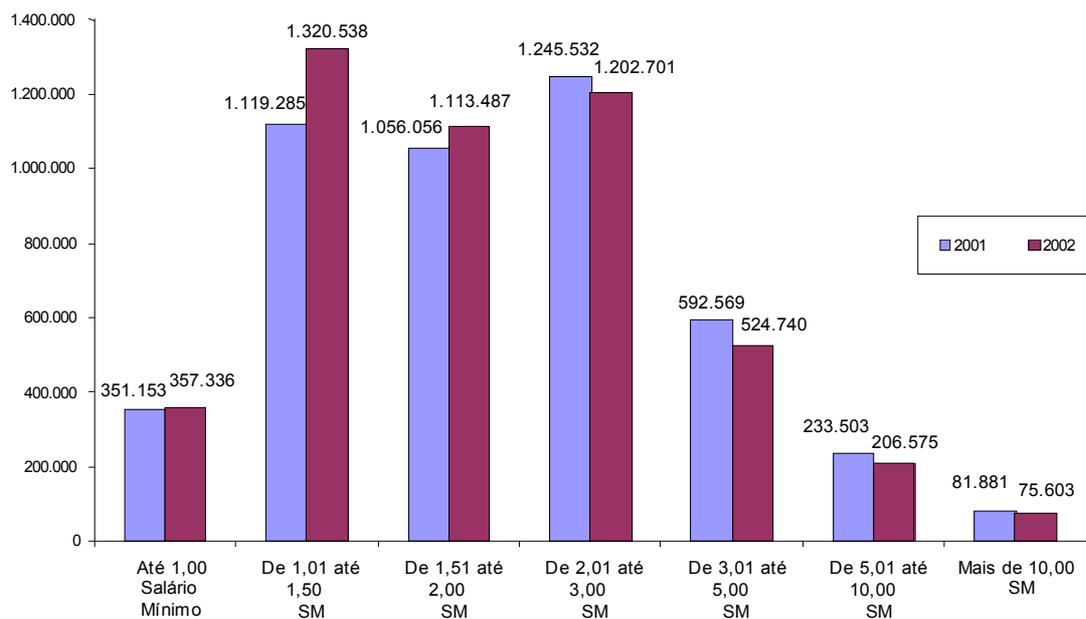
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

4. Distribuição dos Recursos das Políticas Sociais por Faixa de Renda: Que Ricos São Estes?

O documento do Ministério da Fazenda assume que os destinatários dos gastos sociais no Brasil são os segmentos mais ricos da população. Mas há exemplos que contradizem essa visão.

No caso do seguro-desemprego, percebe-se que nos anos 2001 e 2002, cerca de 80% dos benefícios foram concedidos a trabalhadores que recebiam, no seu último trabalho, remuneração inferior a três salários mínimos. Não fosse essa complementação de renda, muitos destes trabalhadores desempregados - que estão de fato acima da linha de pobreza - viriam a se somar ao mundo da pobreza no país, que, segundo as estimativas mais conservadoras, abarca um quarto da população nacional⁷. Trata-se enfim de mais um caso no qual, ao invés de restringir o benefício, deve-se expandi-lo para atender às características específicas do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela extrema precariedade e informalidade.

Gráfico 3 - Distribuição do Total de Beneficiários do Seguro-Desemprego – 2001 e 2002 – por faixa salarial do último emprego



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Mesmo no caso da previdência social, percebe-se que o benefício médio do INSS no país mal superava a casa dos dois salários mínimos. No caso das áreas rurais, o benefício médio situa-se próximo ao valor do salário mínimo, funcionando como importante programa de combate à pobreza. Estimativas do IPEA apontam que graças à previdência rural – importante política social não-contributiva - cerca de 20

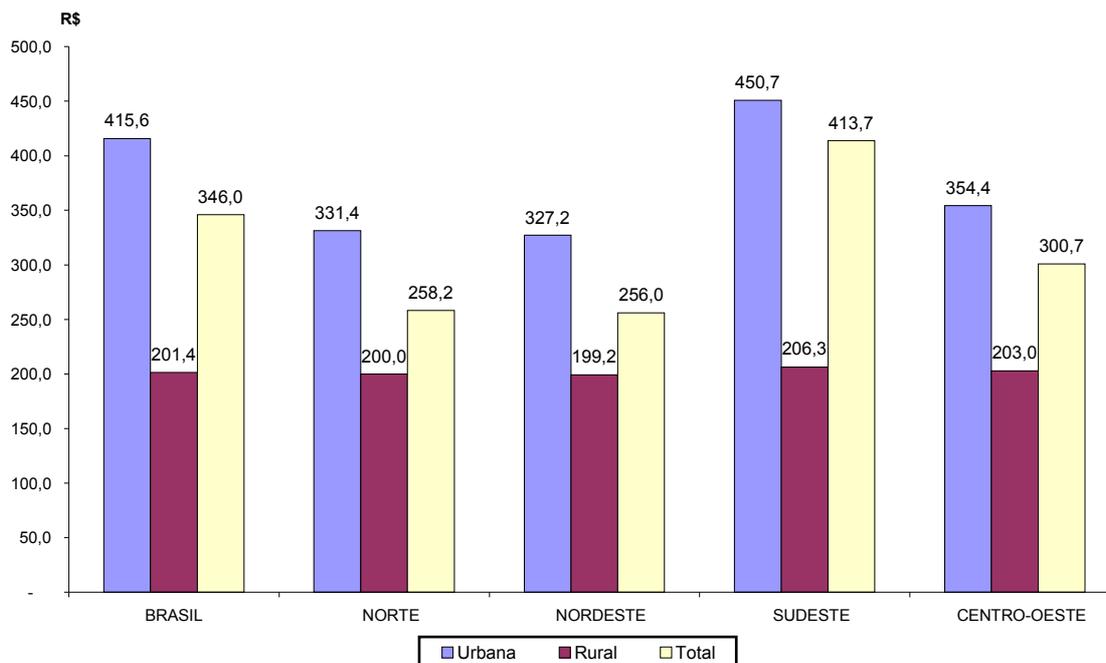
⁷ Para uma visão alternativa que mede a pobreza relativa no Brasil, ver *Pobreza Humana: Medidas e Dimensões no Brasil*, SDTS/PMSP, São Paulo, agosto de 2003.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

milhões de pessoas estariam acima da linha de pobreza em 1999, se considerado o critério de linha de pobreza por mínimo de subsistência (consumo alimentar mais não-alimentar)⁸.

Gráfico 4 – Valor Médio do Benefício Emitido pelo INSS por Brasil e Grandes Regiões – 2002
(em R\$)



Fonte: MPAS.

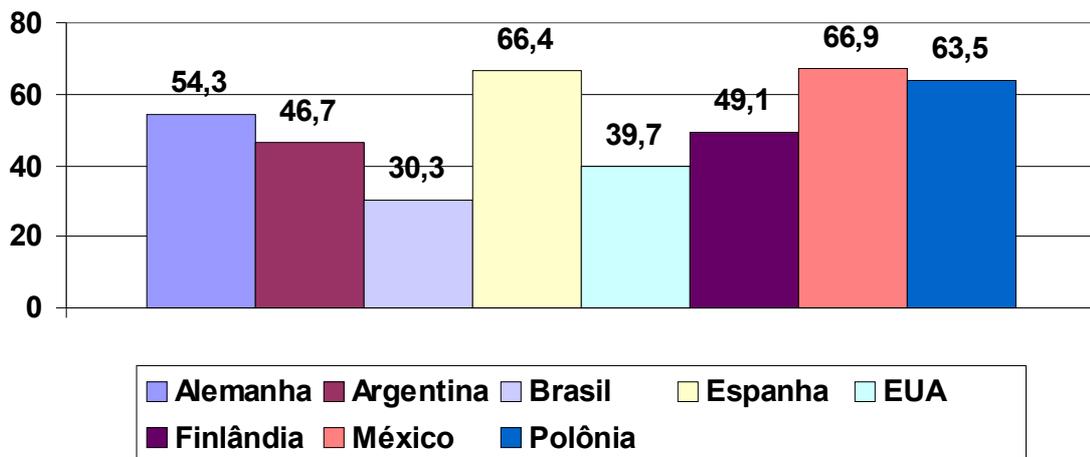
De fato, ao se comparar a relação entre o benefício médio mensal de aposentadoria, e o rendimento médio mensal, no Brasil, esta se encontra em torno de 30%, nível bastante inferior ao de outros países, mesmo se considerados os países latino-americanos. Na Argentina, por exemplo, a mesma relação é de 47%, e no México de 67%.

⁸ *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*, Jorge Abrahão de Castro e alli, outubro de 2002, Texto para Discussão no. 988, IPEA.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

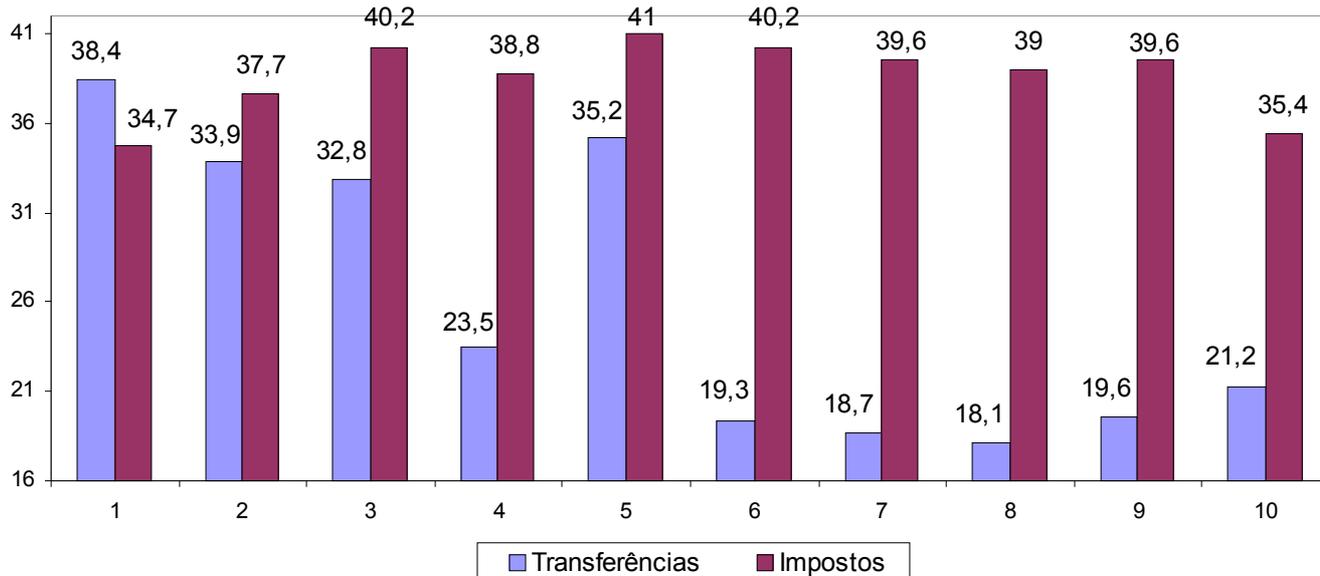
Gráfico 5 - Relação entre benefício médio mensal de aposentadoria e rendimento médio mensal - 1996



Fonte: ILO, World Labour report.

Aliás, o próprio documento do Ministério da Fazenda atesta que a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres cai de 29 vezes, se considerada a renda inicial, para 21 vezes se computada a renda disponível (renda inicial mais transferências governamentais menos impostos diretos e contribuições). Esta diferença, contudo, sobe para 23 vezes quando se descontam os regressivos impostos indiretos. Aqui se depara com um dos elementos mais decisivos para a perversa distribuição da renda no país: a concentração da estrutura tributária nos impostos indiretos. Diante da forte presença dos impostos indiretos na arrecadação tributária nacional, torna-se difícil cumprir o processo de justiça tributária, tão importante no combate à pobreza e à desigualdade de renda.

Gráfico 6- Participação das transferências sociais e dos impostos na Renda Inicial para cada classe renda (%)



Fonte: SPE (2003) *Gasto social do Governo Central, 2001 e 2002.*

O gráfico anterior apresenta a participação na renda inicial das despesas com impostos e da renda obtida via transferências (aposentadorias, seguro-desemprego, bolsa escola, entre outros). A despesa com impostos pouco se altera nos vários decis da distribuição de renda (divisão da população em décimos, dos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

10% mais pobres até os 10% mais ricos). Já a renda obtida via transferências eleva a renda inicial numa proporção muito maior nos decis inferiores, ou seja, para os mais pobres, o que comprova o caráter distributivo do gasto social no Brasil.

Neste sentido, fica claro que o gasto social no Brasil pode e deve aumentar em quantidade, a partir da expansão do acesso às políticas universais, como de saúde e educação – financiadas em grande medida pelos governos estaduais e municipais -, e do maior alcance dos programas de transferência de renda. O caráter distributivo do gasto depende, aliás, da sua expansão quantitativa.

Além disso, vale ressaltar que a recuperação do nível de ocupação contribui para aumentar a arrecadação e reduzir a população potencialmente abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, a redução do caráter regressivo da estrutura tributária reduziria o diferencial de renda entre os mais ricos e os mais pobres, além de aumentar o montante de recursos para financiar a expansão do gasto social.

5. O Papel das Transferências Financeiras

Diante do próximo do gráfico, pode-se confirmar que são as transferências financeiras – via aplicações – e a estrutura tributária concentrada nos impostos indiretos os grandes responsáveis pelo aumento da distância entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres.

Por outro lado, são justamente as transferências de renda via gasto social, mais os impostos diretos, aliás, pouco progressivos, que justificam uma queda da distância de 37,9 vezes para 27,3 vezes entre os mais ricos e os mais pobres. **Ou seja, aumento do gasto social e impostos diretos progressivos melhoram a distribuição da renda.**

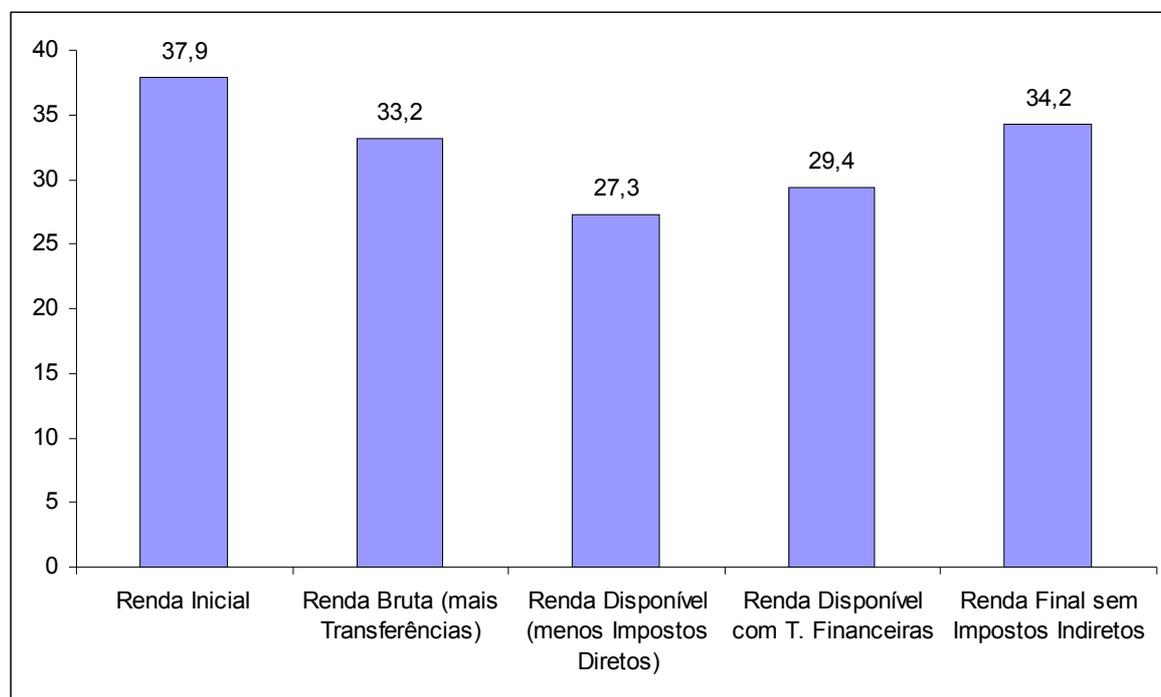
Porém, quando são analisados os impostos indiretos e as transferências financeiras – contabilizadas como 7,4% da renda disponível para os grupos com renda familiar superior a 30 salários mínimos, segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE – observa-se que compensam os efeitos distributivos das políticas sociais. Se considerada a renda disponível com transferências financeiras, a distância entre os ricos e os pobres sobre para 34,2 vezes, próxima à diferença apurada no tocante à renda inicial, de 37,9 vezes.

Pode-se inclusive assumir que a financeirização mais do que compensa o impacto distributivo do gasto social. **Isto porque enquanto os ricos vivem de juros, os pobres pagam juros.** Na prática, o diferencial entre ricos e pobres na renda final (descontados os impostos indiretos e as transferências financeiras) deve ser ainda maior, já que parte significativa da renda dos pobres é “tragada” pelo endividamento para o consumo imediato.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

Gráfico 7 – Número de vezes entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 10% mais pobres no Brasil segundo modalidades de renda - 1999



Fonte: Ministério da Fazenda, Pof-IBGE. Elaboração própria.

6. Considerações Finais

Em síntese, observa-se que os gastos sociais – ainda que sujeitos a desvios, fraudes e privilégios localizados – necessitam crescer no Brasil em termos absolutos ou relativos para atenuar a desigualdade de renda. Os dados levantados neste estudo indicam que a expansão dos gastos sociais no sentido da universalização aumentaria ainda mais o seu impacto distributivo.

Por outro lado, as causas da desigualdade podem ser encontradas em três diferentes planos que se complementam:

1. a dinâmica excludente do mercado de trabalho,
2. a financeirização da economia e
3. a estrutura tributária regressiva.

Aliás, ao se atacar esses problemas, consegue-se alavancar mais recursos para o próprio financiamento das políticas sociais.

A sustentação do desenvolvimento econômico nacional é uma variável fundamental, na medida em que permite paulatinamente aliviar a subordinação da política social à política econômica. A experiência dos países desenvolvidos no pós-segunda guerra mundial demonstra o potencial, num ciclo expansivo de longa duração, para a ampliação do acesso a serviços e transferências sociais por meio da ação do setor público.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO
E SOLIDARIEDADE

A política social que o Brasil possui hoje está muito longe de possibilitar a redução da extrema desigualdade que caracteriza o país. Aqui vale a máxima: ruim com ela, muito pior sem ela. Ou posto de outra forma, é a extrema concentração da renda, impulsionada pela financeirização da economia e pela regressividade da estrutura tributária – características das duas últimas décadas - que trava o crescimento econômico e a expansão do gasto social, além de atenuar os seus efeitos distributivos.