



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Política Econômica

***GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL:
2001 E 2002***

Antonio Palocci Filho

Ministro da Fazenda

Marcos de Barros Lisboa

Secretário de Política Econômica

Otávio Ribeiro Damaso

Roberto Pires Messenberg

Secretários-Adjuntos de Política Econômica

Rozane Bezerra de Siqueira

Coordenadora-Geral de Política Social

Equipe

Alexandre Manoel A. da Silva (SPE)

Daniel Sigelmann (STN)

Fabiana Rodopoulos (STN)

Julian Marcondes V. de Assis (SPE)

Paula Bicudo Magalhães (STN)

Brasília, novembro de 2003.

1. Introdução

Tradicionalmente, atribui-se ao setor público três funções básicas: garantir a estabilidade e o crescimento da economia, promover eficiência na alocação de recursos e promover equidade na distribuição de oportunidades e de acesso a bens meritórios, contribuindo para melhorar a distribuição de renda. O gasto público social é o instrumento central dos governos no desempenho dessa última função. No Brasil, a maior parte deste gasto se dá no âmbito do Governo Central. Este documento procura oferecer uma descrição detalhada e transparente do Gasto Social do Governo Central nos anos 2001 e 2002, assim como, por meio da análise de sua incidência e de comparações com o desempenho de outros países, discutir a eficácia desse gasto na consecução dos objetivos sociais.

Apesar de ter uma carga tributária acima de 36% do PIB, equivalente à média da carga tributária dos países da OCDE, o Brasil é um país onde grande parte da população ainda não tem acesso a recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas e onde a distribuição de renda é uma das mais desiguais do mundo. Dessa forma, a compreensão da magnitude e da composição do gasto social do governo, pelos formuladores de política pública e pela sociedade, é de suma importância. A partir dessa compreensão é possível avaliar se os recursos públicos estão sendo alocados para o atendimento das demandas prioritárias da sociedade, assim como identificar direções de mudanças nas políticas adotadas capazes de melhorar os indicadores sociais do País.

Há um reconhecimento de que os objetivos fundamentais do gasto social são oferecer segurança aos indivíduos contra situações de risco e promover maior equidade na distribuição dos recursos da sociedade. Tais objetivos têm dimensões múltiplas e podem envolver a atuação do governo em várias áreas. Usualmente, consideram-se gastos sociais os dispêndios associados às áreas de previdência e assistência social, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e, no contexto do Brasil, organização agrária. Em vista disso, este orçamento inclui praticamente todas as despesas realizadas pelo Governo Central nessas áreas. Todavia, cabe ressaltar, que essa abordagem abrangente não é motivada por um julgamento de que todos os dispêndios incorporados neste estudo estão, efetivamente, contribuindo para promover os objetivos fundamentais da política social, mas pelo fato de que as demandas por tais gastos são, em geral, baseadas em argumentos de cunho social. Assim, é importante que se apresente um estimativa das consequências orçamentárias dessas demandas.

Este documento trata do gasto social bruto do Governo Central, ou seja, contabiliza tanto os programas sociais financiados com impostos, quanto aqueles financiados (total ou parcialmente) por contribuições dos próprios beneficiários, como o pagamento de benefícios previdenciários e a concessão de empréstimos. A principal razão porque não se registrou apenas os subsídios embutidos nos benefícios previdenciários e nos empréstimos é que as estimativas relativas a esses subsídios ainda estão em fase de elaboração.¹

São também incluídos neste documento os subsídios associados a financiamentos concedidos pelo Governo Central em condições favorecidas, assim como renúncias tributárias e previdenciárias com finalidade de política social. Embora as renúncias fiscais não envolvam desembolsos efetivos de recursos, tais benefícios indiretos concedidos pelo governo têm consequências orçamentárias equivalentes a gastos diretos, implicando a redução de outras despesas ou o aumento de tributos.

¹ Esta Secretaria, junto com a STN, está realizando levantamento de dados para contabilizar no Orçamento Social de 2003 apenas o valor líquido dos empréstimos, ou seja, descontando os retornos. Além disso, há estudos em andamento que buscam estimar os subsídios associados aos gastos com previdência social.

Outro grupo de despesas incorporado neste documento é o que se refere ao **Sistema S**, que agrega instituições classistas financiadas por contribuições para-fiscais.² Apesar dessas instituições não fazerem parte do governo, suas ações estão incluídas neste trabalho porque recebem recursos oriundos de contribuições compulsoriamente impostas às empresas (e, indiretamente, aos consumidores) por força de lei e, portanto, competem com os impostos e contribuições sociais que financiam o gasto social do governo.

Em relação ao *Orçamento Social da União* referente ao período 1998-2000, publicado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o presente documento tem objetivo mais abrangente.³ Além de descrever o gasto social do Governo Central, este documento procura discutir em que medida esse gasto - particularmente as transferências monetárias realizadas pelo governo - está contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e melhorar a distribuição de renda no País. Para tanto, são apresentadas estimativas da distribuição entre os domicílios brasileiros do gasto social e dos tributos pagos pelas famílias. Ao mesmo tempo, são realizadas comparações da incidência e do impacto distributivo do sistema fiscal brasileiro com a incidência e impacto distributivo dos sistemas fiscais de outros países.

Os dados e estimativas de incidência apresentados neste documento permitem verificar que mais de 2/3 das receitas líquidas do Governo Central são usadas para financiar despesas na área social. No entanto, embora o Brasil seja um país relativamente jovem, a maior parte desse gasto refere-se ao pagamento de aposentadorias e pensões, cuja incidência, no caso brasileiro, tem forte componente regressivo. Em contraste, os gastos sociais com maior poder de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais - como, educação fundamental e média, saúde básica e programas de renda mínima - apesar de crescentes, ainda têm uma participação bastante reduzida no orçamento do Governo Central.

A possibilidade de ampliação dos recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva da realização de reformas estruturais que reduzam os privilégios concedidos pelo atual sistema - tanto por meio de gastos diretos quanto através de renúncias fiscais - a grupos de renda mais alta. Além disso, as reformas devem melhorar a qualidade do gasto social também em termos de eficiência, aumentando o impacto de cada real gasto sobre os indicadores sociais. Nesse sentido, uma reforma importante é a unificação dos programas de garantia de renda mínima. Ressalte-se também a necessidade de implementação de um sistema de monitoramento e avaliação dos programas sociais.

É importante ter em mente que a garantia de proteção social para toda população, especialmente para os mais pobres, passa por uma gestão macroeconômica responsável, voltada para o controle da inflação e a promoção do crescimento econômico em bases sustentáveis, com aumento de produtividade e criação de emprego. Destacam-se nestas funções as políticas associadas aos outros dois componentes das despesas primárias do Governo Central mencionados acima, a saber, a geração de superávit primário, que objetiva o controle do endividamento público e do processo inflacionário, e os demais tipos de gastos do Governo Central, particularmente, com investimentos em infra-estrutura.⁴

² Dentre as instituições do Sistema S, destacam-se o SESI (Serviço Social da Indústria) e seus congêneres, o SESC, SENAI, SENAT, SENAR e SESCOOP.

³ O documento que sistematiza o gasto social da União no período 1998-2000 está disponível na página do Ministério da Fazenda: http://www.fazenda.gov.br/spe/es_econ/Orçamento_Social_da_União.pdf. Cabe alertar que o presente trabalho diferentemente desse documento anterior não inclui as transferências constitucionais do Governo Federal para Estados e Municípios, apenas as transferências voluntárias ou negociadas de recursos para outras esferas de governo são contabilizadas. Além disso, as renúncias tributárias aqui consideradas restringem-se àquelas recentemente identificadas pela Secretaria da Receita Federal como "gastos indiretos de natureza tributária", que envolvem apenas as desonerações tributárias direcionadas a classes específicas de contribuintes e que são passíveis de serem substituídas por gastos diretos na área social. Ver *Estudos Tributários* nº12, "Gastos Governamentais Indiretos, de Natureza Tributária - Conceituação", Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, 2003.

⁴ Segundo simulações de Goldfajn (2002), caso o governo FHC tivesse realizado um superávit primário de 3,5% desde 1994, a relação dívida/PIB em 2002 teria sido inferior à observada em 1994, sendo cerca da metade da efetivamente realizada em dezembro de 2002.

Cabe lembrar que a estabilização monetária tem conferido transparência e significado aos orçamentos públicos, permitindo que os mesmos se transformem em instrumentos de controle do Estado pela sociedade. A visibilidade e a compreensão das contas do governo são condições-chaves para motivar e capacitar a população para demandar, através do processo democrático, políticas redistributivas mais efetivas e programas sociais que verdadeiramente expressem as prioridades eleitas.

Este documento contém cinco seções, incluindo esta introdução. A próxima seção apresenta a evolução do gasto social do Governo Central no período de 1998 a 2002. A terceira seção discute o impacto distributivo do gasto social líquido no Brasil e compara a efetividade do sistema fiscal brasileiro na redução da desigualdade com o desempenho dos sistemas fiscais de outros países. A quarta seção descreve, para cada área de política social, a composição do gasto do Governo Central. A quinta seção trata especificamente das transferências diretas de renda realizadas pelo Governo Central para indivíduos e famílias.

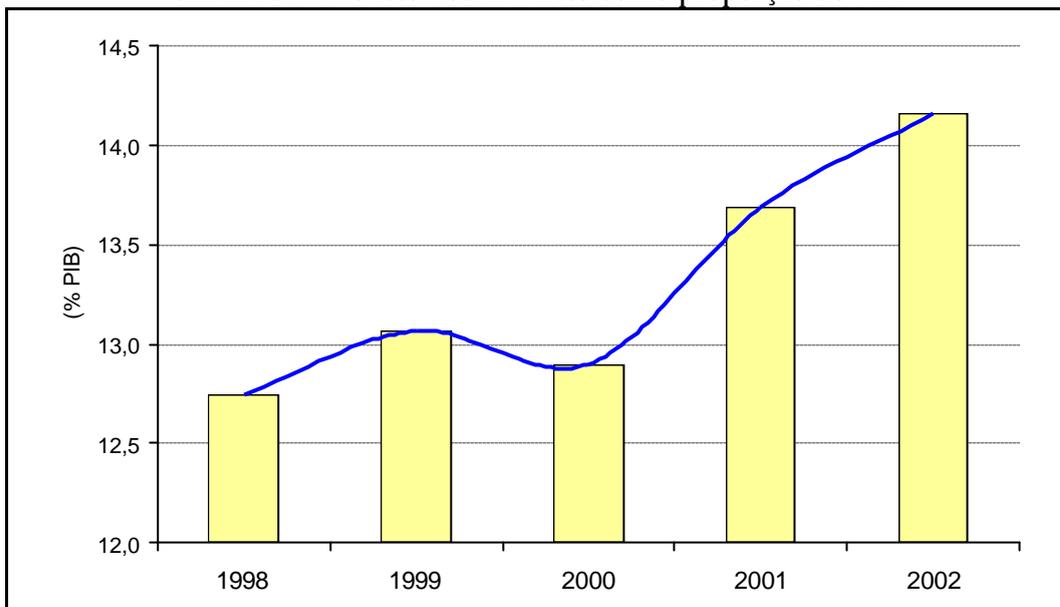
2. Evolução do Gasto Social do Governo Central

Em 2002 o gasto social total do Governo Central foi de R\$ 204,2 bilhões, equivalente a 15,5% do PIB. Por sua vez, o gasto social direto, que exclui renúncias fiscais, subsídios e empréstimos, foi de R\$ 182 bilhões, correspondendo a 13,8% do PIB. O gasto social direto é de longe o maior item do dispêndio não financeiro do Governo Central, respondendo, em 2002, por 77% de suas despesas primárias e por 68% de sua receita líquida.⁵

Os Gráficos 1 e 2 mostram, respectivamente, a evolução do gasto social direto como proporção do PIB e do gasto social direto per capita, no período de 1998 a 2002. Comparando-se o Gráfico 2 com o Gráfico 3, pode-se notar que o crescimento do gasto social direto espelha o do gasto com Previdência Social. Por sua vez, a influência do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos federais na evolução das despesas do Governo Central é evidenciada no Gráfico 4.

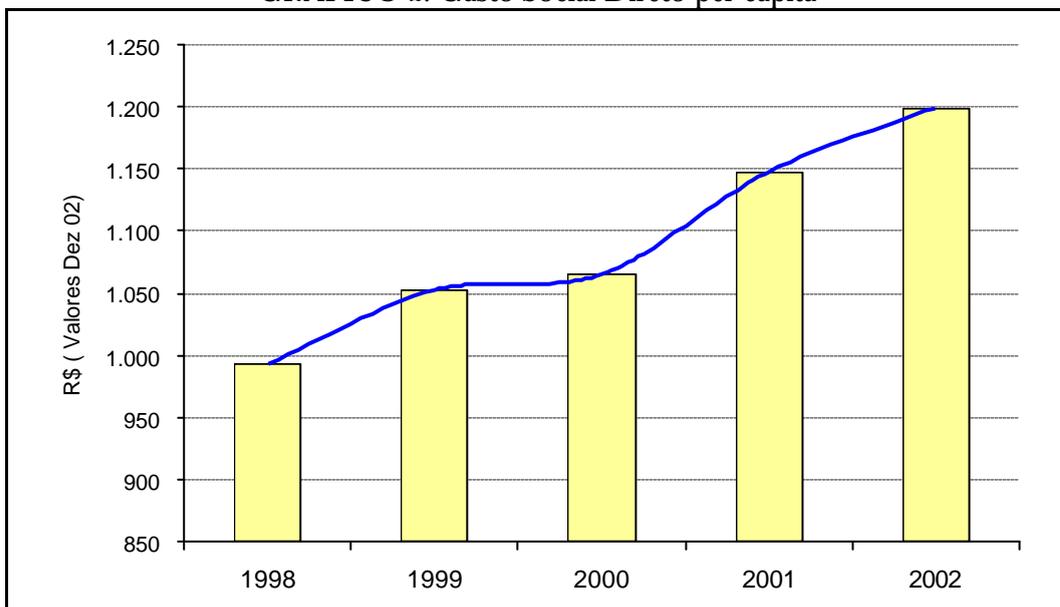
⁵ A receita, neste caso, é líquida de transferências constitucionais do Governo Federal para Estados, Distrito Federal e Municípios.

GRÁFICO 1: Gasto Social Direto como proporção do PIB



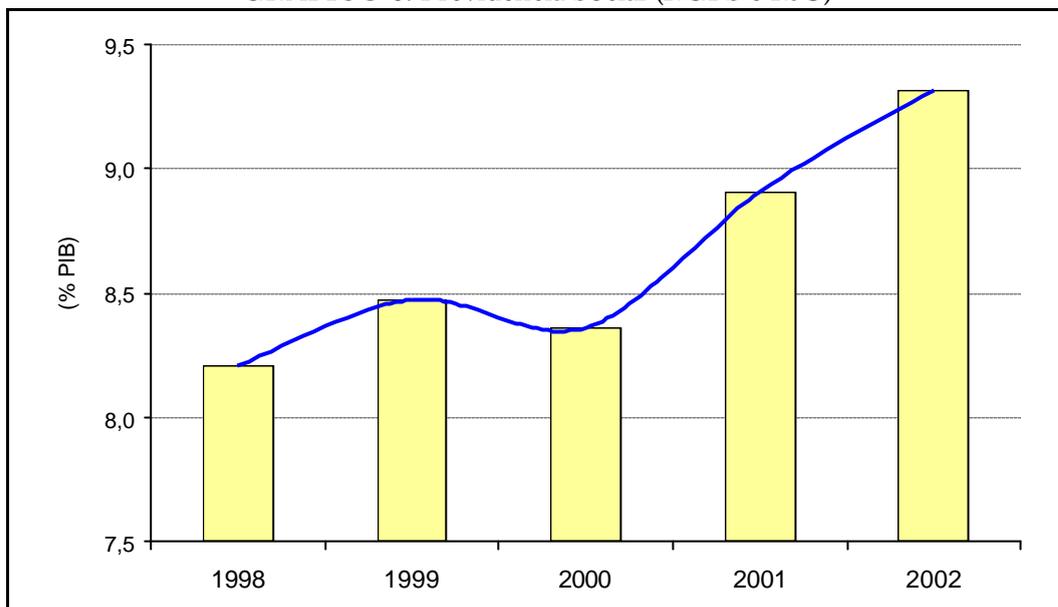
Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

GRÁFICO 2: Gasto Social Direto per capita



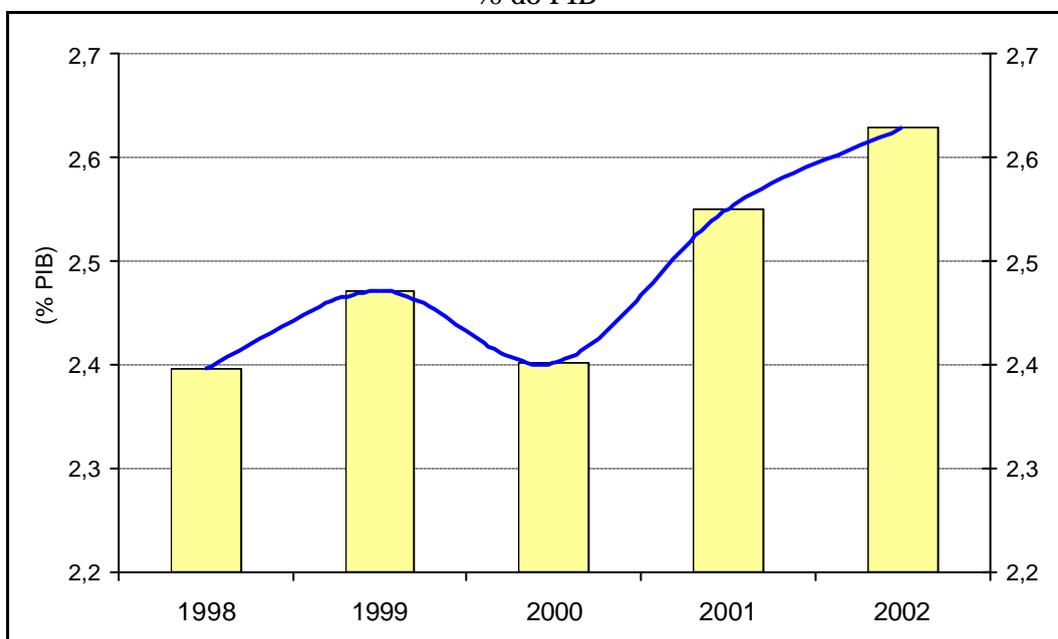
Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

GRÁFICO 3: Previdência Social (RGPS e RJU)



Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

GRÁFICO 4: Gasto com Inativos e Pensionistas do Governo Central (RJU) como % do PIB

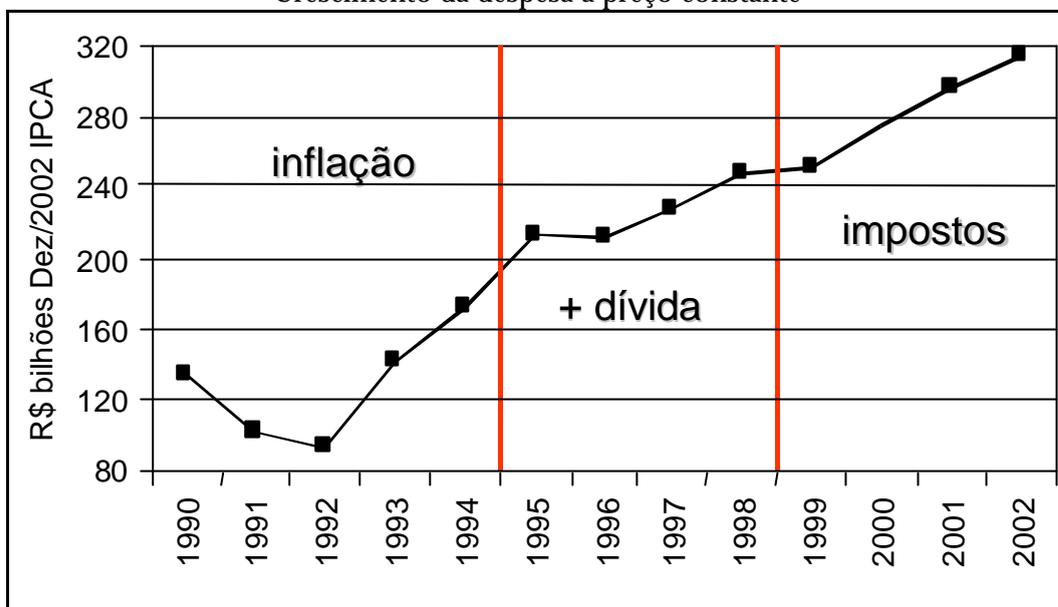


Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

Em resposta ao aumento das despesas primárias do Governo Central, principalmente com Previdência Social, a carga tributária aumentou 3,5% do PIB no período de 1999 a 2002. Ressalte-se que, no início da década de noventa, uma parte substancial das despesas do governo era corroída por meio do processo inflacionário, que perdurou até meados de 1994. De 1994 a 1998, a fonte principal

de financiamento do aumento do gasto foi endividamento do governo. Já no período 1999-2002, além da continuidade do aumento do endividamento, o governo também financiou seus gastos por meio da elevação da carga tributária (Gráfico 5).

GRÁFICO 5: Despesa Primária da União
Crescimento da despesa a preço constante



Fonte: Fonte: Levy e Sigelmann, 2003.⁶

3. Impacto Distributivo do Gasto Social no Brasil e Comparações com Outros Países

São objetivos centrais do gasto social tornar a distribuição dos recursos da sociedade mais equitativa e oferecer proteção aos segmentos da população em situação de maior risco social. De fato, como veremos adiante, o gasto social em países desenvolvidos tem um forte impacto equalizador sobre a distribuição de renda, além de funcionar como uma rede abrangente de proteção social. A partir de estudos sobre a incidência do gasto social no Brasil e de comparações com a experiência de outros países, esta seção procura discutir a efetividade das despesas sociais no Brasil em promover os objetivos acima mencionados.

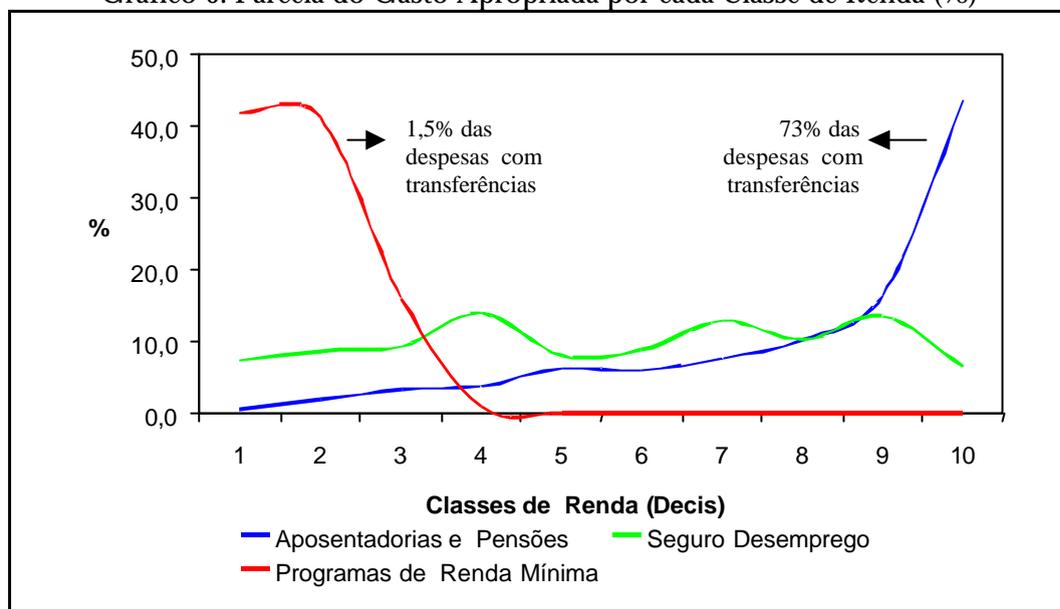
Os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem não apenas da magnitude e do grau de focalização dos programas sociais, mas também da forma de financiamento desses gastos. Para descrever os efeitos dos vários tributos e transferências monetárias realizadas pelo governo sobre a renda dos domicílios são utilizadas aqui quatro definições de renda domiciliar: a) Renda Inicial – refere-se a renda anual total de todos os membros do domicílio antes da dedução de tributos ou da adição de transferência governamentais; b) Renda Bruta – Renda Inicial mais transferências governamentais; c) Renda Disponível – Renda Bruta menos imposto de renda de pessoa física (IRPF)

⁶ Levy, J. e D. Sigelmann, "O gasto primário 1990-2003, tendências e implicações", mimeo, STN, 2003.

e contribuições previdenciárias e d) Renda Final – Renda Disponível menos tributos indiretos (que incidem sobre o consumo). A Tabela A no apêndice apresenta estimativas dos impactos imediatos das transferências e dos tributos sobre a renda corrente dos domicílios, em termos de cada um dos conceitos de renda mencionados acima. Esses efeitos são resumidos nos gráficos e tabelas abaixo.

O Gráfico 6 ilustra a distribuição, entre os domicílios agrupados por decil de renda, dos gastos com aposentadorias e pensões, assim como a distribuição dos gastos com Seguro-Desemprego, e a distribuição dos gastos com programas de garantia de renda mínima: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Bolsa Criança Cidadã.⁷ Observa-se que o gasto com aposentadorias e pensões, que representou 73% das despesas com transferências realizadas pelo Governo Central em 2002, tem um perfil de distribuição regressivo, com a maior parte dos recursos sendo apropriada pelos domicílios que se encontram no topo da distribuição de renda no país. Em contraste, os gastos com programas de garantia de renda mínima, cujo público-alvo são as famílias pobres, representaram apenas 1,5% das transferências realizadas pelo Governo Central naquele ano.

Gráfico 6: Parcela do Gasto Apropriada por cada Classe de Renda (%)



Fonte: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.⁸

O impacto total das transferências monetárias (relacionadas no apêndice - Tabela A) sobre a renda bruta dos domicílios é ilustrado no Gráfico 7. Apesar de ter um impacto significativo sobre a renda dos mais pobres, as transferências para esses grupos são em geral de valor absoluto baixo, sendo insuficientes para elevá-los acima da linha da pobreza. Mesmo após as transferências monetárias realizadas pelo Governo Central, em torno de 17% dos domicílios brasileiros permanecem

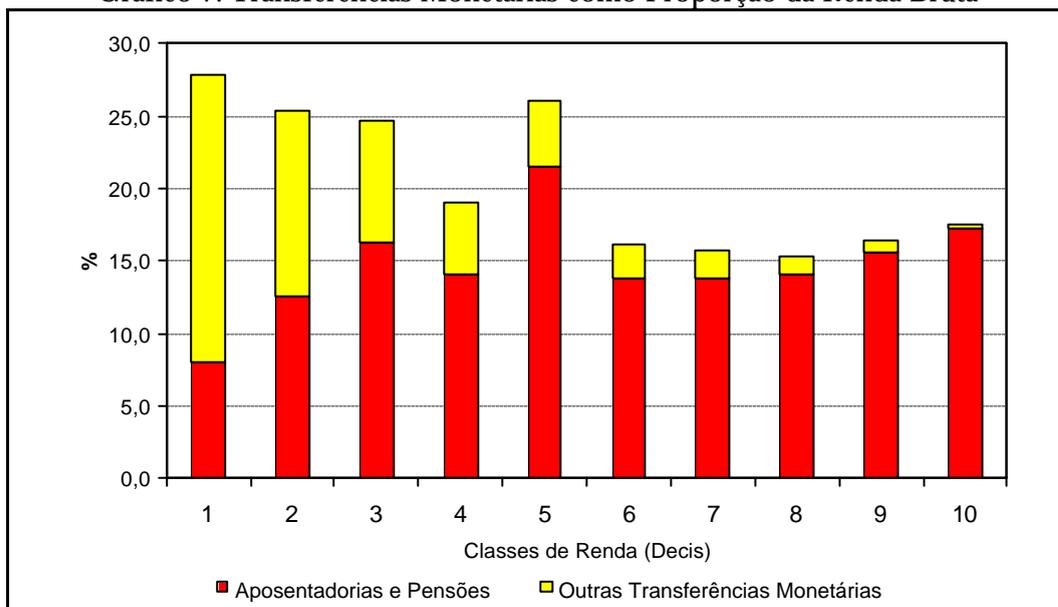
⁷ Cada decil contém 10% dos domicílios brasileiros, sendo que o primeiro decil agrega os 10% mais pobres e o último decil agrega os 10% mais ricos, ordenados de acordo com a renda bruta domiciliar per capita.

⁸ Immervoll, H., H. Levy, J. R. Nogueira, R. Siqueira e C. O'Donoghue (2003) "Simulating Brazil's Tax-Benefit System Using BRAHMS, the Brazilian Household Microsimulation Model", trabalho apresentado na Wilder International Conference on Inequality, Poverty and Human Well-Being, Helsinki. As estimativas de incidência foram realizadas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1999. No caso dos programas de renda mínima, foi simulada a cobertura de 2002, com os valores dos benefícios deflacionados para 1999. Note-se, portanto, que considerando o ano de 1999, o impacto distributivo das transferências está superestimado, uma vez que nesse ano a cobertura dos programas de renda mínima era muito menor do que em 2002. Além disso, supôs-se que todos os beneficiados com os programas de renda mínima eram pobres. Como será comentado na Seção 5.0, Dados do Censo 2000 indicam que há um vazamento considerável de recursos de programas de renda mínima para não pobres.

pobres - considerando uma linha de pobreza de meio salário mínimo per capita.⁹ Cabe mencionar que, segundo a PNAD de 1999, 57% dos chefes dos domicílios do primeiro decil de renda eram trabalhadores por conta própria, 25% não estavam ocupados na semana de referência da pesquisa, apenas 7% eram empregados com carteira e 5% eram aposentados ou pensionistas. Por sua vez, no quinto decil, 35% dos chefes de domicílios eram aposentados ou pensionistas, e no décimo decil essa proporção era de 19%.

No que se refere ao financiamento dos gastos públicos, o Gráfico 8 mostra a distribuição dos impostos e contribuições (relacionados no apêndice - Tabela A) como proporção da renda bruta dos domicílios. Apesar do IRPF frequentemente ocupar o centro das atenções quando se discute a tributação das famílias no Brasil, observa-se que são os tributos indiretos e as contribuições previdenciárias que respondem pela maior parte da carga tributária suportada pelas famílias. O IRPF é importante apenas para os domicílios no último decil de renda, representando em média cerca de 6% da renda bruta desses domicílios. Note-se que, como percentagem da renda bruta, as contribuições previdenciárias crescem até o sétimo decil, mas decrescem levemente no último decil, refletindo a existência do teto de contribuição para empregados e trabalhadores individuais segurados pelo RGPS.¹⁰ No agregado, verifica-se que todos os decis pagam uma parcela relativamente constante da renda em tributos. Isso significa que, do ponto de vista distributivo, nosso sistema tributário tem um impacto imediato aproximadamente neutro.¹¹

Gráfico 7: Transferências Monetárias como Proporção da Renda Bruta



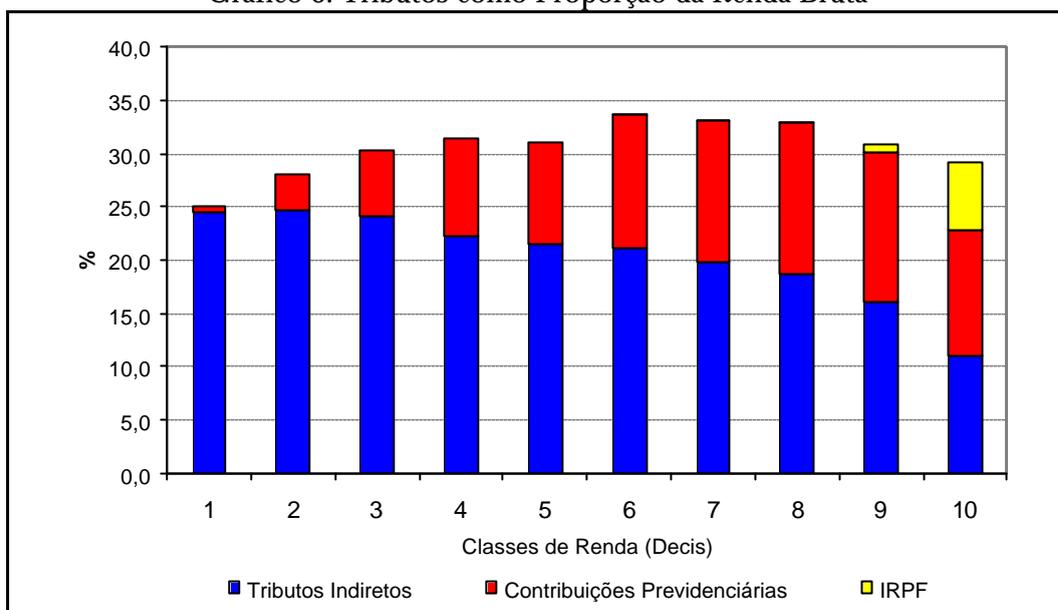
Fonte: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.

⁹ Estimativas mais apropriadas da linha de pobreza são aquelas baseadas no consumo calórico mínimo recomendado pela FAO. Ver, por exemplo, Ferreira, F. et alii (2000) "A new poverty profile for Brazil using PPV, PNAD and census data", Texto para Discussão no. 418, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

¹⁰ Ressalte-se que numa perspectiva de longo prazo, onde os conceitos de renda e consumo se aproximam, a incidência dos tributos indiretos tende a ser menos regressiva do que aquela ilustrada no Gráfico 9, pois parte da renda poupada hoje pelos mais ricos será gasta em consumo.

¹¹ A fonte básica de dados para estimar a incidência das transferências e dos tributos diretos foi a PNAD, enquanto a carga dos tributos indiretos foi estimada com base na Pesquisa de Orçamento das Famílias - POF. Uma vez que a POF cobre apenas áreas metropolitanas, esse procedimento está supondo que a carga de tributos indiretos sobre um domicílio em áreas não-metropolitanas é a mesma de um domicílio com o mesmo nível de renda em regiões metropolitanas. Cabe mencionar ainda que, na elaboração do Gráfico 8, a despesa com consumo foi utilizada como proxy para renda no caso dos três primeiros decis, visto que as rendas reportadas na POF para esses decis parecem subestimadas. É oportuno lembrar que o IBGE está realizando uma pesquisa do orçamento familiar com cobertura nacional (incluindo áreas urbanas e rurais), referente aos anos 2002-2003, que, quando disponibilizada, permitirá melhorar nossas estimativas.

Gráfico 8: Tributos como Proporção da Renda Bruta



Fonte: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.

A Tabela 1 abaixo resume os impactos estimados das transferências monetárias e dos tributos diretos e indiretos sobre a distribuição de renda no Brasil. Observa-se que os 10% mais ricos dos domicílios recebem 45,9% de toda renda inicial, enquanto os 10% mais pobres dos domicílios recebem 0,7% da renda inicial. A distribuição da renda bruta, que inclui as transferências governamentais, tem um padrão semelhante a distribuição da renda inicial. Em particular, a parcela apropriada pelo décimo decil permanece basicamente a mesma, (45,7%), enquanto a parcela do primeiro decil permanece abaixo de 1,0%. Portanto, há apenas uma pequena redução na razão entre a parcela da renda apropriada pelos 20% mais ricos e a parcela apropriada pelos 20% mais pobres, de 29 para 24.

A terceira coluna da Tabela 1 indica que o pagamento do imposto de renda de pessoas físicas (IRPF) e das contribuições previdenciárias reduz a parcela dos 10% mais ricos para 44,8% e aumenta a parcela dos 10% mais pobres para 1,0%. Por fim, a última coluna dessa tabela indica que o impacto dos tributos indiretos, medido em termos da renda corrente dos domicílios, é regressivo, igualando a parcela da renda final dos 20% mais ricos a 23 vezes a parcela da renda final dos 20% mais pobres, comparado com 21 vezes no caso da renda disponível. Ressalte-se que esse quadro de desigualdade na distribuição de renda no Brasil tem permanecido relativamente estável nas últimas décadas, como ilustra o Gráfico 9.

Tabela 1: Distribuição da Renda Domiciliar, Razão da Parcela dos 20% mais Ricos e dos 20% mais Pobres e Coeficiente de Gini

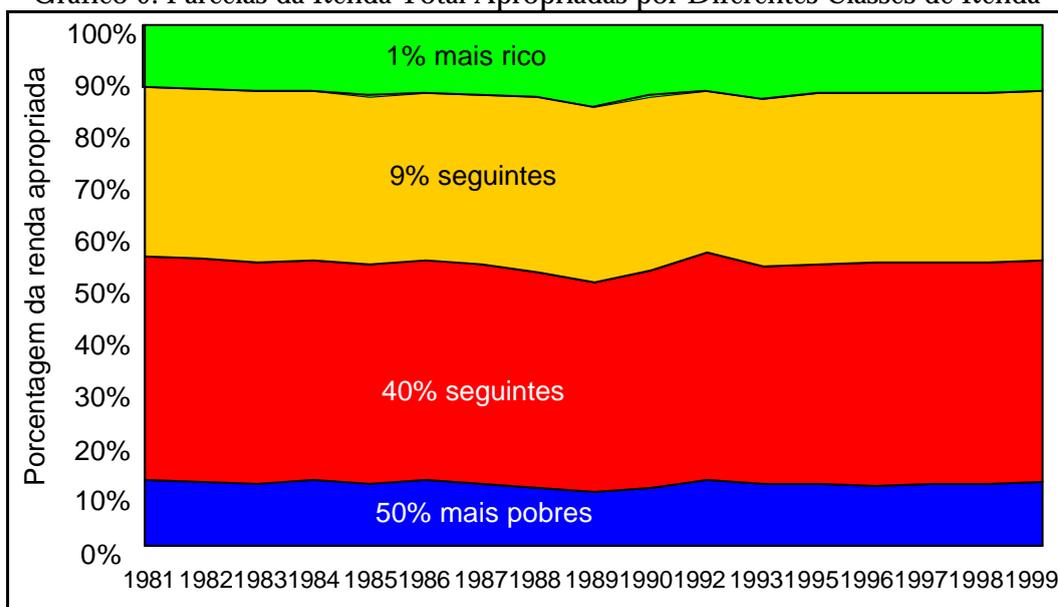
Decil	Parcela Apropriada por Cada Grupo de Renda (%)			
	Renda Inicial	Renda Bruta	Renda Disponível	Renda Final
1	0.7	0.8	1.0	0.9
2	1.5	1.7	1.9	1.8
3	2.3	2.5	2.7	2.5
4	3.2	3.4	3.6	3.4
5	4.2	4.5	4.6	4.4
6	6.0	5.9	6.0	5.6
7	8.2	8.1	8.1	7.7
8	11.3	10.9	10.9	10.5
9	16.7	16.5	16.5	16.5
10	45.9	45.7	44.8	46.6
Todos os Domicílios	100	100	100	100.0
Razão da Parcela dos +20% e dos -20%	29	24	21	23
Coeficiente de Gini	0.64	0.58	0.56	0.58

Notas:

1. Domicílios ordenados pela renda bruta equivalente, onde a escala de equivalência usada é 1 para o chefe do domicílio, 0,7 para os demais adultos e 0,5 para crianças menor de 18 anos.
2. Renda Inicial – renda anual total de todos os membros do domicílio antes da dedução de tributos ou da adição de transferência governamentais.
3. Renda Bruta – Renda Inicial mais transferências governamentais.
4. Renda Disponível – Renda Bruta menos tributos diretos e contribuições previdenciárias.
5. Renda Final – Renda Disponível menos tributos indiretos
6. coeficiente de Gini é um índice de desigualdade de renda que varia de 0 a 1. Quanto maior o índice, maior a desigualdade.

Fonte: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.

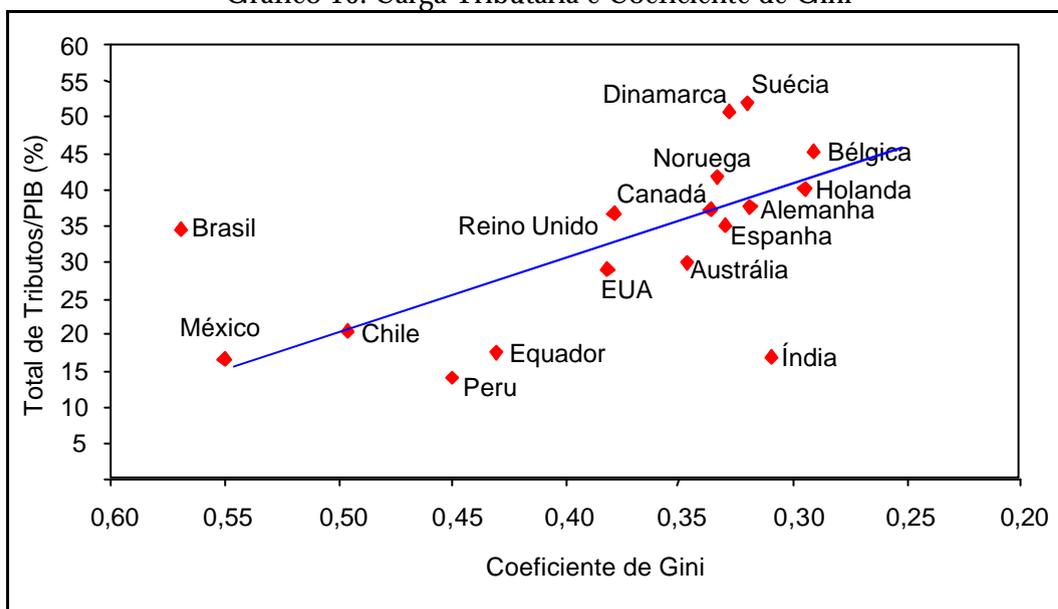
Gráfico 9: Parcelas da Renda Total Apropriadas por Diferentes Classes de Renda



Fonte: Elaborado pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, a partir da PNAD.

O Brasil é uma exceção à tendência internacional, onde uma alta carga tributária está associada a uma baixa desigualdade de renda. O Gráfico 10 mostra que o Reino Unido e a Espanha, por exemplo, com cargas tributárias semelhantes à brasileira, têm uma desigualdade de renda muito menor que a observada no Brasil. Ao mesmo tempo, o México e o Chile, com coeficientes de Gini próximos do brasileiro, têm uma carga tributária muito mais baixa que a do Brasil. Em outras palavras, o Brasil é um país com renda per capita relativamente baixa (comparada à renda per capita de países industrializados) que tem alcançado uma arrecadação tributária equivalente a países ricos (Gráfico 11). No entanto, contrariamente ao que ocorre nesses países, o Brasil não tem conseguido usar os sistemas tributário e de gasto social de forma a afetar substancialmente a extrema desigualdade de renda observada no País.

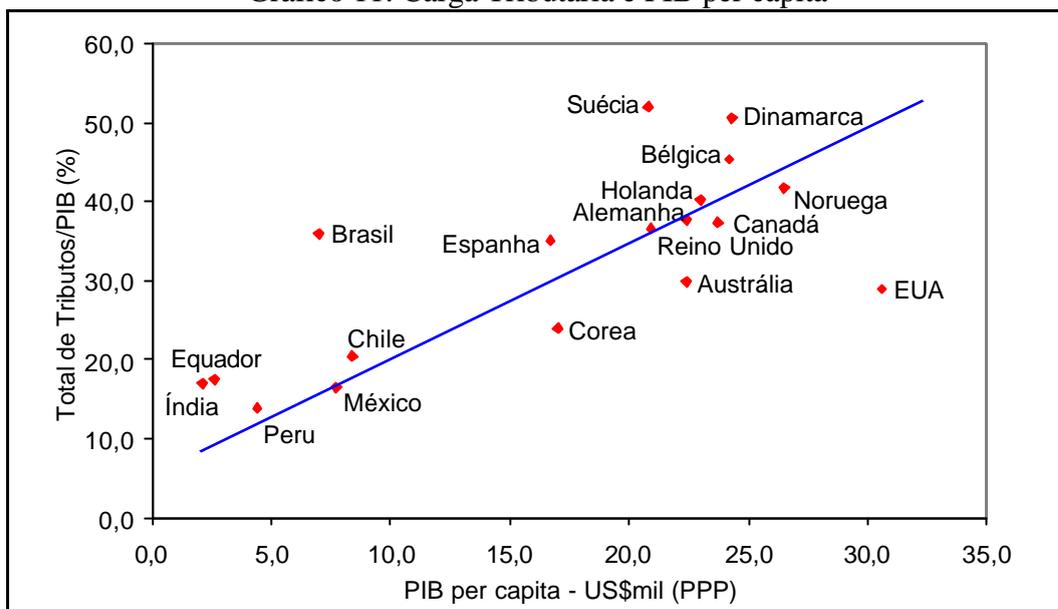
Gráfico 10: Carga Tributária e Coeficiente de Gini



Fonte: OCDE e FMI. Siqueira, Nogueira e Levy, 2003.¹²

¹² Siqueira, R., R. Nogueira e H. Levy (2003), "Política Tributária e Política Social no Brasil: Impacto sobre a Distribuição de Renda entre os Domicílios", em Benecke, D. e R. Nascimento (orgs.) *Política Social Preventiva: Desafio para o Brasil*, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

Gráfico 11: Carga Tributária e PIB per capita

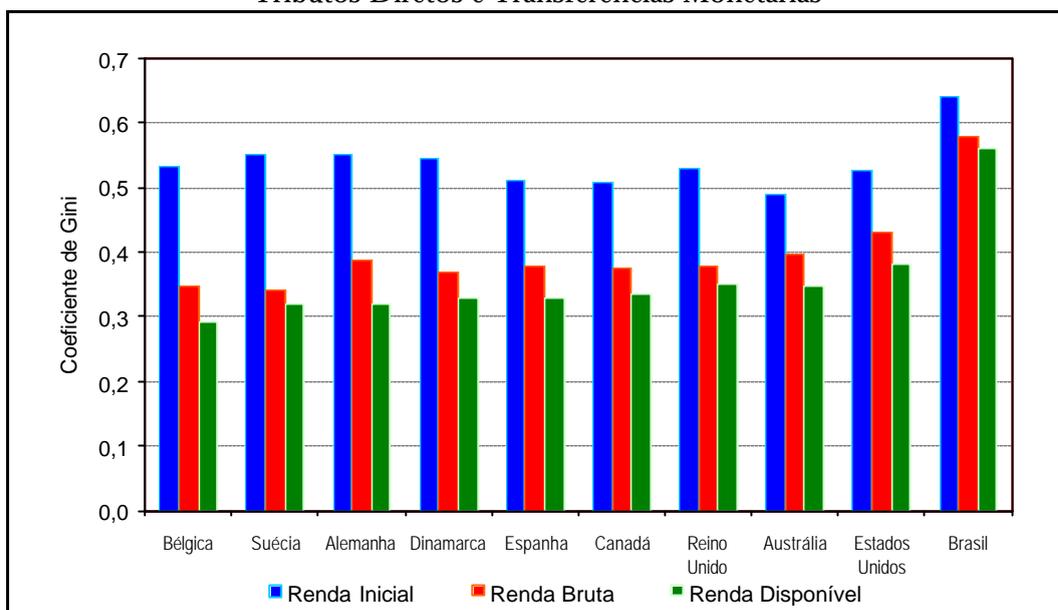


Fonte: OCDE e FMI. Elaboração: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003

Em certa medida, os relativamente baixos índices de desigualdade de renda observados em países desenvolvidos refletem o impacto dos seus sistemas de tributos e benefícios, que em geral incorporam um alto grau de solidariedade, promovendo redistribuição de recursos de grupos de renda alta para grupos de renda baixa. O Gráfico 12 compara o impacto dos tributos diretos (imposto de renda e contribuições previdenciárias) e das transferências monetárias realizadas pelo governo sobre a desigualdade de renda (medida pelo coeficiente de Gini) no Brasil e em países selecionados da OCDE. Observa-se que o impacto distributivo dos tributos e das transferências no Brasil é muito inferior ao que é alcançado em países industrializados. Nesses países, com exceção dos Estados Unidos e da Austrália, os sistemas de transferências e de tributos diretos reduzem o coeficiente de Gini em mais de um terço, enquanto no Brasil a redução é de apenas 12%. Mesmo no caso da Austrália e dos Estados Unidos, a redução conseguida na desigualdade de renda é mais que o dobro da observada no Brasil.¹³

¹³ Ver também a Tabela B no Apêndice.

Gráfico 12: Redução na Desigualdade (Coeficiente de Gini) provocada por Tributos Diretos e Transferências Monetárias



Fonte: de Beer, Vrooman e Schut, 2001;¹⁴ Lakin, 2001;¹⁵ Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.

O Gráfico 13 compara a distribuição das transferências monetárias realizadas pelo governo no Brasil e no Reino Unido. Observa-se que no Reino Unido há uma relação aproximadamente inversa entre o recebimento de transferências e a renda domiciliar per capita. Em contraste, no Brasil não se observa uma relação direta entre o volume recebido de transferências e necessidade ou grau de risco social. De fato, a distribuição das transferências imita a distribuição de renda pré-governo, reproduzindo as desigualdades existentes.

O Gráfico 14 ilustra o efeito líquido dos sistemas de transferências e tributos sobre a renda dos domicílios no Brasil e no Reino Unido. No Reino Unido, antes da intervenção do governo, a renda domiciliar inicial média dos 20% mais ricos é cerca de 19 vezes a renda inicial média dos 20% mais pobres. Após os tributos e benefícios monetários, essa razão é reduzida para 8. Como resultado, o coeficiente de Gini da renda inicial (pré-governo), de 0,53, cai para 0,38 na distribuição da renda bruta (pós-transferências monetárias), e para 0,40 na distribuição da renda final (pós-tributos diretos e indiretos). Cabe mencionar que aposentadorias e pensões representam 51% das transferências monetárias no Reino Unido e os outros benefícios de caráter contributivo representam cerca de 3%, enquanto o restante das transferências monetárias são benefícios não condicionados a contrapartida contributiva, em geral baseados em critérios de necessidade por parte do beneficiário.

Ressalte-se, no entanto, que mesmo as transferências de aposentadorias e pensões têm padrão de distribuição progressivo no caso do Reino Unido, com o grupo dos 20% mais pobres recebendo 24% dessas transferências e os 20% mais ricos recebendo 8%. A título de ilustração, se o Brasil tivesse uma distribuição das transferências de aposentadorias entre as diversas faixas de renda semelhante a observada no Reino Unido, mesmo sem alterar o volume total do gasto com transferências, o nosso coeficiente de Gini da renda bruta seria reduzido em cerca de 7%, caindo de 0,58 para 0,54.

¹⁴ de Beer, P., C. Vrooman e J-M Schut (2001) "Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism?", Luxemburgo Income Study Working Paper No.276, Center for the Study of Population, Poverty and Public Policy, Differdange, Luxemburgo.

¹⁵ Lakin, C. (2001) "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1999-2000". Economic Trends, No.569, Office for National Statistics, Londres, Reino Unido.

Há evidências de que a distribuição de renda no Brasil seria também sensivelmente melhorada se as transferências de aposentadorias fossem distribuídas de forma similar à distribuição das aposentadorias nos Estados Unidos (Gráfico 15). Mais especificamente, a substituição dos parâmetros de distribuição das aposentadorias do Brasil pelos parâmetros dos Estados Unidos reduziria o coeficiente de Gini do Brasil em mais de 5% (Bourguignon, Ferreira e Leite, 2002).¹⁶

Por sua vez, a redução da desigualdade de renda no Brasil tem forte poder de redução da pobreza. Por exemplo, se o Brasil distribuisse sua renda de forma similar ao Uruguai, mesmo sem alterar o volume total de recursos disponíveis no País, o nosso grau de pobreza seria apenas um terço da que é hoje. Estima-se que uma queda de 10% no grau de desigualdade no Brasil reduziria a extrema pobreza em 10 pontos percentuais - isto é, de 15% para 5% (Barros, Henriques e Mendonça 2001).¹⁷

Há ainda evidências - ver, por exemplo, Bourguignon (2002) e López (2003) - de que quanto menor a desigualdade de renda mais forte é a relação (direta) entre crescimento econômico e redução da pobreza.¹⁸ Assim, países mais desiguais precisam de uma taxa de crescimento mais alta do que países mais igualitários para obter uma dada redução percentual na incidência da pobreza. López (2003) estima que, tomando como linha de pobreza um terço da renda média do país, as elasticidades da pobreza em relação ao crescimento para países com coeficientes de Gini de 0,3 e países com Gini de 0,6 são, respectivamente, -1,2, e -0,4. Isso significa que o primeiro grupo de países converte 1,0 ponto percentual de crescimento na renda média das famílias em 1,2 ponto percentual de redução no número de pobres, enquanto o segundo grupo converte 1,0 ponto percentual de crescimento em apenas 0,4 ponto percentual de redução na pobreza. Portanto, além de reduzir a pobreza instantaneamente, a redistribuição permanente de renda contribui para acelerar a redução da pobreza resultante de uma dada taxa de crescimento econômico.¹⁹

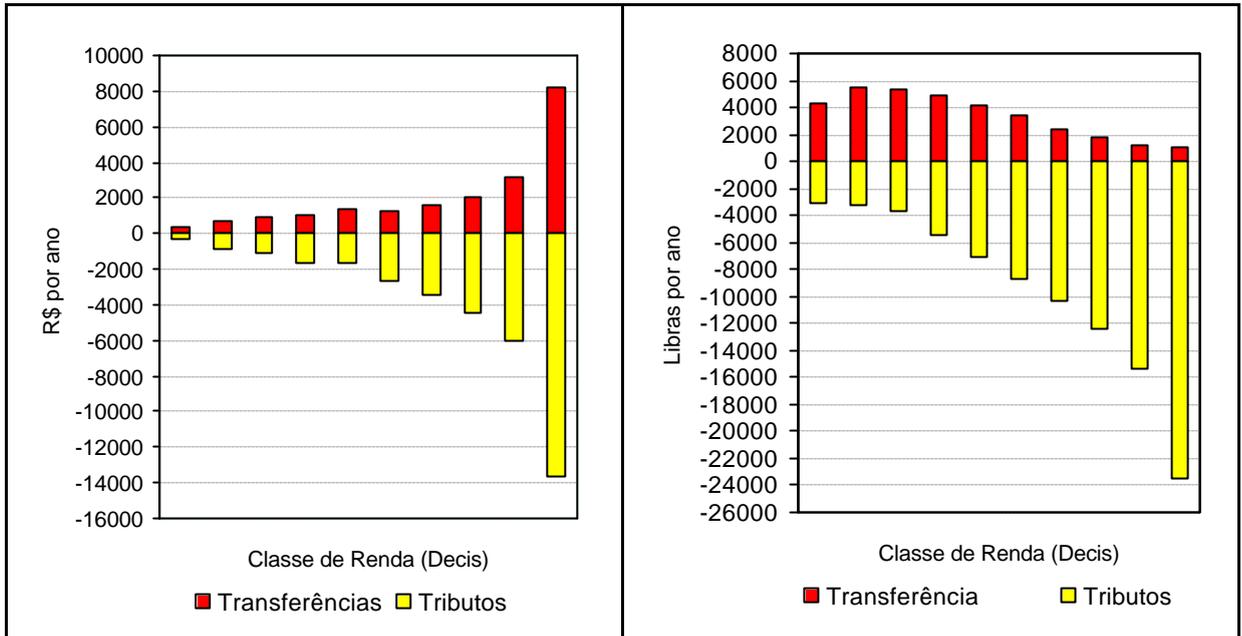
¹⁶ Bourguignon, F., F.Ferreira e P. Leite (2002), "Beyond Oaxaca-Blinder: accounting for differences in household income distributions across countries", Texto para Discussão n°452, PUC, Rio de Janeiro.

¹⁷ Barros, R., R. Henriques e R. Mendonça (2001), "A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil", Texto para Discussão no. 800, IPEA, Rio de Janeiro.

¹⁸ Bourguignon, F. (2002), "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods", in Eichler and Turnovsky, eds. *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: MIT Press; e López, H. (2003), "Macroeconomics and Inequality", Washington, DC: The World Bank, mimeo.

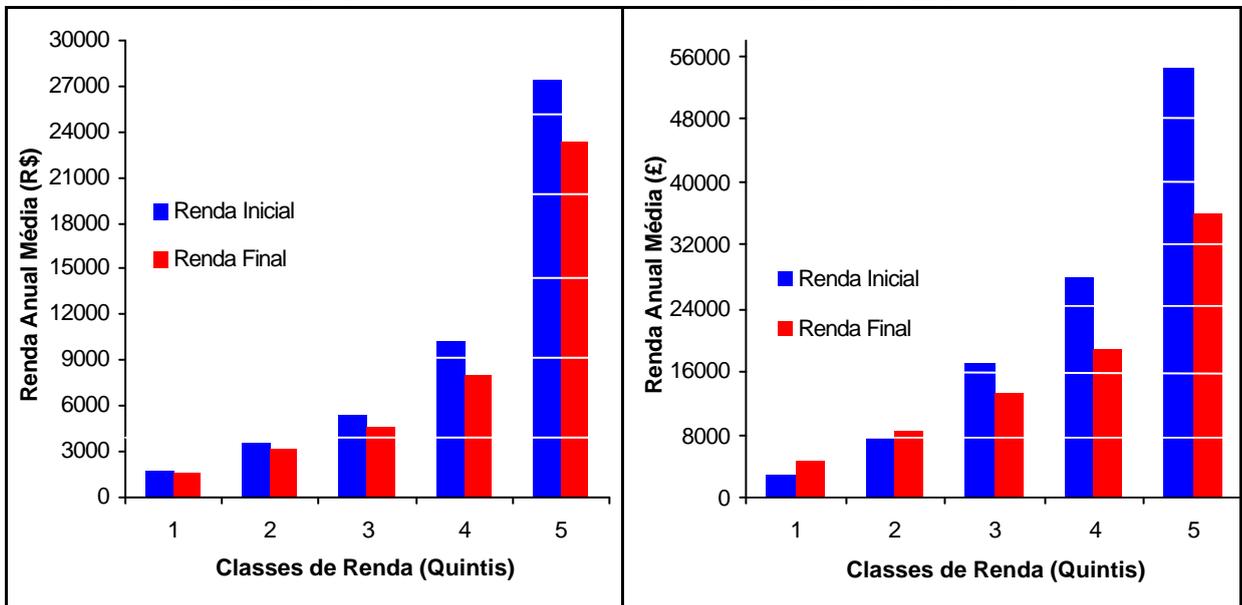
¹⁹ Segundo López (2003), a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento depende também da razão entre a linha de pobreza e o PIB per capita, decrescendo a medida que essa razão aumenta.

Gráfico 13: Transferências e Tributos Médios por Domicílio em Diferentes Classes de Renda
Brasil – 1999 **Reino Unido – 1999**



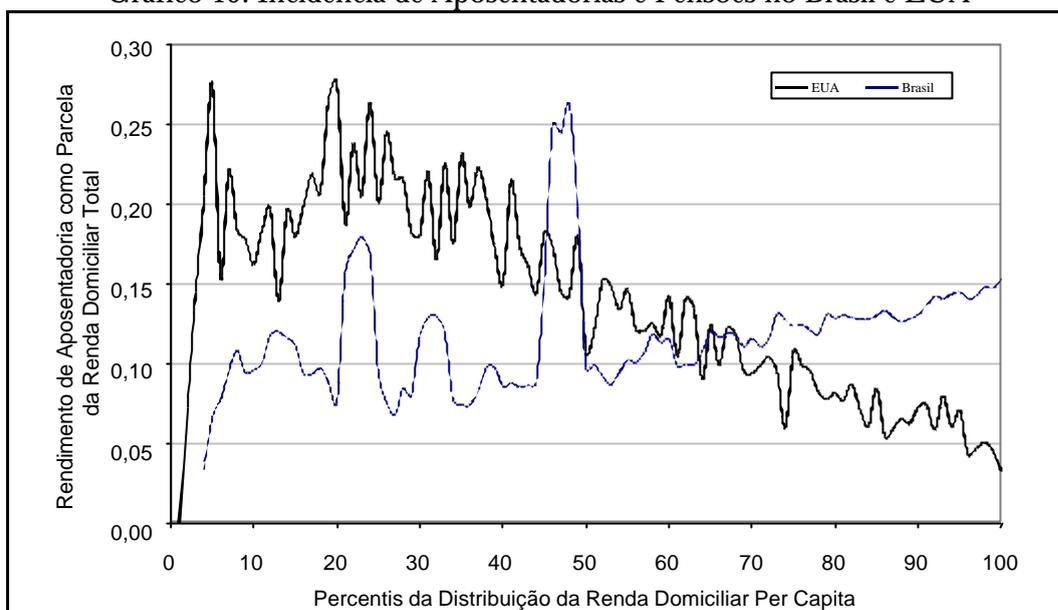
Fonte: Brasil – Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003; Reino Unido - Lakin, 2001.

Gráfico 14: Renda Domiciliar Inicial e Final por Classe de Renda
Brasil – 1999 **Reino Unido – 1999**



Fonte: Brasil - Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003; Reino Unido - Lakin, 2001.

Gráfico 15: Incidência de Aposentadorias e Pensões no Brasil e EUA



Fonte: Bourguignon, Ferreira e Leite, 2002.

Deve-se ressaltar que um mesmo sistema previdenciário tem um impacto equalizador mais forte em um país onde a parcela de idosos na população é alta do que em um país jovem. No entanto, como indica o Gráfico 16, diferenças na estrutura etária da população não são capazes de explicar a maior parte das disparidades observadas entre os impactos das transferências previdenciárias no Brasil e nos outros países considerados neste documento. Note-se que no Brasil o gasto com aposentadorias, relativo ao PIB, é superior ou igual ao gasto de vários países onde a parcela de idosos na população é muito maior, como o Japão e a Suíça. Enquanto no Brasil os gastos com aposentadorias e pensões equivalem a mais de 10% do PIB, a média (não ponderada) dessa categoria de gastos como percentagem do PIB nos países da América Latina 2,5%. Mesmo nos países da OCDE, onde a fração de idosos na população é bem mais alta do que no Brasil, a média de gastos com aposentadorias e pensões como percentagem do PIB é 9,7%, levemente inferior ao percentual brasileiro.²⁰

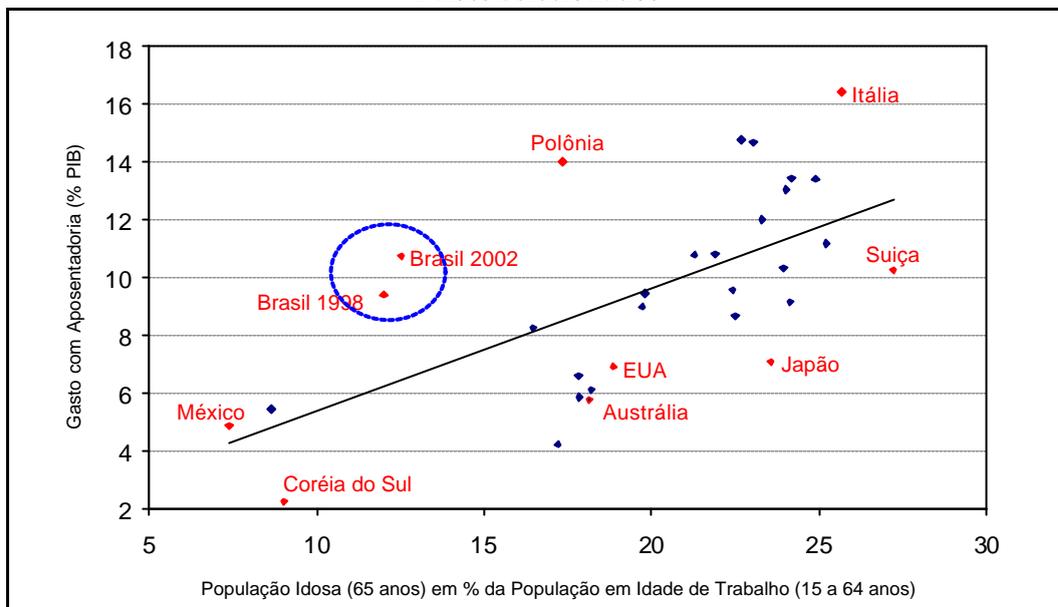
Cabe ressaltar ainda que, em um sistema previdenciário atuarialmente justo, a distribuição dos benefícios previdenciários entre decís de renda, necessariamente, parecerá regressiva, pois esta apenas reflete a desigualdade da renda inicial. Isso porque tal sistema previdenciário não tem o objetivo de redistribuir renda entre indivíduos, mas sim de permitir que os indivíduos redistribuam seus próprios rendimentos e gastos com consumo intertemporalmente, evitando dessa forma alterações drásticas no seus respectivos níveis de bem-estar ao longo do tempo de vida.

No entanto, o argumento para a provisão pública de uma sistema previdenciário envolve mais do que o critério de justiça atuarial. Um objetivo fundamental da previdência pública é o de garantir o acesso do maior número possível de pessoas ao sistema; em particular, àqueles em situação de maior risco social, que em geral enfrentam maiores restrições de acesso aos mercados de crédito e seguro. Como ressalta um estudo recente do Banco Mundial sobre desigualdade na América Latina, “todas as transferências públicas de renda monetária para as famílias são, em alguma medida, misturas de seguro social e assistência social, uma vez que todas essas transferências podem ajudar a suavizar

²⁰ Ver World Bank (2003), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C.

os efeitos de choques negativos no fluxo de consumo e virtualmente todas incorporam algum elemento de redistribuição progressiva”.²¹ Cabe lembrar que o argumento para que a previdência pública incorpore preocupação com justiça social é reforçado pela natureza compulsória das contribuições que a financiam, que tendem a gerar distorções cujos custos são compartilhados com toda sociedade.

GRÁFICO 16: Benefícios Previdenciários x População Idosa
Países Selecionados

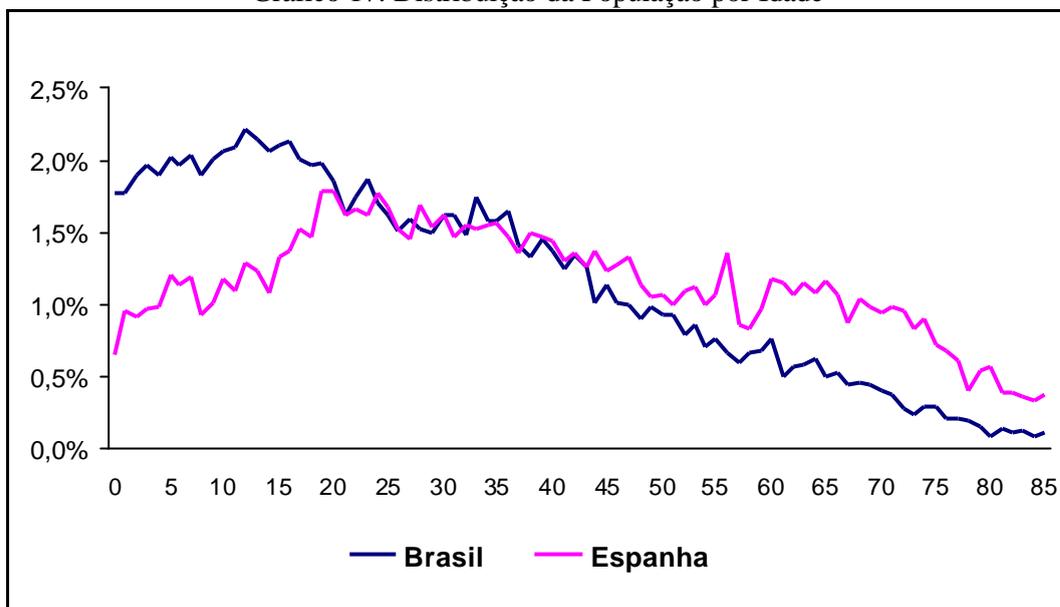


Fonte: OECD, MPAS e IBGE; Elaboração: STN.

É oportuno comparar ainda a incidência dos gastos com aposentadorias e pensões no Brasil e na Espanha. Apesar do Brasil ser um país com população significativamente mais jovem (Gráfico 17), nesses dois países a proteção social é fortemente concentrada nos benefícios de aposentadorias e pensões, os quais respondem por mais de 70% das transferências monetárias realizadas pelo governo para indivíduos ou famílias. No Brasil a maior parte desse gasto (40%) é direcionado para o grupo etário de 45 a 60 anos, enquanto na Espanha a maior parcela vai para indivíduos acima de 70 anos (Gráfico 18). Além disso, no Brasil o pagamento de aposentadorias e pensões é bem mais concentrado no topo da distribuição de renda (Gráfico 19).

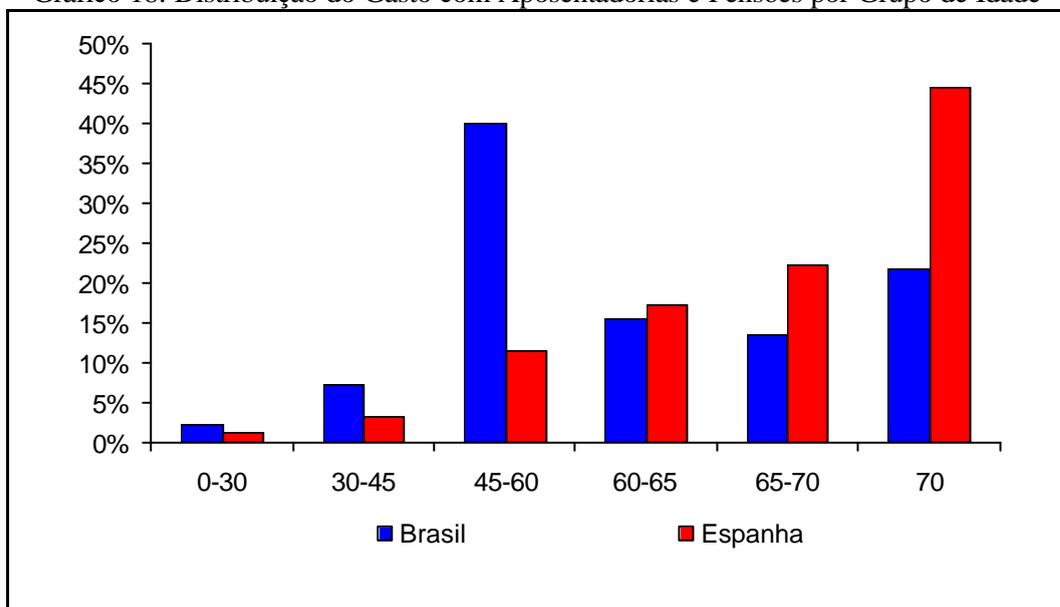
²¹ World Bank (2003), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C.

Gráfico 17: Distribuição da População por Idade



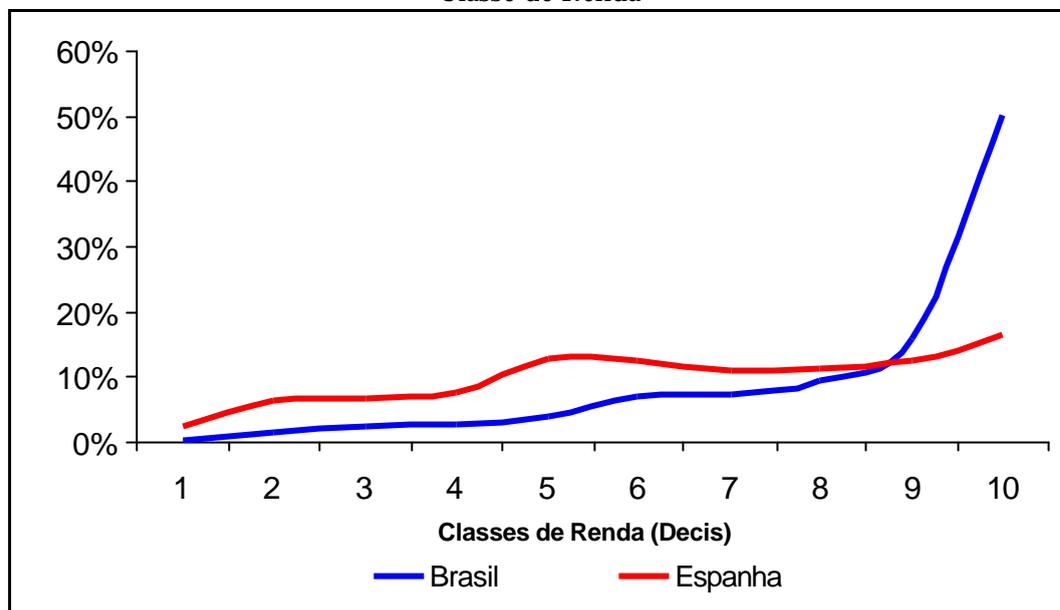
Fonte: Siqueira, Nogueira e Levy, 2003.

Gráfico 18: Distribuição do Gasto com Aposentadorias e Pensões por Grupo de Idade



Fonte: Siqueira, Nogueira e Levy, 2003.

Gráfico 19: Parcela Apropriada do Gasto com Aposentadorias e Pensões por Classe de Renda



Fonte: Siqueira, Nogueira e Levy, 2003.

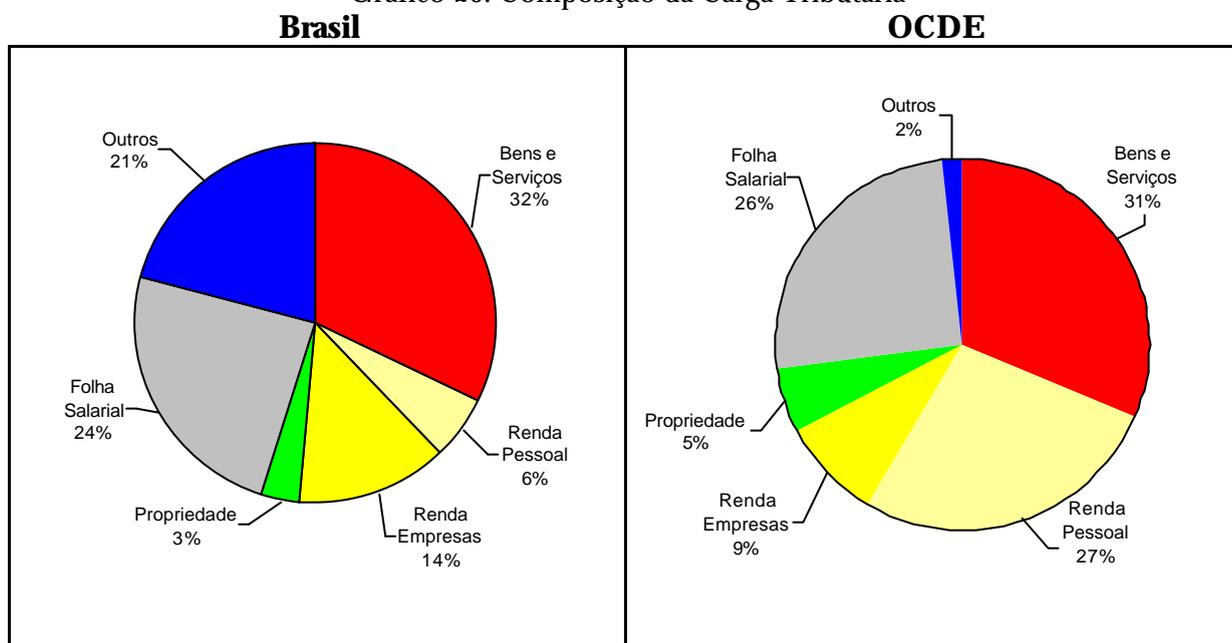
Finalmente é importante considerar que além do retorno do gasto público no Brasil em termos de redução da desigualdade e da pobreza ser bem inferior ao alcançado em países com carga tributária semelhante à brasileira, os custos econômicos e sociais do financiamento desses gastos são certamente muitos maiores no caso brasileiro. O Gráfico 20 compara a composição da carga tributária brasileira com a composição média da carga tributária de países da OCDE. A diferença mais impressionante a se observar é a forte participação do grupo “Outros” no caso do Brasil, que incorpora essencialmente tributos de natureza cumulativa como a COFINS e a CPMF. Em grande medida, é essa categoria de tributos - precários tanto em termos de equidade quanto de eficiência econômica - que tem garantido ao Brasil um desempenho arrecadatório comparável ao de países com renda per capita muito superior.

Outra diferença que se destaca na comparação das composições das cargas tributária do Brasil e de países da OCDE é a participação relativa dos impostos de renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas. No Brasil, mais de dois terços do total da arrecadação do imposto de renda corresponde ao imposto sobre pessoas jurídicas. Em contraste, nos países da OCDE, apenas um quarto, em média, do imposto de renda é sobre pessoas jurídicas. Lembrando que no caso do Brasil a categoria “Outros” consiste essencialmente de tributos cobrados das empresas, fica claro que o peso dos tributos sobre as empresas no Brasil é bem maior do que nos países ricos.

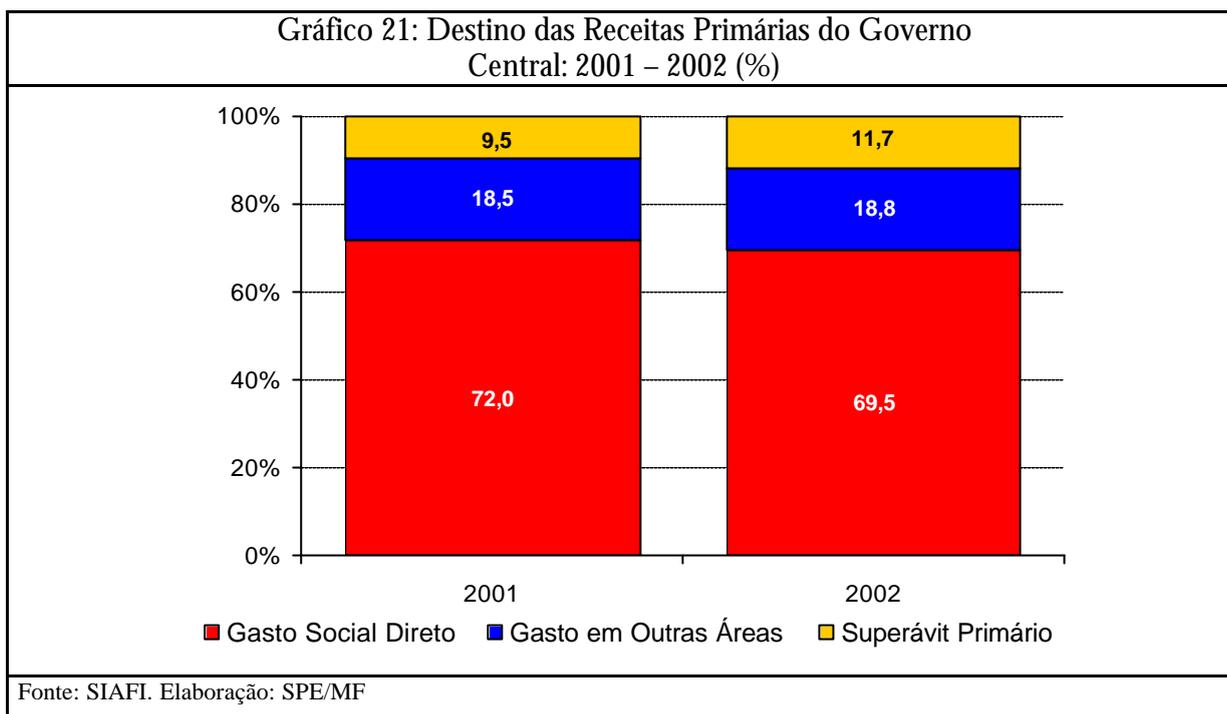
Obviamente, as diferenças na estrutura tributária dos países em consideração refletem diferenças sócio-econômicas entre esses países. Ao levantar uma enorme quantidade de recursos em uma sociedade extremamente desigual, o Estado brasileiro acaba inevitavelmente onerando fortemente o setor produtivo, comprometendo a produtividade da estrutura produtiva. Dessa forma, dada que a proteção garantida pelos gastos públicos está concentrada nos segmentos mais organizados da sociedade, pode-se esperar que as implicações de longo prazo de nosso modelo de Estado são socialmente ainda mais injustas do que sugerem os dados apresentados neste documento.

Cabe ressaltar que 45% da carga tributária brasileira é composta de contribuições diretamente vinculadas a gastos na área social, em particular, ao financiamento da previdência social, a saber: Contribuições Previdenciárias, COFINS, CSLL, FGTS, PIS/PASEP, CPMF, Salário-Educação e Sistema S. Da receita arrecadada pelo Governo Central, 65% é composta por esses tributos, cujo aumento de arrecadação está diretamente associado ao aumento do gasto social, principalmente das despesas com a previdência social. O Gráfico 21 mostra que, no período 2001 a 2002, cerca de 70% das receitas primárias do governo central são destinadas ao gasto social. Portanto, a possibilidade do governo reduzir a carga tributária ou mesmo de mantê-la no atual patamar, sem comprometer o ajuste fiscal e a estabilidade da economia, depende fortemente de sua capacidade de reformar o gasto social, reduzindo a proteção exagerada que atualmente prover para um pequeno segmentos da sociedade e redirecionando os recursos para o atendimento das demandas sociais mais básicas e urgentes.

Gráfico 20: Composição da Carga Tributária



Fonte: Receita Federal e OCDE. Elaboração: SPE/MF.



4. Gasto Social do Governo Central por Área de Política e Natureza do Gasto

Esta seção descreve a composição do gasto social do Governo Central por área de atuação, subáreas e por natureza do gasto. Não se busca aqui avaliar os diversos programas sociais existentes, mas apenas detalhar a composição do gasto classificado como social. A Tabela 2 resume a distribuição do gasto social do Governo Central por área de atuação e por natureza do gasto em 2001 e 2002. A distribuição do gasto social (excluindo renúncias fiscais e subsídios) por área de política em 2002 é também ilustrada no Gráfico 22.

Como fica evidente, a previdência social — compreendendo o regime geral da previdência social e o regime jurídico único, para os funcionários federais — absorve a maior parte dos recursos alocados na área social. Alguns pontos notáveis nessa área, descrita na seção 4.1, são a magnitude das renúncias previdenciárias e o desequilíbrio entre contribuições dos segurados e de benefícios percebidos, especialmente no caso do regime dos servidores públicos e da previdência rural, que - nesta última - têm uma natureza assistencial. Adicionalmente, o governo federal é responsável pelo pagamento de diferentes modalidades de transferência direta de renda a grupos sociais em risco (idosos não cobertos pela previdência, deficientes, programas de renda mínima, entre outros casos), em decorrência da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e outras leis específicas, todas no âmbito das ações assistenciais descritas na seção 4.2.

Duas outras áreas de destaque são saúde e educação. Em ambas, grande parte das ações da União nessas áreas é executada de forma descentralizada por Estados e principalmente Municípios. No caso da área de saúde, detalhado na seção 4.3., mais de 50% dos recursos alocados são destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS), de natureza curativa. Ações preventivas, consubstanciadas principalmente no Programa de Atenção Básica (PAB) e no Programa Saúde da Família e Agentes Comunitários, também são crescentemente descentralizadas, mas ainda consomem relativamente poucos recursos. Na área da saúde, cabem ainda reflexões sobre as renúncias tributárias em saúde (pessoa física e jurídica), auferidas por segmentos sociais de maior renda.

A União atua, direta ou indiretamente, em diferentes níveis de ensino: infantil, fundamental, médio, profissional e superior. Nesse sentido, a seção 4.4. aponta grande concentração de recursos no ensino superior. De fato, como indicam os dados apresentados naquela subseção, gasto médio por aluno no ensino superior no Brasil é bem mais elevado ao de países em desenvolvimento e superior à média de países mais ricos.

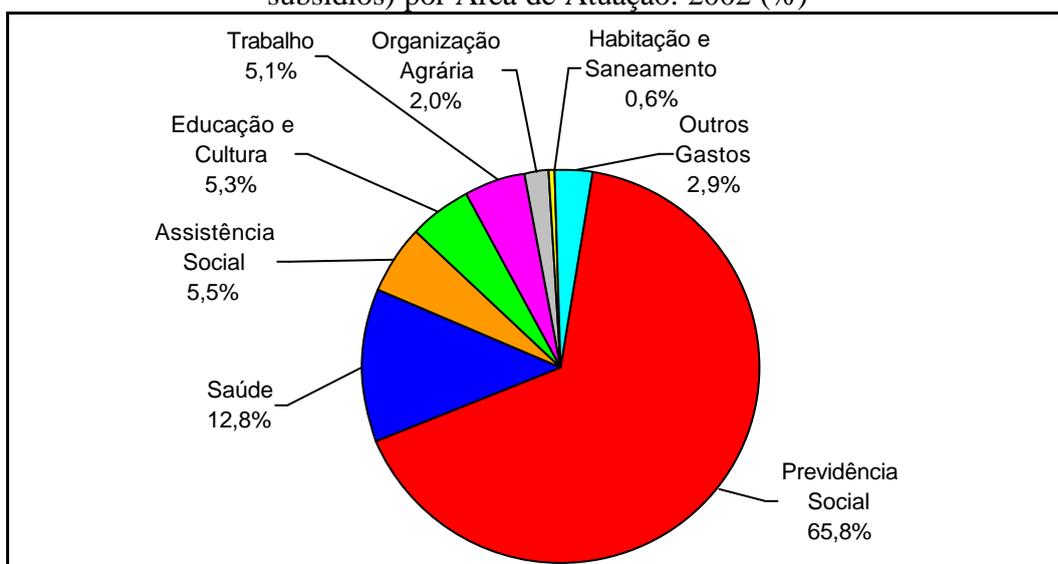
o que, embora esteja em acordo com a competência delegada pela Constituição Federal, acaba beneficiando segmentos de maior renda e restringindo a aplicação de recursos na educação básica, cujo impacto sobre o bem-estar social seria mais expressivo.

Os dispêndios com organização agrária, detalhados na seção 4.5, visam fornecer acesso à terra e principalmente condições de sustentabilidade à agricultura familiar. Suas diferentes modalidades de aplicação, como empréstimos, subsídios e gastos diretos com custeio e investimento deveriam ser prioritariamente voltados para viabilizar economicamente os agricultores.

A área de proteção ao trabalhador e geração de emprego, discutida na seção 4.6, envolve os programas de abono salarial e seguro-desemprego, que fornecem ao trabalhador formal transferências financeiras quando ele tiver remuneração inferior a 2 salários mínimos ou enfrente o desemprego. A seção também se debruça sobre a face ativa da política de emprego que, por sua vez, compreende principalmente ações voltadas à qualificação profissional, complementando os gastos com educação.

Por fim, a seção destaca as áreas de saneamento (seção 4.7.) e habitação (seção 4.8.), que mesmo sendo competência de Estados e Municípios, recebem recursos da União. No caso da habitação, vem sendo feito esforço para evitar erros do passado, que engendraram subsídios vultosos a setores da sociedade de maior poder aquisitivo (FCVS). A atuação do Governo Federal em saneamento, por sua vez, está voltada para as localidades rurais, que encontram maiores dificuldades para serem atendidas pelas demais esferas da federação.

Gráfico 22: Distribuição do Gasto Social (exclusive renúncias fiscais e subsídios) por Área de Atuação: 2002 (%)



Elaboração: MF/SPE.

Tabela 2: Gasto Social do Governo Central por Área e Natureza do Gasto, 2001-2002

R\$ milhões correntes

Itens	2001	% PIB	2002	% PIB
1. Previdência Social	111.142,4	9,3	127.929,7	9,7
a.) Gastos Diretos	106.895,5	8,9	123.094,6	9,3
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	4.246,8	0,4	4.835,2	0,4
2. Saúde	23.256,4	1,9	26.379,2	2,0
a.) Gastos Diretos	21.186,8	1,8	24.000,7	1,8
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	2.069,6	0,2	2.378,5	0,2
3. Assistência Social	11.389,7	0,9	13.542,6	1,0
a.) Gastos Diretos	8.506,3	0,7	10.245,4	0,8
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	2.883,4	0,2	3.297,2	0,2
4. Habitação	13.943,2	1,2	1.735,5	0,1
a.) Gastos Diretos	255,8	0,0	164,4	0,0
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	13.687,4	1,1	1.408,2	0,1
c.) Empréstimos	0,0	0,0	162,9	0,0
5. Educação e Cultura	10.699,9	0,9	11.206,0	0,8
a.) Gastos Diretos	8.963,4	0,7	9.223,1	0,7
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	1.223,2	0,1	1.366,4	0,1
c.) Empréstimos	513,4	0,0	616,5	0,0
6. Proteção do Trabalhador e Emprego	7.782,6	0,6	9.602,3	0,7
a.) Gastos Diretos	6.863,7	0,6	7.890,8	0,6
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	40,5	0,0	85,9	0,0
c.) Empréstimos	878,4	0,1	1.625,7	0,1
7. Benefícios ao Servidor	2.285,9	0,2	2.374,9	0,2
a.) Gastos Diretos	2.285,9	0,2	2.374,9	0,2
8. Organização Agrária	4.136,9	0,3	4.485,3	0,3
a.) Gastos Diretos	834,8	0,1	854,0	0,1
b.) Renúncias Fiscais e Subsídios	555,9	0,0	732,3	0,1
c.) Empréstimos	2.746,2	0,2	2.899,0	0,2
9. Saneamento	1.641,6	0,1	795,0	0,1
a.) Gastos Diretos	1.641,6	0,1	795,0	0,1
10. Outras Renúncias Fiscais e Subsídios	2.724,5	0,2	3.078,7	0,2
11. Sistema S	2.666,5	0,2	3.124,6	0,2
TOTAL	191.669,6	16,0	204.253,8	15,5
a.) Total de Gastos Diretos	160.100,2	13,3	181.767,3	13,8
b.) Total de Renúncias Fiscais e Subsídios	27.431,4	2,3	17.182,4	1,3
c.) Total de Empréstimos	4.138,0	0,3	5.304,1	0,4

4.1. Previdência Social

Tabela 3: Gasto do Governo Central com Previdência Social

R\$ milhões correntes

Itens	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	106.895,5	96,2	123.094,6	96,2
<i>A-Regime Geral (INSS)</i>	<i>76.278,8</i>	<i>68,6</i>	<i>88.351,5</i>	<i>69,1</i>
Aposentadorias e Pensões	69.395,4	62,4	79.330,9	62,0
Urbanas	55.206,5	49,7	62.820,2	49,1
Rurais	14.188,9	12,8	16.510,7	12,9
Salário Família	1.106,0	1,0	1.208,0	0,9
Salário Maternidade	498,0	0,4	634,3	0,5
Auxílios Doença	3.114,1	2,8	4.644,8	3,6
Auxílio Acidente, Reclusão e Abono de Permanência	714,3	0,6	812,0	0,6
Funcionamento do Sistema de Previdência	1.450,9	1,3	1.721,5	1,3
<i>B- Pessoal Inativo da União (RJU)</i>	<i>30.616,8</i>	<i>27,5</i>	<i>34.743,1</i>	<i>27,2</i>
2. Renúncias Previdenciárias e Tributárias	4.246,8	3,8	4.835,2	3,8
Segurado Especial	3.198,1	2,9	3.634,9	2,8
Empregador Rural	766,1	0,7	870,8	0,7
Empregados Domésticos	198,2	0,2	225,2	0,2
Previdência Privada Fechada	48,8	0,0	60,3	0,0
Benefícios Previdenciários a Empregados	35,7	0,0	44,0	0,0
TOTAL	111.142,4	100,0	127.929,7	100,0

Os gastos públicos destinados à concessão de benefícios previdenciários, conforme explicitado no art. 3º da lei nº 8.112/91, “(...) têm por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.” A previdência social provida pelo Governo Central compõe-se do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende ao setor privado e aos servidores públicos federais não-titulares de carga efetivo, e do Regime Jurídico Único (RJU), que atende aos demais servidores públicos federais.

A despesa do RGPS agrega pagamentos de aposentadorias e pensões, salário família, salário maternidade, auxílio doença, auxílio acidente de trabalho, auxílio reclusão, abono de permanência, outros benefícios e gastos com o funcionamento do sistema previdenciário. No caso do RJU, os benefícios previdenciários considerados são aposentadorias e pensões.

Em princípio, os benefícios previdenciários têm caráter contributivo, ou seja, para ter acesso a eles, o indivíduo tem que ter contribuído ou estar contribuindo para o sistema previdenciário. Todavia, os benefícios previdenciários pagos ao setor rural são altamente subsidiados por receitas fiscais gerais. A Tabela 3 mostra que em 2002 a renúncia previdenciária relativa ao Segurados Especiais, que consistem de produtores, parceiros, meeiros e arrendatários rurais, e pescadores artesanais, foi estimada em R\$ 3,6 bilhões. Enquanto o contribuinte individual (autônomo) é tributado a uma alíquota de 20% incidente sobre o total de sua remuneração, o segurado especial contribui para a seguridade social a uma alíquota de 2,1% sobre o valor da receita bruta obtida com a comercialização de seus produtos.²² Portanto, os benefícios rurais (essencialmente, aposentadorias e pensões) são de natureza eminentemente assistencial. Cabe mencionar que o valor do benefício para 98% dos quase 7 milhões de beneficiários rurais é igual ao piso previdenciário (ou seja, um salário mínimo).

²² O valor da renúncia é a diferença entre a receita efetivamente arrecadada dos segurados especiais e a arrecadação simulada com base na regra aplicável aos demais contribuintes individuais, tomando o salário mínimo como o salário de contribuição.

Em razão de desequilíbrios gerados ao longo do tempo, seja por má administração dos recursos previdenciários, seja por disparidades entre os valores dos benefícios percebidos e os valores das contribuições realizadas pelos beneficiários, a previdência do setor público também tem gerado déficits vultosos, que são financiados pela população em geral, através de tributos. Porém, em contraste com a previdência rural, o valor médio das aposentadorias pagas pelo RJU corresponde a quase 15 salários mínimos. Assim, enquanto o RJU gastou em torno de R\$ 34,8 bilhões em 2002 para pagar as aposentadorias e pensões de cerca de um milhão de beneficiários, o sistema previdenciário do setor privado (RGPS) gastou aproximadamente R\$ 88,4 bilhões no pagamento de cerca de 20 milhões de beneficiários.

Os déficits dos sistemas previdenciários de responsabilidade do Governo Central podem ser observados por meio da Tabela 4, que compara em valores reais as contas do RGPS e do RJU nos primeiros sete meses de 2003 e acumuladas em 12 meses, terminados em julho, com os valores correspondentes em 2002. Observe-se que o déficit global acumulado em 12 meses atingiu R\$ 53,7 bilhões. Note ainda que o déficit, acumulado em 12 meses terminados em julho, elevou-se 12,8% em termos reais em relação ao mesmo período do ano passado, o que representa um acréscimo de aproximadamente 0,3 pontos de porcentagem do PIB.

Observe-se que o déficit do RJU do Governo Central representa cerca de uma vez e meia o observado no RGPS, quando se comparam os números como proporção do PIB para o período de 12 meses encerrado em julho, tanto de 2002 como de 2003. Nos últimos 12 meses, em termos reais, o resultado negativo do RJU do Governo Central alcançou R\$ 31,9 bilhões, superando em 9,8% o verificado em período equivalente de 2002. Dessa forma, os sistemas RGPS e RJU federal contabilizam conjuntamente resultado deficitário equivalente a 3,48% do PIB, para os últimos 12 meses encerrados em julho de 2003, cerca de 24% da receita líquida do Tesouro. O Gráfico 23 mostra a evolução do déficit global da previdência, em percentual do PIB, nos últimos anos.

Cabe observar que, seguindo a lógica de um sistema de repartição simples, mesmo considerando uma contribuição do Governo para o RJU com valor igual ao dobro da contribuição dos seus servidores – razão máxima permitida por lei –, o déficit acumulado nos 12 meses terminados em julho continuaria bastante elevado, cerca de R\$ 49 bilhões.²³ No contexto de um sistema de capitalização (ou seja, atuarialmente justo), um estudo recente (Fernandes e Gremaud, 2003) estima que a alíquota necessária para financiar o atual plano de benefícios previdenciários dos servidores públicos é em média 60%, ou seja, bem superior a alíquota vigente (mesmo incluindo uma contribuição do governo na razão de dois para um com relação a contribuição de 11% dos servidores).²⁴

²³ Cabe mencionar que, o déficit de R\$ 53,7 bilhões contabiliza a contribuição do governo na proporção de 1:1 no caso dos servidores civis, lembrando ainda que essa contribuição somente é feita no RJU dos servidores civis, não incluindo, portanto, a contrapartida do governo em relação à contribuição dos militares. Dessa forma, o déficit de R\$ 49 bilhões foi calculado supondo uma contribuição do governo na proporção de 2:1 – razão máxima permitida por lei – tanto no caso dos servidores civis quanto no caso dos servidores militares.

²⁴ Fernandes, R. e A. Gremaud (2003), "Regime de Previdência dos Servidores Públicos: Equilíbrio Financeiro e Justiça Atuarial". Texto para Discussão, Escola de Administração Fazendária, Ministério da Fazenda.

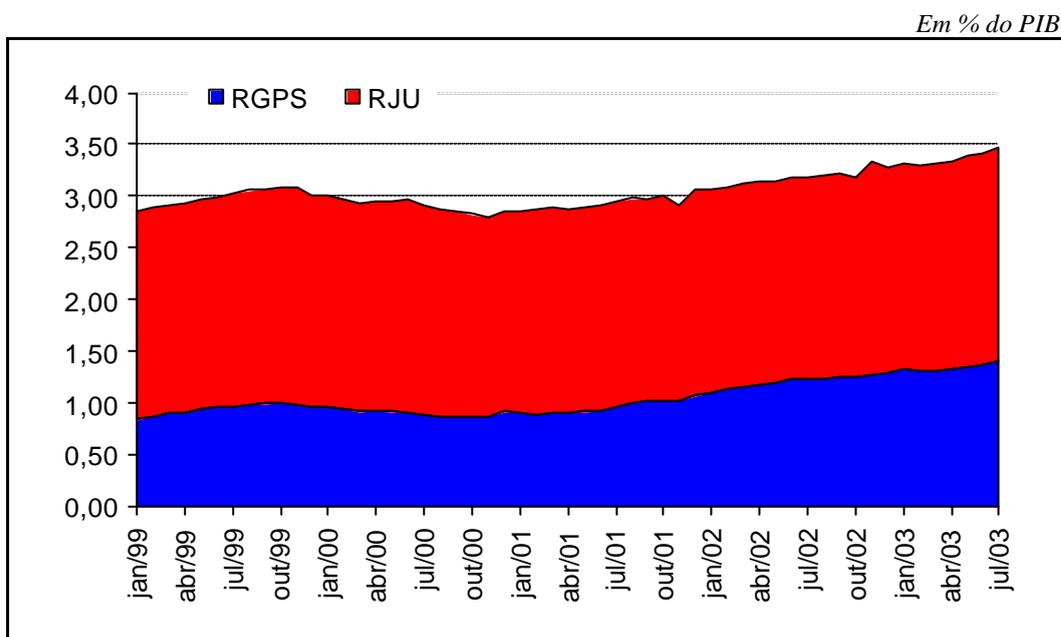
Tabela 4: Resultado dos Sistemas Previdenciários da União (RGPS e RJU)

R\$ Bilhões de Julho de 2003

Discriminação	Mês		Acumulado no ano		12 meses		Variação %			% do PIB			
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	b/a	d/c	f/e	Acumulado no ano		12 meses	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)				(c)	(d)	(e)	(f)
Setor Privado (RGPS)	1,5	2,4	9,5	12,0	18,5	21,8	58,5	25,3	17,6	1,11	1,35	1,23	1,41
Arrecadação Líquida	6,7	6,4	44,1	42,3	79,0	79,5	-3,9	-4,0	0,6	5,11	4,76	5,27	5,14
Benefícios	8,2	8,8	53,6	54,3	97,5	101,3	7,7	1,2	3,8	6,21	6,11	6,50	6,55
Servidores Públicos (RJU)	2,2	2,7	17,0	18,8	29,1	31,9	20,3	10,4	9,8	1,97	2,09	1,94	2,06
Civis	1,3	1,6	9,9	11,8	17,0	19,8	22,6	19,0	16,5	1,15	1,31	1,13	1,28
Contribuição	0,4	0,4	2,8	2,4	4,8	4,6	-5,0	-15,3	-5,0	0,32	0,27	0,32	0,30
Despesas Inativos	1,7	2,0	12,7	14,2	21,8	24,4	16,5	11,5	11,8	1,48	1,58	1,46	1,57
Militares	0,9	1,1	7,0	6,9	12,1	12,1	17,0	-1,7	0,3	0,82	0,78	0,81	0,79
Contribuição	0,1	0,1	0,7	0,6	1,1	1,0	-12,1	-18,1	-8,1	0,08	0,07	0,07	0,07
Despesas Inativos	1,0	1,2	7,8	7,5	13,2	13,1	14,4	-3,2	-0,4	0,90	0,85	0,88	0,85
Déficit Global	3,8	5,1	26,5	30,7	47,6	53,7	35,7	15,8	12,8	3,07	3,44	3,17	3,48

Fonte: SPS/MPS e STN/MF. Elaboração: SPE/MF.

Gráfico 22: Evolução do Déficit da Previdência – Fluxo de 12 meses



Fonte: STN/MF. Elaboração: SPE/MF.

Visando diminuir as distorções associada ao sistema previdenciário, o Executivo Federal, com o apoio de todos os governadores, encaminhou proposta de emenda constitucional, alterando as regras das aposentadorias dos servidores civis. A aprovação da proposta deverá reduzir paulatinamente o desequilíbrio desse regime, tornando-o atuarialmente mais equilibrado e permitindo que os recursos do Tesouro direcionados para a cobertura do déficit dos RJU possa ser aplicado em ações com maior impacto social, destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade, melhorando a equidade da política social.

Depois das aposentadorias e pensões, o Auxílio Doença é o segundo benefício previdenciário direto de maior peso no orçamento social do Governo Central. Esse benefício, com despesas em 2002 da ordem de R\$ 4,6 bilhões, cerca de 3,6% do gasto total com previdência, é pago ao segurado caso venha a ficar incapaz de desempenhar atividades laborais ou ainda por motivo de doença por mais de 15 dias consecutivos. O benefício deixa de ser pago quando o segurado recupera a capacidade laboral ou quando passa a receber aposentadoria por invalidez. O valor do auxílio corresponde a 91% do salário de benefício (cujo valor máximo é igual ao teto do salário de contribuição para o RGPS), com exceção dos segurados especiais, que recebem um salário mínimo.

A seguir, destaca-se a despesa com o Salário Família, cujo valor em 2002 foi estimado em cerca de R\$ 1,2 bilhão.²⁵ O Salário Família é devido ao segurado empregado (exceto o empregado doméstico) e ao trabalhador avulso, tanto na condição de ativo como na de aposentado, na proporção do respectivo número de filhos de até 14 anos de idade, ou de qualquer idade se inválido. Atualmente, o valor da cota por filho é de R\$13,49, para o segurado que recebe remuneração inferior ou igual a R\$ 560,81. Para recebimento do salário-família, o segurado deve apresentar atestado de vacinação obrigatória, quando o filho for menor de 7 anos, e comprovante de frequência à escola, a partir dos 7 anos. Quando o pai e a mãe são segurados, ambos têm direito ao Salário-Família.

Por sua vez, o Salário Maternidade é um benefício pago a segurada empregada (inclusive doméstica), trabalhadora avulsa, contribuinte individual e segurada especial, por ocasião do parto. O valor do benefício depende do tipo de relação laboral. Nos casos de salário fixo, o valor mensal, pago por quatro meses, é igual à remuneração integral da segurada.²⁶ Em 2001, a despesa com o Salário Maternidade foi de R\$ 498 milhões contra R\$ 634,3 milhões em 2002. A previdência social concede ainda Auxílio Acidente, Auxílio Reclusão e Abono de Permanência, com os quais gastou, em 2002, o total de R\$ 812 milhões.

Ressalte-se que, apesar do montante vultoso de recursos destinados à previdência social pelo Governo Central, 60% da população empregada no setor privado não é coberta pelo sistema previdenciário. Há, portanto a necessidade de viabilizar a expansão dos benefícios para os segmentos que estão fora de sua cobertura, em geral, enfrentado um alto risco social.

²⁵ Diferentemente dos outros benefícios previdenciários (exceto, recentemente, o Salário Maternidade), o Salário Família não é pago diretamente pelo INSS ao segurado, mas pela empresa onde o beneficiário trabalha, a qual deduz o montante total pago do recolhimento das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários. Em consequência desse processo indireto de pagamento, a despesa com o salário-família não tem sido totalmente contabilizada no Orçamento Geral da União (OGU). O montante que tem sido contabilizado no OGU refere-se apenas aos casos especiais em que o pagamento do salário-família é realizado diretamente pelo INSS - a saber, pagamentos para segurados empregados que estejam recebendo auxílio-doença e para segurados aposentados. Em vista disso, o valor da despesa com Salário Família apresentada neste estudo é apenas uma estimativa, baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD/2001.

²⁶ Em maio do ano corrente, foi aprovado um Projeto de Lei que determina que o Salário-Maternidade volte a ser pago pelas empresas e não mais pelo INSS, como estava sendo feito desde 1999.

4.2. Assistência Social

Tabela 5: Gastos do Governo Central com Assistência Social

Itens	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	8.506,3	74,7	10.245,4	75,7
<i>A-Assistência ao Idosos</i>	1.644,2	14,4	1.983,7	14,6
Amparo Assistencial - LOAS	926,9	8,1	1.251,7	9,2
Rendas Mensal Vitalícia	675,1	5,9	679,7	5,0
Atendimento à Pessoa Idosa	34,1	0,3	37,1	0,3
Outros	8,2	0,1	15,2	0,1
<i>B-Assistência a Criança e ao Adolescente</i>	2.149,1	18,9	2.477,8	18,3
Bolsa Escola	1.530,7	13,4	1.605,4	11,9
Erradicação do Trabalho Infantil	315,1	2,8	516,1	3,8
- Bolsa Criança-Cidadã	164,0	1,4	274,9	2,0
Creches Infantis, Atendimento e Manutenção	263,5	2,3	280,9	2,1
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	35,6	0,3	66,7	0,5
- Bolsa para Jovens de 15 a 17 Anos	18,7	0,2	43,3	0,3
Outros	4,3	0,0	8,7	0,1
<i>C-Assistência a Pessoas Portadoras de Deficiências</i>	2.871,3	25,2	3.328,6	24,6
Amparo Assistencial - LOAS	1.767,1	15,5	2.176,4	16,1
Rendas Mensal Vitalícia	1.020,4	9,0	1.064,1	7,9
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	80,4	0,7	81,2	0,6
Outros	3,3	0,0	6,9	0,1
<i>D-Alimentação e Nutrição</i>	1.176,2	10,3	1.101,0	8,1
Alimentação Escolar	902,2	7,9	848,9	6,3
Bolsa-Alimentação	-	-	152,0	1,1
Outros	274,0	2,4	100,2	0,7
<i>E-Ações Sociais Gerais</i>	137,0	1,2	780,7	5,8
Auxílio - Gás	-	-	650,5	4,8
Amparo às Populações Carentes	117,4	1,0	100,5	0,7
Outros	19,6	0,2	29,7	0,2
<i>F-Assistência ao Índio</i>	169,7	1,5	176,7	1,3
<i>G-Ações Ligadas a Justiça</i>	76,0	0,7	108,7	0,8
<i>H-Ações de Desporto</i>	219,0	1,9	217,1	1,6
<i>I-Ações de Apoio</i>	63,9	0,6	71,1	0,5
2. Renúncias Tributárias	2.883,4	25,3	3.297,2	24,3
Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos	1.250,3	11,0	1.543,8	11,4
Rendimentos Isentos de IRPF	1.427,1	12,5	1.568,9	11,6
Programa de Alimentação do Trabalhador	117,9	1,0	135,9	1,0
Doações a Entidades sem Fins Lucrativos	43,7	0,4	36,5	0,3
Fundo de Direito da Criança e do Adolescente	44,4	0,4	12,1	0,1
TOTAL	11.389,7	100,0	13.542,6	100,0

Os benefícios assistenciais são concedidos independentemente de contribuições efetuadas. Esses benefícios estão voltados para a população mais carente, que em geral é selecionada por critério de renda. Embora o gasto com assistência social tenha crescido nos últimos anos, com a introdução e a expansão de novos programas, a proteção social aos pobres ainda é bastante reduzida no Brasil.

Os benefícios assistenciais de maior peso orçamentário são as transferências de renda para idosos e portadores de deficiência, que consistem das Rendas Mensais Vitalícias e dos Amparos Assistenciais estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A Renda Mensal Vitalícia, criada em 1974, era devida ao maior de 70 anos ou ao inválido que não exercia atividade remunerada e que comprovava não possuir meios de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida pela família. Em 1993, esse benefício deixou de ser concedido, sendo substituído pelos amparos assistenciais da LOAS.

Tal qual as rendas vitalícias, os benefícios da LOAS têm valor fixo, igual a 1 (um) salário mínimo, sendo direcionados à pessoa portadora de deficiência ou idosa, com 67 anos ou mais, com renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Em 2002, os benefícios da LOAS foram da ordem de R\$ 3,5 bilhões, alcançando 570 mil idosos e 958 mil pessoas portadoras de deficiência, sendo responsáveis por cerca de 25,3% dos gastos com assistência social.

Agregando-se as transferências explicitamente assistenciais direcionadas aos idosos às aposentadorias e pensões rurais pagas pelo INSS, chega-se a um dispêndio de R\$ 18,4 bilhões em 2002.

Os programas assistenciais voltados para as crianças e os adolescentes são em geral condicionais, envolvendo ações socioeducativas, tal como o Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), ambos vinculados à frequência escolar. Além de suplementação da renda familiar, o programa Bolsa Escola tem o objetivo de aumentar a frequência escolar das crianças, aperfeiçoando, deste modo, os resultados do ensino. O Governo paga, para famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, R\$ 15,00 por mês para cada filho e/ou dependente com idade de 6 a 15 anos matriculados e frequentando a escola no Ensino Fundamental (até um máximo de R\$ 45,00 por família).

Por sua vez, o PETI busca erradicar o trabalho infantil em localidades onde a incidência do trabalho infantil é alta, por meio de incentivos financeiros para as famílias manterem as crianças em jornada escolar ampliada. O programa fornece transferências em dinheiro às famílias com crianças em idade escolar (7 a 14 anos) e cuja renda familiar per capita seja menor ou igual a meio salário mínimo, condicionadas à frequência escolar da criança. As transferências mensais são de R\$40 por criança nas áreas urbanas e R\$25 por criança em áreas rurais. Além disso, cerca de 40% do custo do programa é destinado ao financiamento de atividades pós-escolares, que objetivam manter as crianças envolvidas em atividade educativas por um período de tempo mais longo.

Alguns programas assistenciais têm como objetivo principal combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional. Até 2002, o principal programa nessa área era o Merenda Escolar, que visa a garantia de, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias da criança durante o período letivo, assegurando a sua permanência na escola e seu melhor aproveitamento escolar. O público-alvo do Merenda Escolar são todos os alunos da pré-escola, do ensino fundamental (das redes municipal, estadual e federal) e das escolas filantrópicas cadastradas nas secretarias estaduais de Educação. Esse programa atende a cerca de 37 milhões de crianças.

Ressalte-se também na área de nutrição o programa Bolsa Alimentação, com um dispêndio total de R\$ 160 milhões em 2002. Esse programa é destinado à melhoria das condições de saúde e nutrição de crianças até 6 anos, gestantes e nutrízes (mães que estejam amamentando filhos) em famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O programa paga um valor mensal de R\$15,00 por beneficiário, até um máximo de três beneficiários por família, cerca de 1,5 milhão de famílias são beneficiadas.

Cabe mencionar que em 2003 o principal programa na área de segurança alimentar é o Projeto Fome Zero, lançado pelo governo federal em junho do corrente ano, com orçamento de R\$ 1,7 bilhão. Esse programa é composto de várias ações integradas que visam propiciar às famílias em risco nutricional tanto assistência financeira quanto educação alimentar. O principal instrumento de assistência financeira do programa é o chamado “Cartão-Alimentação”, que se constitui numa transferência de R\$ 50,00 por família com renda per capita inferior ou igual a meio salário mínimo.

Destacam-se ainda entre os gastos assistenciais diretos as despesas relativas ao Auxílio Gás, que visam subsidiar a compra de gás de cozinha para famílias pobres, por meio da concessão R\$ 7,5 mensais para famílias com renda per capita inferior ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Foram gastos com esse benefício R\$ 650,0 milhões em 2002.

As principais renúncias tributárias classificadas como assistenciais são aquelas que beneficiam Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos – que incluem, principalmente, hospitais privados - e as renúncias associadas à isenção de certos tipos de rendimentos do Imposto de Renda de Pessoas Físicas. Os rendimentos isentos considerados são: indenização paga por rescisão de contrato de trabalho ou por dissídio coletivo e convenções trabalhistas homologados pela Justiça de Trabalho; pecúlio recebido de entidades de previdência privada em decorrência de morte ou invalidez permanente; pensão, proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave e aposentadoria ou reforma por acidente de trabalho; parcela isenta de aposentadoria, reserva, reforma e pensão pagos pela Previdência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de declarantes com 65 anos ou mais.

4.3. Saúde

Tabela 6: Gastos do Governo Central com Saúde

Itens	R\$ milhões correntes			
	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	21.186,8	91,1	24.000,7	91,0
A- Sistema Único de Saúde (SUS)	12.746,1	54,8	13.955,8	52,9
Atendimento Ambulatorial, Hospitalar e Emergencial	10.804,0	46,5	12.104,5	45,9
Implantação, Ampliação, Modernização do SUS	826,0	3,6	741,0	2,8
Outros	1.116,1	4,8	1.110,3	4,2
B- Atenção Básica PAB - Fixo	1.790,0	7,7	1.864,3	7,1
C- Saúde em Família e Agentes Comunitários	976,2	4,2	1.323,7	5,0
D- Medicamento e Vacinas	779,8	3,4	1.103,2	4,2
E- Vigilância Epidemiológica	757,3	3,3	862,7	3,3
F- Doenças Sexualmente Transmissíveis	620,9	2,7	741,7	2,8
G- Sangue e Hemoderivados	144,6	0,6	204,7	0,8
H- Vigilância Sanitária	147,3	0,6	159,5	0,6
I- Outros	596,2	2,6	811,3	3,1
J- Pessoal Ativo	2.628,5	11,3	2.973,9	11,3
2. Renúncias Tributárias	2.069,6	8,9	2.378,5	9,0
A- Deduções com Despesas de Saúde do IRPF	1.178,4	5,1	1.278,0	4,8
B- Deduções com Assistência Médica a Empregados	891,3	3,8	1.100,5	4,2
TOTAL	23.256,4	100,0	26.379,2	100,0

A Emenda Constitucional n.º 29, de 13/09/00, determinou que a União aplicasse em saúde percentuais mínimos de suas receitas tributárias.²⁷ Isso tem implicado em uma crescente elevação dos recursos destinados ao Ministério da Saúde nos últimos anos.

O total de gastos com saúde foi de R\$ 21,8 bilhões e R\$ 24,0 bilhões nos anos de 2001 e 2002, respectivamente. Dentre os gastos diretos, destacam-se, em 2002, os gastos com o Sistema Único de Saúde, com um valor de R\$ 13,9 bilhões. O principal grupo de despesas do SUS relaciona-se às despesas com atendimento hospitalar, ambulatorial e emergencial. Esse grupo despendeu em 2001 e 2002, cerca de R\$ 10,9 bilhões e R\$ 12,1 bilhões, respectivamente.

A rede de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) engloba estabelecimentos públicos e privados conveniados, possuindo tanto unidades que efetuam procedimentos simples de

²⁷ O ato das disposições constitucionais transitórias (art. 77) determina que a União aplique em saúde: no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; e do ano 2001 até o ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.

atenção básica à população, quanto os centros hospitalares que efetuam procedimentos de alta complexidade como transplantes e cirurgias vasculares. Em abril de 2003, existiam cerca de 64 mil ambulatorios, e 5842 hospitais conveniados à rede SUS. Destes, cerca de 2191 hospitais eram públicos (municipais, estaduais ou federais); 3503 hospitais eram privados e 148 foram classificados como hospitais universitários.

O Piso de Atenção Básica (PAB) se constitui de recursos financeiros destinados a ações em assistência básica à saúde tipicamente municipal. Nesse programa são distribuídos recursos da ordem de R\$ 10 a R\$ 18 por habitante em cada município do país. As ações financiadas compreendem, entre outras, consultas médicas; atendimento odontológico; vacinação; assistência pré-natal e ao parto domiciliar; atividades de planejamento familiar; pequenas cirurgias e pronto atendimento em unidade básica de saúde. Em 2001, foram destinados cerca de R\$ 1,79 bilhão para o PAB fixo; em 2002, cerca de R\$ 1,86 bilhão.

O Programa Saúde da Família (PSF) foi instituído em 1994, visando as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. Os profissionais que compõem as equipes do PSF prestam atendimento na unidade básica de saúde e realizam visitas mensais aos domicílios de sua área de atuação. Cada equipe do PSF, no mínimo, é composta por: um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem, e de quatro a seis agentes comunitários.²⁸

Em 2001, foram destinados R\$ 1,2 bilhão ao PSF; em 2002, cerca de R\$ 976,2 milhões e, em 2003, estimam-se despesas da ordem de R\$ 1,32 bilhão. A principal ação no orçamento que contempla o PSF é o incentivo financeiro a Municípios habilitados à parte variável do PAB para a Saúde da Família. O Fundo Nacional da Saúde repassa aos municípios o valor de R\$ 28 mil a R\$ 54 mil por equipe, de acordo com a faixa populacional coberta pelo programa. Nos municípios a cada equipe implantada é repassado o valor de R\$ 10 mil.

A Política Nacional de Medicamentos busca garantir o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais. Essa política envolve um conjunto de medidas como: a regulamentação e vigilância sanitária dos medicamentos e a redução dos custos de tratamento para os pacientes; a promoção e o incentivo à produção de medicamentos. O Governo Central é responsável por um repasse mínimo anual de R\$ 1,00 por habitante, que é materializado por meio do incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do PAB para a farmácia básica, que totalizou despesas da ordem de R\$ 168,3 milhões em 2001 e R\$ 165,5 milhões em 2002.

Em 2001, excetuando-se o piso de atenção básica para assistência farmacêutica e a compra de imunobiológicos, o Governo Central realizou despesas da ordem de R\$ 159 milhões com atendimentos à população com medicamentos, e no ano de 2002 foram realizadas despesas da ordem de R\$ 296 milhões. Conjuntamente, as políticas de distribuição de medicamentos e de vacinação da população totalizaram despesas da ordem de R\$ 779,8 milhões em 2001 e de R\$ 1,1 bilhão em 2002.

Paralelamente ao Programa de Assistência Farmacêutica, existe ainda o Programa Nacional de Imunização, que, a aproximadamente 30 anos, vem promovendo as campanhas nacionais de vacinação da população brasileira. Para se ter uma idéia do tamanho do Programa Nacional de Imunizações, apenas no período de 1995 a 2001 foram distribuídas, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), cerca de 2 bilhões de doses de vacinas, sendo que o número de doses distribuídas saltou de 214 milhões em 1995, para cerca de 305 milhões de doses em 2001. Desta forma a política de vacinação de crianças chegou a atingir uma cobertura de 100% das crianças menores de

²⁸ O agente comunitário de saúde realiza a atividade de ponta no sistema: cadastrando as famílias; analisando as necessidades da comunidade sob sua supervisão; participando do controle e prevenção de doenças endêmicas (cólera, dengue, doença de chagas, esquistossomose, febre amarela e outras); promovendo ações de saúde e prevenindo o câncer de mama e de colo do útero, a hipertensão e os diabetes, a tuberculose e a hanseníase; identificando e cadastrando as gestantes em sua área; encaminhando as gestantes para a realização de exames pré-natais; cadastrando e acompanhando o desenvolvimento físico e psicológico das crianças de 0 a 5 anos; incentivando a vacinação de crianças, o aleitamento materno, etc.

um ano de idade em 2000. Já política de vacinação de idosos, introduzida em 1998, também tem conseguido atingir patamares elevados de cobertura vacinal. A vacina anti-gripe, por exemplo, atingiu cerca de 87% de cobertura vacinal, uma das maiores do mundo, na faixa etária de 65 anos ou mais, imunizando cerca de 7,5 milhões de pessoas, apenas em 1999. No ano de 2000 foram vacinados cerca de 9,3 milhões de idosos e em 2001 cerca de 10,8 milhões.

Considerado como um item a parte da Política Nacional de Medicamentos, dada a sua relevância, apenas no ano de 2001 foram gastos cerca de R\$ 516 milhões no atendimento à população com medicamentos para tratamento dos portadores da AIDS e de outras Doenças Sexualmente Transmissíveis. Já no ano de 2002 foram gastos cerca de R\$ 611 milhões. As políticas de promoção de práticas seguras e de diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis representaram despesas da ordem de R\$ 55 milhões e R\$ 102 milhões, em 2001 e 2002.

A área de vigilância epidemiológica é plural, envolvendo atividades coordenadas com diversas áreas de políticas em saúde, como a de saúde da família, a de medicamentos e vacinas e a de doenças sexualmente transmissíveis. Contudo, é possível identificar no orçamento do Governo Central dotações específicas direcionadas a essa área. Desta forma destaca-se no ano de 2001 gastos da ordem de R\$757,3 milhões e em 2002, de R\$ 862,7 milhões.

No ano de 2001, foram gastos cerca de R\$ 516 milhões com medicamentos para tratamento dos portadores da AIDS e de outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST). Em 2002 foram gastos R\$ 612 milhões. As políticas de promoção de práticas seguras e diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis representaram despesas da ordem de R\$ 35,1 milhões e R\$ 20,4 milhões, em 2001; e R\$ 56,0 milhões e R\$ 46,0 milhões em 2002, respectivamente.

No ano de 2001, foram realizadas despesas da ordem de R\$ 144,6 milhões com o atendimento de pacientes hemofílicos e com a instrumentação e modernização dos hemocentros, entre outros gastos. Em 2002 foram realizadas despesas da ordem de R\$ 204,7 milhões nessas atividades.

Na política de vigilância sanitária deve-se destacar a execução descentralizada da política de saúde por meio da parte variável PAB, destinada a incentivar às ações básicas de vigilância sanitária em nível municipal. O Governo Central repassa anualmente o valor de R\$ 0,25 por habitante aos municípios, com vistas ao desenvolvimento dessas ações. Em termos globais as despesas do PAB de vigilância sanitária foram de R\$ 66,5 milhões em 2001 e R\$ 75,1 milhões em 2002. No ano de 2001 ocorreram ainda despesas da ordem de R\$ 80,9 milhões, e, em 2002, da ordem de R\$ 83,9 milhões, com o controle de portos, aeroportos e fronteiras.

A categoria “Outros” gastos envolve as despesas com o Programa de Saúde da Mulher; com Pesquisas e Eventos em Saúde; e com atividades meio do sistema, como as de administração de pessoal, informática, formação de recursos humanos e comunicação social.

As renúncias tributárias associadas à política de saúde são aquelas resultantes de deduções de despesas com saúde do cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), que tiveram um custo para a União de R\$ 1,3 bilhão em 2002, e as renúncias provenientes de deduções, da base de cálculo do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), de despesas com assistência médica, odontológica e farmacêutica prestada pelas empresas a seus empregados, que totalizaram R\$ 1,1 bilhão em 2002. Ressalte-se que essas renúncias possuem caráter regressivo, pois beneficiam mais os extratos sociais de maior poder aquisitivo.

Finalmente, cabe comentar que, embora a proporção de gastos com saúde destinados ao atendimento hospitalar e curativo tenha diminuído nos últimos anos, o seu nível ainda é relativamente alto. Ressalte-se que uma parcela significativa das despesas do SUS com hospitalização abrange doenças que podem ser prevenidas ou tratadas em ambulatório a um custo mais baixo. Para tornar o sistema de saúde mais eficiente e equitativo, deve-se acelerar a reorganização das ações e serviços de saúde, priorizando as ações de caráter preventivo, baseadas na atenção básica e na saúde familiar, que

permitem reduzir a necessidade do atendimento baseado na cura da doença e na hospitalização de pacientes. Nesse sentido, o governo tem buscado expandir os programas Piso Assistencial Básico (PAB) e Saúde da Família.

4.4. Educação e Cultura

Tabela 7: Gastos do Governo Central com Educação

R\$ milhões correntes				
Itens	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	8.963,4	83,8	9.223,1	82,3
<i>A -Ensino Fundamental</i>	1.634,6	15,3	1.274,8	11,4
Transferências para Estados e Municípios (FUNDEF)	476,2	4,5	431,4	3,8
Livro Didático, Bibliotecas e Transporte Escolar	658,0	6,1	352,1	3,1
Outros	500,4	4,7	491,4	4,4
<i>B -Ensino Superior</i>	5.751,9	53,8	6.306,0	56,3
Graduação	1.236,1	11,6	912,4	8,1
Bolsas	398,7	3,7	446,2	4,0
Outros	127,3	1,2	186,5	1,7
Despesas com Pessoal	3.989,7	37,3	4.760,9	42,5
<i>C-Ensino Médio e Profissional</i>	819,1	7,7	799,5	7,1
Ensino Profissional	287,5	2,7	164,8	1,5
Despesas com Pessoal	367,7	3,4	446,6	4,0
Ensino Médio	122,0	1,1	133,4	1,2
Despesas com Pessoal	42,0	0,4	54,7	0,5
<i>D-Educação Jovens e Adultos - Alfabetização e Supletivo</i>	277,8	2,6	442,1	3,9
<i>E-Educação Especial</i>	21,5	0,2	20,4	0,2
Despesas Finalísticas	10,0	0,1	7,0	0,1
Despesas com Pessoal	11,4	0,1	13,4	0,1
<i>F-Educação Infantil</i>	3,7	0,0	6,8	0,1
<i>G-Cultura - Patrimônio e Difusão</i>	184,5	1,7	138,0	1,2
<i>H-Outros</i>	270,4	2,5	235,4	2,1
2. Renúncias Tributárias e Subsídios	1.223,2	11,4	1.366,4	12,2
Deduções com Despesas de Instrução do IRPF	582,5	5,4	557,1	5,0
FIES-subsídio	199,7	1,9	226,5	2,0
Programa Nacional de Apoio a Cultura	168,6	1,6	249,2	2,2
Entidades Educacionais sem Fins Lucrativos	210,2	2,0	259,5	2,3
Entidades Culturais sem Fins Lucrativos	31,8	0,3	39,2	0,4
Entidades Científicas sem Fins Lucrativos	25,7	0,2	31,8	0,3
Doações a Institutos de Ensino e Pesquisa	4,7	0,0	3,1	0,0
3. Empréstimos	513,4	4,8	616,5	5,5
Financiamento ao Estudante - FIES	513,4	4,8	616,5	5,5
TOTAL	10.699,9	100,0	11.206,0	100,0

Nos anos de 2001 e 2002, o Governo Central incorreu em gastos totais (diretos e indiretos) com Educação e Cultura da ordem de R\$ 10,7 bilhões e R\$ 11,2 bilhões respectivamente. Em cada um desses anos, os gastos diretos representaram cerca de 88% do gasto total. Em 2002, cerca de 70% do gasto direto do Governo Central com Educação e Cultura foi destinado ao Ensino Superior, 13% ao Ensino Fundamental, 8% ao Ensino Médio e 4,5% à Educação de Jovens e Adultos.

A maior parte das despesas com ensino superior refere-se a gastos com pessoal. Em 2002, 75% dos gastos com educação superior estavam relacionadas ao pagamento de pessoal. É oportuno mencionar que, enquanto no Brasil o custo médio por aluno no ensino superior é estimado em cerca de 170% do PIB per capita, nos países da OCDE o custo médio por aluno é estimado em 100% do PIB per capita. As percentagens correspondentes para o Uruguai, Chile, China e Índia em 1996 eram,

respectivamente, 21%, 20%, 65% e 93%. Ressalte-se que os gastos com ensino superior tentem a aumentar com o aumento da renda média do país. A especificidade do caso brasileiro é gastar relativamente mais do que países ricos e muito mais do que países em desenvolvimento. Essas estimativas indicam que o esforço fiscal e social médio por aluno associado a oferta gratuita de ensino superior no Brasil é superior ao esforço realizado em países mais ricos e bem superior ao de países em desenvolvimento.

A canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação. Considerando a questão da equidade, essa política produz distorções relevantes, constituindo-se no componente do gasto em educação de maior regressividade. Cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população. Ao mesmo tempo, a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas permitiria ampliar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, com custos mais reduzidos para o setor público, através do FIES.

O segundo maior gasto direto do Governo Central em Educação é com o Ensino Fundamental. Existem atualmente cerca de 35,2 milhões de alunos cursando esse nível de ensino. Em torno de 90 % destes alunos, no ano de 2002, estavam matriculados em cerca de 153 mil escolas da rede pública; e os restantes matriculados em cerca de 18 mil escolas particulares. Anualmente compete a União, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), complementar as despesas dos estados e municípios que não atinjam o limite mínimo de despesas fixado por aluno no ensino fundamental (atualmente R\$ 434,31 da primeira a quarta séries e R\$ 456,44 da quinta a oitava séries).

Dentre os principais programas de governo direcionados ao aperfeiçoamento do ensino fundamental, destacam-se: o Programa Nacional do Livro Didático, por meio do qual o governo federal distribui gratuitamente livros didáticos para uso dos estudantes da rede pública de ensino fundamental; o Programa Dinheiro Direto na Escola que consiste no repasse de recursos diretamente às escolas públicas, com mais de 20 alunos matriculados, além de escolas de Educação Especial mantidas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social, para aquisição de material, manutenção, reparos, etc.; e o Programa de Transporte Escolar que destina recursos a escolas públicas e ONGs para a aquisição de veículos para o transporte de alunos.

As despesas com ensinos médio e profissional totalizaram cerca de R\$ 800 milhões em 2002. Atualmente existem cerca de 7,5 milhões de jovens matriculados na rede de pública de ensino médio. Reduzir a taxa de abandono (16,7%), a taxa de distorção idade-série (cerca de 58% dos alunos do ensino médio possuem idade superior a tradicional), e a idade média de conclusão (19 anos) são objetivos perseguidos pela política de ensino médio. Além disso, apenas 83% dos jovens com idade entre 15 e 17 anos estão freqüentando as escolas (este número sobe para 97% no ensino fundamental).

Os programas de educação de jovens e adultos buscam atender as necessidades de educação das pessoas que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não puderam concluí-lo na idade adequada. Em 2002, o total de despesas do Governo Central direcionadas para a educação de jovens e adultos foi de R\$ 442,1 milhões.

Nas políticas de Educação Infantil e Educação Especial, o principal papel desempenhado pelo Governo Central é a articulação e proposição de modelos direcionados a avaliação e melhoria dos sistemas de educação pré escolar e especial. Na Educação Infantil, voltada para a crianças 0 a 6 anos, o Governo Central exerce ainda um papel pró ativo, direcionando recursos financeiros aos municípios para investimentos e desenvolvimento da rede de educação infantil.

A Política de Incentivo à Cultura no Brasil dispôs de recursos diretos da ordem de R\$ 138 milhões em 2002. Agregando-se as renúncias tributárias direcionadas à política cultural, no

âmbito do Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC) e das Entidades Culturais sem Fins Lucrativos, as despesas do Governo Central em 2002 são da ordem de R\$ 424,6 milhões. Cabe destacar ainda os seguintes programas de política cultural do Governo Federal: o Programa Brasil Patrimônio Cultural; o Programa Museu Memória e Futuro; o Programa Monumenta; o Programa Livro Aberto e o Programa Cultura Afro-Brasileira.

O Programa Brasil Patrimônio Cultural tem como proposta desenvolver parcerias públicas e privadas, para identificar, conservar, proteger e valorizar os bens naturais, históricos e arqueológicos do país. O Programa Museu Memória e Futuro destina recursos para a recuperação dos museus nacionais, promoção de mostras internacionais e o incentivo a atividades culturais nesses espaços. O Programa Monumenta busca revitalizar sítios em centros urbanos do país. São realizados investimentos em Ouro Preto, Salvador, Olinda, São Luís, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife buscando preservar o patrimônio histórico dessas cidades. O programa Livro Aberto realiza investimentos direcionados a melhoria das bibliotecas públicas e escolares através da renovação dos acervos e treinamento de pessoal. Por fim, o Programa Cultura Afro-Brasileira destina-se ao reconhecimento de remanescentes de quilombos e a preservação e valorização da cultura negra no Brasil.

As renúncias tributárias relacionadas especificamente à política educacional totalizaram R\$ 1,1 bilhão em 2002. As principais renúncias com educação são as deduções de despesas com instrução para efeitos de cálculo do Imposto de Renda pessoa Física. Em 2002, esse benefício fiscal teve um custo de cerca de R\$ 557,1 milhões em termos de receita renunciada. Cabe ainda destacar os benefícios tributários concedidos a entidades educacionais ditas sem fins lucrativos – que incluem grandes faculdades privadas. É importante ressaltar que, além dessas renúncias beneficiar essencialmente os segmentos de maior renda da população, elas subtraem recursos que, entre outros usos, seriam destinados ao ensino fundamental, através das transferências constitucionais para os Estados e Municípios.

Por fim, cabe mencionar que o Brasil é um dos países da América Latina com o maior índice de desigualdade de nível educacional (medido por anos de estudo) entre indivíduos em diferentes faixas de renda. Como se sabe, desigualdade em educação está fortemente associada à desigualdade de renda. Estima-se que mais de 40% da desigualdade salarial no Brasil é explicada pela desigualdade de nível educacional.²⁹ Deve-se enfatizar que na última década o acesso ao ensino fundamental no Brasil melhorou significativamente, reduzindo a desigualdade do nível de escolaridade das novas gerações. No entanto, sem reformas na política educacional que busquem avançar na equalização da distribuição de oportunidades educacionais entre a população, não só em termos de acesso mas de qualidade do ensino acessado, o sistema educacional em nosso país continuará contribuindo pouco para a redução de nossas desigualdades sociais.

²⁹ Ver Menezes-Filho, N. (2001), "Educação e Desigualdade". In: Lisboa e Menezes-Filho (2001), *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, Editora ContraCapa, Rio de Janeiro.

4.5. Organização Agrária

Tabela 8: Gastos do Governo Central com Organização Agrária

Itens	R\$ correntes			
	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	834,8	20,2	854,0	19,0
Aquisição de Terras - Inversão Financeira	222,2	5,4	233,0	5,2
Programa Nacional de Assentamento Familiar	231,8	5,6	294,1	6,6
Outros Projetos/Atividades	380,8	9,2	326,9	7,3
2. Subsídios	555,9	13,4	732,3	16,3
Equalização PRONAF e Banco da Terra	555,9	13,4	732,3	16,3
3. Empréstimos	2.746,2	66,4	2.899,0	64,6
Empréstimos no Âmbito do Pronaf	2.746,2	66,4	2.899,0	64,6
TOTAL	4.136,9	100,0	4.485,3	100,0

Os gastos diretos com a política de Organização Agrária incluem despesas com a concessão dos empréstimos; com a operacionalização dos procedimentos de concessão destes empréstimos e com o desenvolvimento de outros programas de governo, entre os quais destacam-se as despesas com aquisições de terras para a implantação assentamentos rurais.

No Brasil, existem cerca de 4 milhões de famílias que possuem como principal fonte de renda a agricultura familiar, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário. A importância do desenvolvimento de políticas sociais destinadas a essa população é percebida ao se verificar que no campo existem de 3,6 milhões de famílias com rendimento médio mensal inferior a um salário mínimo.³⁰ Além disso, segundo dados do INCRA, a agricultura familiar desempenha ainda papel muito importante na produção de diversos produtos agropecuários, respondendo por quase 70% da produção nacional de mandioca; 45% da produção nacional de milho, 30% da produção nacional de leite, destacando-se ainda na produção de arroz, soja e de bovinos.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em termos quantitativos, é a principal política pública de suporte ao desenvolvimento da agricultura familiar. O PRONAF foi criado em 1995 para estimular a política de reforma agrária por meio da concessão de empréstimos a agricultores familiares. As atuais feições do PRONAF foram adquiridas em 1999, com a resolução 2.629 do Banco Central. A partir de então, os beneficiários do programa foram subdivididos em quatro grupos distintos: A, B, C e D, de acordo principalmente com a renda anual que eles dispõem. Dessa forma, os critérios para a concessão de créditos variam em conformidade com o grupo ao qual o agricultor pertence. No período 2001 a 2002, no âmbito do PRONAF, foram concedidos mais de R\$ 5,6 bilhões em financiamentos à agricultura familiar.

A obtenção de terras para fins de reforma agrária era tradicionalmente realizada com recursos do orçamento federal, destinados ao pagamento de desapropriações. Esse instrumento vem sendo em parte substituído pela concessão de crédito para que o próprio assentado adquira no mercado sua propriedade, mediante financiamentos concedidos pelo Banco da Terra. Uma das vantagens dessa nova forma de financiar a aquisição de terras é a redução das pendências judiciais associadas a desapropriações, a quais tornam custosos e morosos os processos de assentamento.

Existem também outros instrumentos de política de assentamento familiar. Por exemplo, as Agências Regionais de Comercialização (ARCO) têm como objetivo auxiliar a comercialização das

³⁰ Censo Demográfico, 2000 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

mercadorias produzidas por agricultores familiares, além de prestarem assistência técnica e atuarem no sentido de identificar e eliminar possíveis entraves ao desenvolvimento da produção.

Os subsídios concedidos pelo Governo Central no âmbito da política de organização agrária referem-se à equalização da taxa de juros cobrada do tomador de empréstimos (agricultor familiar) e a suportada pelo agente financeiro. As despesas com equalização de taxa de juros totalizaram, em média, cerca de R\$ 640 milhões no período de 2001 a 2002.

4.6. Proteção de Trabalhador e Geração de Emprego

Tabela 9: Gastos do Governo Central com Proteção do Trabalhador e Geração de Emprego

R\$ milhões correntes

Itens	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	6.863,7	88,2	7.890,8	82,2
Seguro-Desemprego	4.902,5	63,0	5.808,3	60,5
Abono Salarial	896,5	11,5	1.300,1	13,5
Qualificação Profissional	488,7	6,3	149,8	1,6
Geração de Emprego e Renda	118,7	1,5	119,6	1,2
Intermediação de Emprego	80,6	1,0	92,4	1,0
Outros Projetos/Atividades	376,7	4,8	420,5	4,4
2. Subsídios	40,5	0,5	85,9	0,9
Equalização do PROGER	40,5	0,5	85,9	0,9
3. Empréstimos	878,4	11,3	1.625,7	16,9
Empréstimos no Âmbito do Proger	878,4	11,3	1.625,7	16,9
TOTAL	7.782,6	100,0	9.602,3	100,0

O Governo Federal desenvolve ações que objetivam a proteção social dos trabalhadores, a promoção da empregabilidade e o cumprimento dos direitos trabalhistas, por intermédio de diversos programas.

O Seguro Desemprego é o principal programa nessa área, beneficiando o trabalhador demitido sem justa causa.³¹ Esse benefício é baseado no último salário mensal recebido, sendo concedido durante cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período de dezesseis meses. No período 2001 a 2002, foram despendidos cerca de R\$ 12,9 bilhões no programa de seguro desemprego, o que correspondeu a um universo de 9,5 milhões de trabalhadores beneficiados.

Por meio do pagamento de um salário mínimo a trabalhadores que receberam em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, o Abono Salarial suplementa a renda anual do trabalhador formal. Para receber esse abono o trabalhador precisa estar cadastrado no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) há pelo menos cinco anos, ou no Programa de Integração Social (PIS), comprovando vínculo empregatício de pelo menos trinta dias no ano anterior ao recebimento do abono salarial.

³¹ Para o recebimento do Seguro-Desemprego, existem quatro condições que o trabalhador precisa satisfazer: 1º) ter recebido salários consecutivos nos últimos 06 (seis) meses; 2º) ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos trinta e seis meses; 3º) não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio acidente ou pensão por morte e 4º) não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

Entre os gastos diretos, destacam-se também as políticas de empréstimos no âmbito do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PROGER), que compreendem um conjunto de linhas de crédito para financiar o desenvolvimento de negócios particulares tanto na área urbana quanto na área rural. Por fim, vale mencionar os subsídios embutidos nos financiamentos concedidos pelo PROGER, que teve um custo estimado de quase R\$ 86 milhões em 2002.

É oportuno mencionar que em junho do corrente ano foi lançado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). O PNPE consiste no estímulo à geração de postos de trabalho formais e à formação profissional, para jovens entre 16 e 24 anos, por meio da concessão de incentivos para pessoas físicas e jurídicas que contratarem jovens em busca do primeiro emprego, via transferência direta de recursos. O PNPE busca também estimular a formação profissional através da concessão de auxílio financeiro associado à qualificação e prestação de serviços voluntários.

4.7. Saneamento Básico

Tabela 10: Gasto do Governo Central com Saneamento Básico

R\$ milhões correntes				
Itens	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	1.641,6	100,0	795,0	100,0
Saneamento Rural	1.407,1	85,7	688,7	86,6
Saneamento Urbano	234,5	14,3	106,3	13,4
TOTAL	1.641,6	100,0	795,0	100,0

As políticas direcionadas à melhoria das condições do saneamento básico no país vêm aumentando paulatinamente a qualidade de vida da população. Nas zonas urbanas, por exemplo, segundo dados do censo demográfico de 1991, cerca de 45% dos domicílios possuíam acesso à rede de esgotos ou pluvial. O restante dos domicílios utilizavam-se de fossas sépticas ou rudimentares, sendo que 5,6% dos domicílios não possuíam nenhum tipo de instalação sanitária. No ano de 2000, o percentual de municípios que era atendido por redes de esgoto ou pluviais havia crescido para 56% e apenas 0,5% dos domicílios não usufruíam de nenhum tipo de instalação sanitária.

Na área rural, contudo, existem diversos obstáculos a serem transpostos, relacionados inclusive à dimensão continental do país e aos custos associados ao acesso a determinadas comunidades. Segundo dados do censo demográfico de 2000, apenas 13% dos domicílios rurais possuíam acesso a redes de esgoto e pluviais ou fossa sépticas e cerca de 36% da população rural ainda não dispunha de nenhum tipo de instalação sanitária.

A política de saneamento básico do governo federal está centrada em dois grande programas: o programa Saneamento é Vida, que concentra seus investimentos em grandes centros urbanos e está sob supervisão principalmente do Ministério das Cidades; e o programa Saneamento Básico Rural, cujos esforços estão concentrados principalmente no Ministério da Saúde. No período 2001 a 2002, foram aplicados em média cerca de R\$ 170 milhões ao ano com políticas de saneamento básico urbano. Nesse mesmo período o governo federal deverá aplicar anualmente cerca de R\$ 1,04 bilhão no desenvolvimento das condições sanitárias rurais.

4.8. Habitação

Tabela 11: Gasto do Governo Central com Habitação

Itens	R\$ milhões correntes			
	2001	% Total	2002	% Total
1. Gastos Diretos	255,8	1,8	164,4	9,5
Habitações Urbanas	225,03	1,61	127,17	7,33
Infra Estrutura Urbana	30,75	0,22	37,22	2,14
2. Renúncias Tributárias e Subsídios	13.687,4	98,2	1.408,2	81,1
FCVS	13.593,58	97,49	1.247,56	71,88
PSH	-	-	56,66	3,26
Operações de Crédito para Habitação	93,82	0,67	104,00	5,99
3. Empréstimos	-	-	162,9	9,4
Carta de Crédito	-	-	162,93	9,39
TOTAL	13.943,2	100,0	1.735,5	100,0

A política habitacional do governo tem por objetivos principais promover o acesso à moradia adequada, a melhoria das habitações existentes e a regularização dos assentamentos. Segundo dados disponibilizados na PNAD de 2001, cerca de 3,7% dos domicílios no Brasil (1,7 milhão de moradias) apresentam condições de sub-normalidade, ou seja, são favelas (ou assemelhados), dispostas de forma desordenada e densa, e carentes de serviços públicos essenciais.

A história da Política Habitacional Brasileira remonta à década de 60, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).³² Os dois pilares básicos sobre os quais o SFH foi instituído, foram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do SBPE eram utilizados em financiamentos a investimentos imobiliários propostos por empreendedores e construtoras. Recebido o financiamento, as construtoras responsabilizavam-se pela comercialização das unidades habitacionais (direcionadas às classes de renda mais alta) e os compradores responsabilizavam-se pelo pagamento dos empréstimos aos agentes financeiros. No caso do FGTS, seus recursos eram direcionados exclusivamente para a construção de casas de interesse social. Tais moradias eram construídas pelas Companhias de Habitação (COHAB).

A sustentabilidade atuarial do modelo proposto dependia da capacidade de arrecadação do SBPE e do FGTS, e do grau de adimplência dos mutuários. A principal dificuldade enfrentada pelo sistema, nos anos iniciais, foi a queda do poder aquisitivo do salário real e o aumento da inadimplência. Para resolver tais problemas foi criado o Plano de Equivalência Salarial, onde os reajustes das parcelas ficariam associados às variações salariais; e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Os recursos do FCVS seriam destinados à quitação do saldo devedor de cada mutuário, já que os saldos devedores dos mutuários ainda eram corrigidos trimestralmente.

Apesar disso, os choques externos e a crise econômica que atingiram o país na década de oitenta, fizeram com que a inadimplência saltasse de 26% em 1980, para algo em torno de 55% em 1984. No ano de 1985, o governo acabou por fornecer um elevado subsídio aos mutuários do SFH. As prestações deveriam ser reajustadas em cerca de 246,3%. O governo concedeu, para aqueles que optassem por reajustes semestrais, uma correção de apenas 112%.

³² O SFH foi criado em agosto de 1964.

Apesar do subsídio ter contribuído para reduzir a inadimplência do sistema, ele foi o último passo para o total desequilíbrio entre as prestações pagas pelos mutuários e as dívidas restantes a serem cobertas pelo FCVS. Em 1996, com o Plano Cruzado, as prestações foram reajustadas pela média de reajustes dos últimos doze meses, e permaneceram congeladas pelos doze meses seguintes. Como a correção monetária permaneceu incidindo sobre o passivo do sistema, o FCVS assumiu valores desproporcionais. Em março de 2003, a STN estimou um passivo para o FCVS de R\$ 78 bilhões. Apenas no período 2001-2002 foram reconhecidas dívidas da ordem de R\$ 15 bilhões no âmbito do FCVS. Isto representa quase 95% do total de recursos direcionados à política habitacional pelo governo federal nesse período.

Em 2002, a política de Habitação passou a abranger o Programa Social de Habitação (PSH), no qual o Tesouro Nacional despende recursos antecipadamente com o objetivo de reduzir, no instante inicial, o saldo devedor dos novos contratos de financiamento concedidos às camadas de menor renda, mediante leilão na qual as instituições financeiras competem pelo subsídio. Em relação ao FCVS, o PSH possui o mérito de focar os recursos públicos nos segmentos de menor renda (que responde pela maior parte do déficit habitacional), com desembolso do subsídio antecipado, impedindo o repasse ao Tesouro de eventual inadimplência.

Cabe mencionar ainda na área de habitação a) o programa Morar Melhor que beneficia grupos de famílias com renda mensal de até três salários mínimos, mediante a produção de moradias e a urbanização de áreas; b) o programa Carta de Crédito Individual que financia a aquisição de imóvel novo ou usado, a construção em terreno próprio e a reforma de moradias, beneficiando famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos; e c) as renúncias tributárias referentes à isenção de imposto sobre operações financeiras de concessão de crédito para habitação.

4.9. Benefícios a Servidores Federais

Inclui gastos com servidores públicos passíveis de enquadramento em alguma área da política social, a saber: auxílio alimentação, transporte, creche e auxílio médico e odontológico. Dessa forma, se constitui em política social voltada para grupo específico, que, em geral, não constitui o espectro mais frágil da sociedade. Embora possa ser entendido como salário indireto, a decisão de considerá-los no gasto social visa a maior transparência aos dispêndios federais. No total, esses benefícios implicaram despesas anuais para o Governo Central de cerca de R\$ 2,3 bilhões no período 2001-2002.

4.10. Outras Renúncias Fiscais e Subsídios

Esse grupo consiste de renúncias e subsídios identificados como sociais mas cujos valores não estão disponibilizados de uma forma que permita classificação em uma das áreas de política social identificadas acima. O principal item desse grupo são as renúncias previdenciárias que beneficiam Entidades Filantrópicas (que envolvem instituições que se dedicam a atividades na área de saúde, educação, assistência, etc). Tais renúncias representaram custos para a União da ordem de R\$ 2,0 bilhões em cada um dos anos aqui considerados.

4.11. Sistema S

O Sistema S é composto por uma rede de entidades paraestatais direcionadas à prestação de serviços assistenciais a seus associados e à população em geral, via de regra, por meio de contrapartida financeira. São elas: Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio

(SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Social do Transporte (SEST) Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP). Apesar dessas instituições não fazerem parte do governo, suas ações estão incluídas neste trabalho porque estas instituições recebem recursos oriundos de contribuições compulsoriamente impostas às empresas (e, indiretamente, aos consumidores) por força de lei e, portanto, competem com os impostos e contribuições sociais que financiam o gasto social do governo.

5. Transferências Diretas de Renda

Do total de gastos sociais diretos do Governo Central em 2002, 83% são transferências de renda monetária para indivíduos ou famílias, sendo que o pagamento de aposentadorias e pensões respondem por 73% dessas transferências, como mostra a Tabela 12. Embora ainda tenha uma participação relativamente pequena no total das transferências de renda, a área de assistência social aumentou sua participação de 4,2% para 5,0% de 2001 para 2002. Quando agregadas ao pagamento de aposentadorias e pensões rurais, as transferências monetárias de caráter assistencial totalizam R\$ 24,3 bilhões em 2002, equivalente a 15,6% do total de gasto com transferências monetárias.

Cabe destacar ainda na Tabela 12 a presença, na área de assistência social, de quatro categorias de 'Bolsas' destinadas a famílias pobres com crianças ou jovens. Ressalte-se que, além desses programas federais, existem também os programas municipais e estaduais de garantia de renda mínima, de forma que frequentemente há uma sobreposição de objetivos e de público-alvo entre os vários programas. Além disso, a multiplicidade de programas e de cadastros de beneficiários complica desnecessariamente a gestão e o monitoramento dos programas, podendo comprometer seriamente a consecução de seus objetivos.

É oportuno mencionar que um estudo recente realizado pela Escola de Administração Fazendária, baseado no Censo de 2000, indica que a eficácia e a eficiência dos programas de renda mínima existentes em 2000 eram muito baixas. Em particular, o estudo estima que os programas de renda mínima juntamente com as transferências para portadores de deficiência cobriam 2,3% famílias pobres, sendo que 54% dos recursos desses programas eram vazados para famílias não pobres.³³

De 2000 até 2002, houve uma expansão significativa do número de programas de renda mínima existentes e do número de famílias beneficiadas. No entanto, as estimativas indicam que, mesmo supondo focalização perfeita nos pobres (ou seja, sem vazamentos para não pobres), o impacto imediato do programa Bolsa-Escola, criado em 2001, sobre o percentual de pobres no Brasil seria modesto, produzido uma redução de apenas 1,3 ponto percentual (dos atuais 30%). Isso devido ao baixo valor das transferências que eram realizadas no âmbito deste programa.³⁴

Esses dados alertaram para a necessidade de melhorar a coordenação e a gestão do sistema de transferência de renda para famílias pobres, assim como de realizar avaliações sistemáticas da efetividade dessas transferências. O desafio deve ser otimizar impacto social do sistema para cada real gasto e expandir de forma racional e transparente os recursos para essa área. Com esse objetivo, o

³³ A nova Pesquisa de Orçamento das Famílias, que está sendo realizada pelo IBGE e é referente aos anos de 2002 e 2003, permitirá a obtenção de estimativas mais precisas com relação à cobertura e à eficácia dos programas de renda mínima.

³⁴ Ver Siqueira, R. e J. Nogueira (2001), "Análise Distributiva da Políticas Públicas: Uso de Modelos de Microsimulação", em: M. Lisboa e N. Menezes-Filho (Orgs.). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, Rio de Janeiro; e World Bank (2003), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C.

governo realizou a unificação dos programas de renda mínima federais em um esquema único de transferência, envolvendo condicionalidades associadas tanto a ações para melhoria da alimentação e nutrição dos beneficiados quanto a ações na área de educação.

Tabela 12: Transferências Diretas de Renda

R\$ milhões correntes

Itens	2001	% Total	2002	% Total
1) Previdência Social	132.619,5	91,6	140.758,7	90,1
Aposentadorias e Pensões - INSS	69.395,4	47,9	79.330,9	50,8
<i>Urbano</i>	55.206,5	38,1	62.820,2	40,2
<i>Rural</i>	14.188,9	9,8	16.510,7	10,6
Salário Família	1.106,0	0,8	1.208,0	0,8
Salário Maternidade	498,0	0,3	634,3	0,4
Auxílios Doença	3.114,1	2,2	4.644,8	3,0
Auxílio Acidente, Reclusão e Abono Permanência	714,3	0,5	812,0	0,5
Aposentadorias e Pensões-RJU	30.616,8	21,1	34.743,1	22,3
2) Assistência Social	6.011,0	4,2	7.829,6	5,0
Amparo Assistencial - LOAS	2.694,0	1,9	3.428,1	2,2
Renda Mensal Vitalícia	1.695,5	1,2	1.743,8	1,1
Bolsa Escola	1.438,8	1,0	1.537,1	1,0
Bolsa Criança-Cidadã (PETI)	164,0	0,1	274,9	0,2
Bolsa para Jovens de 15 a 17 Anos	18,7	0,0	43,3	0,0
Bolsa-Alimentação	-	-	152,0	0,1
Auxílio - Gás	-	-	650,5	0,4
3) Outros	6.197,7	4,3	7.554,6	4,8
Seguro-Desemprego	4.902,5	3,4	5.808,3	3,7
Abono Salarial	896,5	0,6	1.300,1	0,8
Bolsas de Estudo	398,7	0,3	446,2	0,3
TOTAL	144.828,2	100,0	156.142,9	100,0

Apêndice

Tabela A: Rendas Médias, Transferências Médias e Tributos Médios por Grupo de Domicílios

(R\$ de 1999 por ano)

	Decis de Domicílios Ordenados pela Renda Bruta Per Capita									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Renda Inicial	1.018	2.176	2.862	4.185	3.953	6.633	8.665	11.523	16.321	38.543
<i>Transferências</i>	391	737	940	985	1.391	1.280	1.619	2.087	3.207	8.177
Aposentadoria e Pensão	113	365	618	727	1.152	1.090	1.421	1.923	3.035	8.054
Seguro-Desemprego	63	75	80	120	69	76	111	89	116	57
Abono Salarial e Salário-Família	10	65	93	116	74	106	87	76	57	66
Amparo ao Idoso (LOAS)	24	53	80	17	96	7	0	0	0	0
Progr. de Renda Mínima*	182	179	70	4	0	0	0	0	0	0
Renda Bruta	1.409	2.913	3.802	5.170	5.344	7.913	10.284	13.610	19.528	46.720
<i>Tributos Diretos</i>	8	101	230	477	506	996	1.368	1.953	2.898	8.457
IRPF	0	0	0	0	0	1	4	8	129	3.010
Contr. Prev. Empregado	3	30	61	126	133	274	387	588	847	1.406
Contr. Prev. Empregador	5	71	168	351	373	721	977	1.357	1.921	4.040
Renda Disponível	1.401	2.812	3.572	4.693	4.838	6.917	8.916	11.657	16.630	38.263
<i>Tributos Indiretos</i>	345	720	920	1.148	1.154	1.670	2.047	2.545	3.125	5.186
ICMS	197	411	521	646	647	965	1.183	1.429	1.777	2.897
IPI	45	90	110	140	139	182	206	259	293	467
COFINS	85	178	236	295	299	427	535	694	859	1.495
PIS/PASEP	18	41	53	67	69	95	123	163	195	327
Renda Final	1.056	2.092	2.652	3.545	3.684	5.247	6.869	9.112	13.506	33.077

Fonte: Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003.

* Inclui Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Bolsa Criança Cidadã. Os benefícios desses programas foram estimados com base na cobertura de 2002, com valores deflacionados para 1999.

Tabela B: Impacto das Transferências Monetárias e Tributos Diretos sobre a Distribuição de Renda

País	Coeficiente de Gini			Redução da Desigualdade (%)		
	Renda Inicial (A)	Renda Bruta (B)	Renda Disponível (C)	A para B	B para C	A para C
Bélgica	0,53	0,35	0,29	35	17	46
Suécia	0,55	0,34	0,32	38	7	42
Alemanha	0,55	0,39	0,32	29	18	42
Dinamarca	0,55	0,37	0,33	32	11	40
Espanha	0,51	0,38	0,33	25	13	35
Canadá	0,51	0,38	0,34	26	11	34
Reino Unido	0,53	0,38	0,35	28	8	34
Austrália	0,49	0,40	0,35	19	13	29
Estados Unidos	0,53	0,43	0,38	19	11	28
Brasil	0,64	0,58	0,56	9	3	12

Fonte: de Beer, Vrooman e Schut, 2001; Lakin, 2001; Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Siqueira, 2003

Tabela C: Gasto Social do Governo Central - 2001-2002

Itens	R\$ milhões correntes	
	2001	2002
1) Benefícios Previdenciários	106.895,5	123.094,6
1.a) Regime Geral (RGPS)	76.278,8	88.351,5
Aposentadorias e Pensões	69.395,4	79.330,9
Salário Família	1.106,0	1.208,0
Salário Maternidade	498,0	634,3
Auxílios Doença	3.114,1	4.644,8
Auxílio Acidente, Reclusão e Abono de Permanência	714,3	812,0
Funcionamento do Sistema de Previdência	1.450,9	1.721,5
1.b) Pessoal Inativo da União (RJU)	30.616,8	34.743,1
2) Assistência Social	8.506,3	10.245,4
2.a) Assistência ao Idosos	1.644,2	1.983,7
Amparo Assistencial - LOAS	926,9	1.251,7
Renda Mensal Vitalícia	675,1	679,7
Atendimento à Pessoa Idosa em Situação de Pobreza	34,1	37,1
Outros	8,2	15,2
2.b) Assistência a Criança e o Adolescente	2.149,1	2.477,8
Bolsa Escola	1.530,7	1.605,4
Erradicação do Trabalho Infantil	315,1	516,1
- <i>Bolsa Criança-Cidadã</i>	<i>164,0</i>	<i>274,9</i>
Creches Infantis, Atendimento e Manutenção	263,5	280,9
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	35,6	66,7
- <i>Bolsa para Jovens de 15 a 17 Anos</i>	<i>18,7</i>	<i>43,3</i>
Outros	4,3	8,7
2.c) Assistência Pessoas a Portadoras de Deficiência	2.871,3	3.328,6
Amparo Assistencial - LOAS	1.767,1	2.176,4
Renda Mensal Vitalícia	1.020,4	1.064,1
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza	80,4	81,2
Outros	3,3	6,9
2.d) Alimentação e Nutrição	1.176,2	1.101,0
Alimentação Escolar	902,2	848,9
Bolsa-Alimentação	-	152,0
Outros	274,0	100,2
2.e) Ações Sociais Gerais	137,0	780,7
Auxílio - Gás	-	650,5
Amparo a Populações Carentes	117,4	100,5
Outros	19,6	29,7
2.f) Assistência ao Índio	169,7	176,7
2.g) Ações Ligadas a Justiça	76,0	108,7
2.h) Ações de Desporto	219,0	217,1
2.i) Ações de Apoio	63,9	71,1
3) Proteção do Trabalhador e Emprego	7.742,1	9.516,4
Seguro-Desemprego	4.902,5	5.808,3
Abono Salarial	896,5	1.300,1
Qualificação Profissional	488,7	149,8
Empréstimos no Âmbito do PROGER	878,4	1.625,7
Geração de Emprego e Renda	118,7	119,6
Intermediação de Emprego	80,6	92,4
Outros Projetos/Atividades	376,7	420,5

Tabela C: Gasto Social do Governo Central - 2001-2002

(Cont.)

R\$ milhões correntes

Itens	2001	2002
4) Organização Agrária	3.581,0	3.753,0
Empréstimos no Âmbito do Pronaf	2.746,2	2.899,0
Programa Nacional de Agricultura Familiar- (PRONAF)	222,2	233,0
Aquisição de Terras - Inversão Financeira	231,8	294,1
Outros Projetos/Atividades	380,8	326,9
5) Educação e Cultura	9.476,7	9.839,6
5.a) Ensino Fundamental	1.634,6	1.274,8
Transferências para Estados e Municípios (Complementação da União ao FUNDEF)	476,2	431,4
Livro Didático, Editorialização, Bibliotecas e Transporte Escolar	658,0	352,1
Outros	500,4	491,4
5.b) Ensino Superior	6.265,2	6.922,5
Graduação	1.236,1	912,4
Bolsas	398,7	446,2
Financiamento ao Estudante (FIES) - Empréstimos	513,4	616,5
Outros	127,3	186,5
Despesas com Pessoal	3.989,7	4.760,9
5.c) Ensino Médio e Profissional	819,1	799,5
Ensino Profissional	287,5	164,8
Despesas com Pessoal	367,7	446,6
Ensino Médio	122,0	133,4
Despesas com Pessoal	42,0	54,7
5.d) Educação Jovens e Adultos - Alfabetização e Supletivo	277,8	442,1
5.e) Educação Especial	21,5	20,4
Despesas com Pessoal	11,4	13,4
5.f) Educação Infantil	3,7	6,8
5.g) Cultura - Patrimônio e Difusão	184,5	138,0
5.h) Outros	270,4	235,4
6) Saúde	21.186,8	24.000,7
6.a) Sistema Único de Saúde (SUS)	12.746,1	13.955,8
Atendimento Ambulatorial, Hospitalar e Emergencial	10.804,0	12.104,5
Implantação, Ampliação, Modernização do - SUS	826,0	741,0
Outros	1.116,1	1.110,3
6.b) Atenção Básica PAB - Fixo	1.790,0	1.864,3
6.c) Saúde em Família e Agentes Comunitários	976,2	1.323,7
6.d) Medicamento e Vacinas	779,8	1.103,2
6.e) Vigilância Epidemiológica	757,3	862,7
6.f) Doenças Sexualmente Transmissíveis	620,9	741,7
6.g) Sangue e Hemoderivados	144,6	204,7
6.h) Vigilância Sanitária	147,3	159,5
6.i) Outros	596,2	811,3
6.j) Pessoal Ativo	2.628,5	2.973,9
7) Saneamento	1.641,6	795,0
8) Habitação	255,8	327,3
Carta de Crédito	-	162,9
Habitacões Urbanas	225,0	127,2
Infra Estrutura Urbana	30,7	37,2

Tabela C: Gasto Social do Governo Central - 2001-2002

Cont.

R\$ milhões correntes

Itens	2001	2002
9) Benefícios aos Servidores Federais	2.285,9	2.374,9
10) Renúncias Fiscais	13.021,1	14.836,2
Segurado Especial	3.198,1	3.634,9
Entidades sem Fins Lucrativos	2.030,7	2.507,5
Entidades Filantrópicas	1.790,0	2.034,5
Deduções de Despesas de Saúde e Educação - IRPF	1.760,9	1.835,1
Rendimentos Isentos IRPF	1.747,8	1.921,4
Deduções de Assistência Médica a Empregados	891,3	1.100,5
Empregador Rural Pessoa Física e Jurídica	766,1	870,8
Programa Nacional de Apoio a Cultura	168,6	249,2
Empregados Domésticos	198,2	225,2
Horário Eleitoral Gratuito	129,3	121,5
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	117,9	135,9
Operações de Crédito p/ Habitação	93,8	104,0
Doações a Entidades s/ Fins Lucrativos	43,7	36,5
Fundo de Direito da Criança e do Adolescente	44,4	12,1
Dedução de Benefícios Previdenciários a Empregados	35,7	44,0
Doações a Institutos de Ensino e Pesquisa	4,7	3,1
11) Subsídios	14.410,3	2.346,1
FCVS	13.593,6	1.247,6
Equalização PRONAF e Banco da Terra	555,9	732,3
Programa de Subsídio à Habitação - PSH	-	56,7
Programa de Financiamento ao Ensino Superior - FIES	199,7	226,5
Equalização do PROGER	40,5	85,9
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (Saúde e Educação)	20,6	(2,7)
12) Sistema S	2.666,5	3.124,6
TOTAL	191.669,6	204.253,8