

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1324

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

**Jorge Abrahão de Castro
José Aparecido Ribeiro
José Valente Chaves
Bruno de Carvalho Duarte
Hellenne Barbosa Simões**

Brasília, janeiro de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1324

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

Jorge Abrahão de Castro**

José Aparecido Ribeiro***

José Valente Chaves***

Bruno de Carvalho Duarte****

Hellenne Barbosa Simões****

Brasília, janeiro de 2008

* Os autores agradecem ao parecerista, professor e doutor Fernando Rezende. Eventuais erros e omissões remanescentes são de responsabilidade integral dos autores.

** Diretor da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

*** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

**** Consultores da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministro Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H40, H50, H83, D60

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 POLÍTICAS SOCIAIS E GASTO SOCIAL FEDERAL	8
3 POLÍTICA MACROECONÔMICA E O GASTO SOCIAL FEDERAL	17
4 GASTO SOCIAL FEDERAL E A DESPESA EFETIVA DO GOVERNO FEDERAL	24
5 GASTO SOCIAL FEDERAL E CARGA TRIBUTÁRIA	28
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34
ANEXOS	37

SINOPSE

Este trabalho analisa a trajetória do Gasto Social Federal (GSF) de acordo com a metodologia de áreas de atuação, desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualiza-se a série iniciada em 1995 até o ano de 2005, completando assim um período de 11 anos. Constatou-se o crescimento do Gasto Social Federal, liderado pelas áreas de previdência e assistência social, tanto em seus valores reais, quanto em proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Todavia, discute-se que tal crescimento permitiu uma expansão na proteção social proporcionada pelas políticas públicas – que não deve ser subestimada. A trajetória do GSF revela-se também bastante irregular e instável no período, e um segundo objetivo deste texto consiste em relacionar essa instabilidade à condução da política macroeconômica. Observa-se que as mudanças ocorridas na gestão da política econômica – que delimitam claramente os três mandatos presidenciais deste período – condicionam fortemente a trajetória do GSF. Para tal, contextualiza-se esse gasto diante da trajetória da despesa financeira do governo federal e ao desempenho da carga tributária.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the trajectory of Federal Social Expenditure (FSE), according to the methodology developed by the Social Studies Department (Disoc) of the Institute of Applied Economic Research (Ipea). The series is updated, now covering an 11 years period – from 1995 to 2005. It is identified a growth in the FSE both in absolute values and in percentage of the GDP, particularly concerning to social insurance (pensions and disability benefits) and social assistance programs. We argue that such increase in social expenditure allowed a higher social protection under the public policies. In the other hand, it was also noted an irregular and unstable growth of the FSE, and as we argue there is a link between that instability and the macroeconomic policy in the mentioned period. We observe that changes in the economic policies have strongly influenced the amount of FSE in the referred interval, which covers three presidential mandates. This way, the FSE is compared to the amount of Financial Expenditure of the Federal Government and to the Tax Burden.

1 INTRODUÇÃO*

Ampliar o conhecimento a respeito de como os governos constroem e implementam suas políticas públicas, que opções são escolhidas e quais caminhos são trilhados no processo, principalmente em termos de quais as suas conseqüências imediatas e de qual o legado para o futuro, é sem dúvida uma agenda central para a pesquisa, para a gestão pública e para o controle social. Nesse sentido, a preocupação com a análise do gasto social é objetiva: não apenas mensurar o quanto se gasta com políticas sociais, mas também conhecer os mecanismos pelos quais tais recursos são financiados e, fundamentalmente, avaliar os avanços conquistados – ou não – por tal nível de gastos em termos da proteção, das oportunidades e do bem-estar proporcionados à população – objetivos centrais da política social.

A tarefa de mensurar e analisar o nível de recursos aplicados nas políticas sociais é uma linha de investigação extremamente sensível se forem lembradas a magnitude das necessidades sociais, a competição por recursos no interior do orçamento público, a discussão sobre o papel e a atuação do Estado, entre outras questões relevantes. Revelar o montante efetivamente gasto nas políticas sociais, diante do total de recursos disponíveis pelo Estado, ajuda a indicar a direção da atuação estatal e dos ajustes realizados no conjunto das políticas públicas – conseqüência da luta entre diversos atores e interesses por melhores posições junto ao fundo público.

É justamente por esta razão que este texto tem uma proposta um pouco diferente dos trabalhos realizados anteriormente: além da mensuração e da análise dos gastos sociais do período de 1995 a 2005, realiza-se também uma revisão da gestão macroeconômica do período, especificamente focada nas conseqüências desta política sobre as finanças públicas da União, em geral, e sobre o suporte e o financiamento das políticas sociais, em particular.

Para tratar desse problema este texto está organizado em cinco partes. Após esta introdução, na segunda seção apresentam-se brevemente os elementos conceituais necessários para o dimensionamento dos gastos sociais – a necessária delimitação de um conceito de política social, e tratamento das informações orçamentárias para revelar sua expressão em dispêndios –, para então apresentar os resultados obtidos. Na terceira parte, realiza-se a análise da trajetória do Gasto Social Federal (GSF) de forma contextualizada à política macroeconômica do período, para melhor discutir a evolução do GSF em termos da sua participação no Produto Interno Bruto (PIB). O quarto item deste trabalho consiste na comparação do GSF com o total dos gastos públicos federais, fornecendo um indicador do posicionamento alcançado pelas políticas sociais diante das despesas financeiras e não financeiras do governo. Finalmente, confronta-se a trajetória do GSF com a trajetória da carga tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos de cunho social. Breves considerações gerais concluem este trabalho.

* Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no XII Encontro Nacional da Sociedade de Economia Política, realizado em São Paulo, de 5 a 8 de junho de 2007.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E GASTO SOCIAL FEDERAL

O primeiro e fundamental passo para se efetuar o dimensionamento e a análise dos gastos sociais consiste na adoção de um conceito organizador do que será entendido por políticas sociais. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do PIB em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes.

Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca:

- a) atender às demandas por maior *igualdade* – seja de oportunidade ou de resultados – entre indivíduos e/ou grupos sociais; e
- b) promover a solidariedade social mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar:
 - incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual;
 - vulnerabilidade em virtude do ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e
 - situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc.

Na literatura a respeito do assunto são tão diversas as interpretações quanto são as abordagens teóricas dos autores, porém realizar uma revisão dessa discussão supera os objetivos deste trabalho. Será adotado aqui o entendimento da política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo daqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Em seguida, a tarefa de mensurar e analisar os gastos sociais implica o compromisso com um levantamento de dados e informações que possa transcender a intrincada e opaca contabilidade pública e a já referida complexidade da rede de instituições governamentais. Há de se tentar revelar os fins buscados pelas políticas sociais – e pelo seu respectivo dispêndio – do modo mais claro e direto possível, que

permita uma adequada comunicação com os objetivos pretendidos e defendidos pela sociedade, um diálogo com os estudos e as pesquisas existentes e, também, manter uma certa comparabilidade das informações e dos registros com aquelas geradas em outros países.¹

Uma definição mais ampla de gasto social incluiria tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo estas o emprego de recursos próprios das famílias, das empresas privadas e das organizações não governamentais. Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Social (GPS),² que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. Os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, são denominados de Gasto Social Federal (GSF).

Na metodologia utilizada neste trabalho, é central a idéia de *área de atuação* como conceito que orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo um critério de objetivo ou finalidade dos gastos. Esse é um esforço de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial – critério institucional –, bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas – enfoque funcional-programático.

A divisão do GSF por *áreas de atuação* procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com atendimento às necessidades e aos direitos sociais preexistentes nas disposições jurídico-institucionais de cada país e, também, procura facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas. Para fins deste trabalho, as áreas foram denominadas de: previdência social; benefícios a servidores da União; proteção ao trabalhador; organização agrária; habitação e urbanismo; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; educação; cultura; e saneamento básico. O detalhamento da abrangência de cada área e os seus principais programas e ações constam no quadro 1, a seguir.

1. É importante lembrar que a estrutura federativa do Brasil deve ser levada em conta todo o tempo. A análise sobre a atuação da União pode originar conclusões equivocadas se não forem devidamente delimitadas suas fronteiras com a atuação das outras esferas de governo.

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

Abrangência da política social do governo federal, por áreas de atuação e principais programas/ações¹

Áreas de atuação	Principais programas e ações
1. Previdência social	Previdência Social Básica (Regime Geral de Previdência Social) – pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios-doença
2. Benefícios a servidores públicos federais	Previdência de Inativos e Pensionistas da União (Regime Jurídico Único) Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Auxílio-alimentação/refeição e transporte
3. Emprego e proteção ao trabalhador	Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Integração das Pol. Públ. de Emprego, Trabalho e Renda Seguro-Desemprego Abono Salarial PIS/Pasep
4. Desenvolvimento agrário	Apoio ao pequeno produtor rural; e Reforma Agrária-assentamentos sustentáveis p/trabalhadores rurais
5. Assistência social	Transf. de Renda com Condicionais – Bolsa Família Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas) Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas) Erradicação do Trabalho Infantil
6. Alimentação e nutrição	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
7. Saúde	Atenção Básica em Saúde Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
8. Educação	Erradicação do analfabetismo Educação infantil Ensino fundamental Ensino médio Ensino superior (graduação e pós-graduação) Ensino profissionalizante Educação de Jovens e Adultos (EJA)
9. Cultura	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Produção e Difusão Cultural Preservação do Patrimônio Histórico
10. Habitação e urbanismo	Infraestrutura Urbana Morar Melhor e Nosso Bairro
11. Saneamento e meio ambiente	Saneamento Básico e Saneamento é Vida Pró-Água, infra-estrutura e outros

Fonte: Disoc/Ipea, SOF/LOA e PPA.

Nota: Na metodologia utilizada neste e em trabalhos anteriores, as despesas do Regime Geral de Previdência Social (INSS) são tratadas de modo isolado das despesas com os inativos e dos pensionistas do Regime Jurídico Único, que são analisados na área de atuação benefícios a servidores públicos federais.

A organização dessas áreas baseou-se na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição do subtítulo ou do projeto/atividade (denominada de ação na nova classificação orçamentária). Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração. Para maiores detalhes consultar metodologia desenvolvida pela equipe responsável pelo Acompanhamento e Análise dos Gastos Sociais da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.³

3. A esse respeito, ver Fernandes *et al.* (1998), Castro *et al.* (2003) e Castro e Cardoso Jr. (2005).

TABELA 1

Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante (1995-2005)

Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes ¹ (R\$ bilhões)											
Alimentação e nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7
Assistência social	1,3	1,5	3,0	4,3	5,2	7,5	9,5	12,1	13,4	16,5	18,8
Benefícios a servidores públicos federais	39,6	38,0	40,7	43,2	44,9	46,4	50,2	52,2	48,7	50,5	51,8
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Desenvolvimento agrário	2,4	2,2	3,7	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,1	2,9	3,9
Educação	15,2	13,3	12,8	13,9	14,1	16,3	15,9	15,3	14,4	15,9	17,4
Emprego e defesa do trabalhador	8,5	9,3	9,2	10,3	9,5	9,8	10,9	11,5	11,3	11,9	13,4
Habituação e urbanismo	1,8	2,8	7,8	5,8	4,7	8,1	6,1	6,9	6,0	6,5	8,7
Previdência social	79,7	87,4	89,5	101,3	104,5	108,5	116,4	123,1	132,8	145,1	158,4
Saneamento básico	0,5	1,3	2,1	3,1	1,8	2,1	4,3	1,7	0,7	1,2	1,8
Saúde	28,7	25,2	29,0	27,7	30,5	31,8	33,0	33,9	32,2	35,4	35,9
Total	179,8	182,4	199,6	215,2	220,4	235,7	251,7	261,2	263,8	288,0	312,4
Valores em relação ao PIB (%)											
Alimentação e nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a servidores públicos federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e defesa do trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habituação e urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82

Fonte: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA.

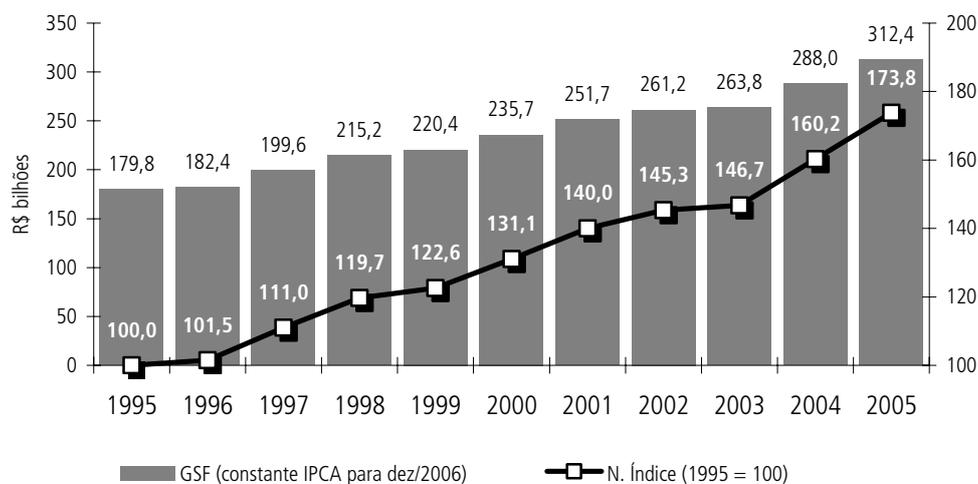
O resultado da utilização dos conceitos anteriores para efetuar-se o dimensionamento do gasto social é apresentado na tabela 1. Os valores apresentados estão deflacionados mês a mês para dezembro de 2005, pelo IPCA.⁴ O valor corrigido permite ter uma idéia da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas correção e manutenção do poder de compra do gasto que foi efetuado.

Os dados apresentados na tabela 1 demonstram a elevação permanente dos gastos considerando-se os valores corrigidos. O GSF saiu de R\$ 179,8 bilhões, em 1995, para R\$ 312,4 bilhões, em 2005, o que significou que em 11 anos o gasto cresceu em termos reais em cerca de 74% (gráfico 1), agregando algo em torno de R\$ 11 bilhões ao ano para as políticas sociais. No entanto, esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 9,4% e outros em que o percentual alcançado foi de apenas 1,5%.

Além disso, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando são analisados de forma desagregada por áreas de atuação – visto que ocorrem movimentos muitas vezes irregulares em cada área (tabela 1). Essa dinâmica está relacionada principalmente à configuração política e institucional que se molda em cada área da política social e que, a depender da luta política que é travada em seu próprio sistema e no entorno econômico, define limites nas opções de ação governamental.

4. O processo de correção de valores nominais de uma série temporal é justificado pela necessidade de se minimizar os efeitos da flutuação do nível de preços. Em outras palavras, para se avaliar o crescimento real de uma série de dados financeiros, é necessário descontar a parte da variação que decorre basicamente da mudança generalizada dos preços (inflação).

GRÁFICO 1

Variação anual real do GSF (1995-2005)

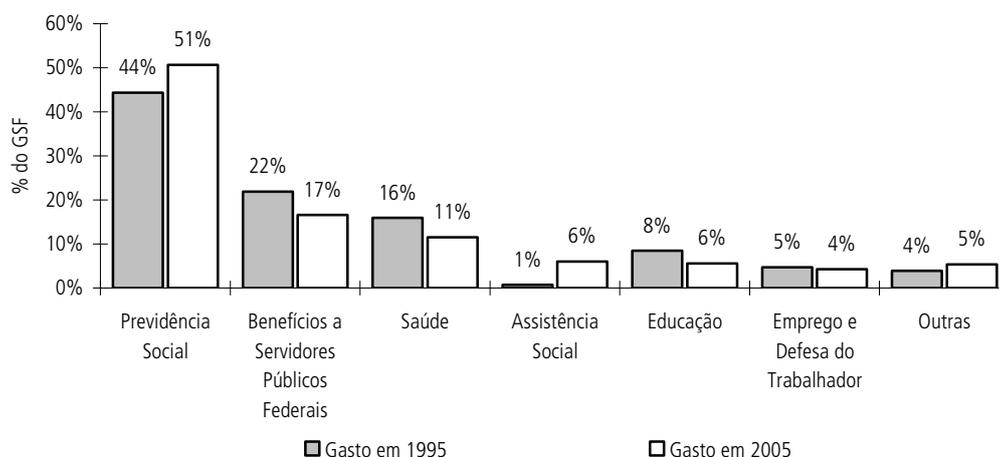
Fonte: Disoc/Ipea e IBGE.

Tomando-se o volume de recursos aplicado a cada ano, apresentado na tabela anterior, e construindo o gráfico 2, observa-se que o núcleo da política social federal foi permanentemente localizado ao longo do tempo nas seguintes áreas de atuação: previdência social; benefícios a servidores; saúde; assistência social; educação; e emprego e defesa do trabalhador. Juntas, essas seis áreas absorveram algo em torno de 95% do GSF no período de 1995 a 2005. Já a participação de cada uma dessas áreas de atuação no montante do gasto social modifica-se significativamente durante o período.

A previdência social ampliou sua participação no gasto social de 44% para 51%, entre os anos de 1995 a 2005, assim como a Assistência Social elevou sua importância de 1% para 6%. Todavia, em compensação ocorreu uma redução de importância relativa nas áreas de benefícios aos servidores públicos, que reduziram sua participação de 22% para 17%; saúde, de 16% para 11%; e a educação que caiu de 8% para 6%. Apesar disso, é importante ressaltar que o núcleo duro da política social continuou sendo o mesmo.

Se, por um lado, os dados mostram que todas as áreas apresentaram crescimento real no período, por outro lado, esse crescimento ocorreu de forma bastante diferenciada – como pode ser constatado na tabela 1. Por exemplo, a área de previdência social elevou-se constantemente saindo de um patamar de cerca de R\$ 79,6 bilhões, em 1995, para R\$ 158,4 bilhões em 2005 – quase dobra de valor – com a taxa de crescimento anual girando em torno de 7% a.a. A área respondeu, isoladamente, por cerca de 60% do crescimento real do GSF no período. No entanto, é importante ressaltar que isso se dá sob um aumento importante na proteção social proporcionada por essa política, tanto em termos do número de beneficiários atendidos, que cresceu de 14,5 milhões, em 1995, para 21,2 milhões, em 2005, como pode ser observado no quadro 2, quanto em termos do poder aquisitivo do piso do benefício, vinculado ao salário mínimo – que teve aumento real próximo a 60% no mesmo período.

GRÁFICO 2

Participação dos gastos das áreas de atuação no GSF, em % (1995-2005)

Fonte: Disoc/Ipea.

Logo a seguir, em termos de volume de recursos, aparece a área de benefícios a servidores federais – em média com 20% do GSF –, que, após apresentar um pequeno crescimento entre 1995 e 2002, se reduziu em 2003 e desde então tem se mantido estável. Seu movimento de crescimento no período, algo em torno de 3% a.a., ocorre fundamentalmente por uma “corrida” preventiva à aposentadoria – principalmente pela aceleração nos pedidos de aposentadoria proporcional –, por receio das perdas de direitos que poderiam advir da reforma da previdência do servidor público.⁵ No entanto, a queda nos gastos repercute a desaceleração desta “corrida” preventiva, e, principalmente, a redução real das remunerações dos funcionários públicos proporcionado pelo “reajuste” de 0,1% concedido em 2003 – diante de uma inflação acumulada em torno de 18%, pelo IPCA. Em termos do número de beneficiários atendidos, observa-se, no quadro 2, que também houve crescimento: de 872 mil, em 1995, para cerca de 1 milhão, em 2005.

Ao comparar-se a trajetória dessas duas áreas constata-se, por parte do governo federal, uma tendência de ajuste de prioridades na questão previdenciária. O valor dos gastos do governo federal em benefícios a servidores correspondia a 50% do valor destinado a Previdência Social, em 1995, sendo reduzido ao longo do período até chegar a 33%, em 2005.

5. De fato, o período foi bastante intenso para esta área: foram duas emendas constitucionais e duas importantes leis complementares, além de uma série de leis ordinárias que regulamentaram dispositivos previstos quando das alterações constitucionais (IPEA, 2007, p. 60)

QUADRO 2

Áreas de atuação e benefícios concedidos (1995-2005)

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Tipo de benefício	Quantidade de benefícios concedidos	
			1995	2005
Previdência social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – previdência social para todos os trabalhadores	Aposentadorias, pensões, auxílios, e outros	14,5 milhões	21,2 milhões
Benefícios a servidores públicos federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) – previdência social para servidores civis e militares	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros	872 mil	1.044 mil
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-desemprego Abono PIS-Pasep Sistema de intermediação nacional de emprego (Sine) Proger	Seguro concedido	4,7 milhões	5,5 milhões
		Abono concedido	5,3 milhões	8,4 milhões
		Trabalhadores colocados	149,4 mil	893,6 mil
		Operações de crédito realizadas	92 mil (R\$ 800 mil)	3 milhões (R\$ 21 bilhões)
Desenvolvimento agrário	Assentamentos de Trabalhadores Rurais	Famílias assentadas (estoque)	152,1 mil (16,7 milhões de hectares)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares)
	Pronaf	Contratos realizados	30,9 mil (R\$ 240 milhões)	1,7 milhões (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência social	BBC-Loas e RMV Bolsa Família Peti Serviço de Ação Continuada (SAC)	Benefícios atendidos	1,2 milhões	2,8 milhões
		Famílias atendidas	–	8,7 milhões
		Pessoas atendidas	3,7 mil (1996)	1,0 milhão
		Pessoas atendidas	1,8 milhões	2,2 milhões
Alimentação e nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Merendas concedidas ao ano	4,6 bilhões 33,2 milhões alunos (140 dias)	7,3 bilhões 36,4 milhões de alunos (200 dias)
	Programa de alimentação do trabalhador	Trabalhador beneficiado	6,8 milhões	10,6 milhões
Saúde	Atenção básica (Saúde da Família)	Número de equipes	724 150 municípios	25,9 mil 5000 municípios
Educação	Educação Básica	Matrícula	39,7 milhões	49,5 milhões
	Ensino de graduação	Matrícula	700 mil	3,2 milhões
	Ensino de pós-graduação	Matrícula (mestrado e doutor)	56 mil	99 mil
	Programa do Livro Didático	Livros adquiridos	57 milhões	119,3 milhões

Fontes: Ipea, MEC, MS, MDS, MPS, MPOG e MTE.

É um ajuste com uma direção redistributiva. O Regime Público de Previdência Social (RPPS), para servidores públicos, atende a um número muito menor de famílias, quando comparado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além de apresentar um perfil distributivo muito mais concentrado. Como já foi mencionado, o RGPS, mantido pelo INSS, responde pelos benefícios previdenciários de mais de 21 milhões de pessoas, das quais pouco mais de 14 milhões recebem até um salário mínimo (SM) – 65% do total. Cerca de 18 milhões de pessoas – 85% do total – recebem até três SM.⁶ Já o RPPS garante cerca de 980 mil benefícios previdenciários, distribuídos pelos três Poderes.⁷ A distribuição dos benefícios por faixa de renda é certamente distinta da encontrada no RGPS: observando apenas os dados relativos aos aposentados civis do Poder Executivo, percebe-se que 87% recebiam acima de R\$ 700,00, e 56%, acima de R\$ 1000,00, em 2004.⁸ Ressalte-se, portanto, que os dois sistemas de previdência – RGPS e RPPS –, como possuem características muito distintas, apresentarão capacidades redistributivas também

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

7. Executivo – cerca de 630 mil civis e 310 mil militares; Legislativo, pouco além de 10 mil; e Judiciário, em torno de 20 mil. Dados para o ano de 2004. Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, nº 105. SRH/Min. do Planejamento, jan. 2005.

8. Dados nominais de dezembro de 2004. Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal*, nº 105. SRH/Ministério do Planejamento, jan. 2005.

muito díspares. De todo modo, é destinado às áreas de previdência social e de benefícios a servidores federais cerca de $\frac{2}{3}$ de todo o GSF –, esta parcela mantém-se ao longo do período analisado, embora com flutuações.⁹

A área de atuação saúde é a terceira mais importante do GSF, em termos de volume de recursos. Entre os extremos para o período constata-se também um crescimento na aplicação de recursos pelo governo – de R\$ 28,7 bilhões, em 1995, para R\$ 35,9 bilhões, em 2005. No entanto, a trajetória dos dispêndios desse setor é bastante complexa, apresentando um desajuste nos primeiros anos, seguidos por um período de estabilidade. Resumidamente: a crise de financiamento ocorrida em 1993 – quando o Ministério da Previdência Social interrompeu os repasses de recursos para o SUS – foi parcialmente contornada mediante a contratação de vultosos empréstimos nos anos de 1994 a 1996, cujo serviço e amortização oneraram fortemente o orçamento do Ministério da Saúde até 1998; a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), posteriormente Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), aportou novos recursos ao setor, no entanto permitiu a realocação e redistribuição dos recursos de outras fontes de financiamento – o que garantiu a estabilidade dos gastos em saúde no período da segunda gestão FHC, mas não um forte crescimento; por fim, a Emenda Constitucional nº 29, que vincula recursos para o financiamento das políticas de saúde, enfrenta tamanha ambigüidade na sua implementação que não foi suficiente para ampliar mais fortemente os gastos federais desta área nos primeiros anos do governo Lula.

A expansão nas políticas públicas de saúde não deve ser creditada apenas aos gastos da União – estados e municípios têm elevado consideravelmente os recursos aplicados neste setor. Mas é importante, mesmo com essa ressalva, apresentar alguns indicadores da sua magnitude.¹⁰

De acordo com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass, 2006), os procedimentos de hemodiálise ofertados pelo SUS crescem de 21,7 por mil habitantes, em 1995, para 44,3 por mil habitantes, em 2004 – 104,15% no período; o número de gestantes com quatro ou mais consultas de pré-natal subiu, no período de 1995 a 2003, de 67,1% para 85,4%; a cobertura por vacina tríplice (DPT) em crianças até 1 ano, de 80,5% para 98,6%; as consultas médicas por internação hospitalar, de 27,2 para 38,9; os procedimentos de quimioterapia por mil habitantes, de 3,2 para 7,3; e as cirurgias cardíacas por mil habitantes, de 0,33 para 0,54.

9. É necessário lembrar ainda que tanto a área de previdência social quanto a de benefícios a servidores federais apresentam crescimento bastante significativo no ano de 1995, que não é captado aqui, uma vez que este é o primeiro ano do período aqui analisado. Vários fatores podem ser lembrados, como a absorção dos novos beneficiários da previdência rural; um elevado número de aposentadorias preventivas, temerosas de uma reforma na previdência dos servidores públicos; e o significativo aumento real no salário mínimo ocorrido em 1995. Ver, Ribeiro e Fernandes (2000); Schwarzer e Querino (2002); e Ipea (2007).

10. De acordo com Conass (2006), "o SUS organiza-se por meio de uma rede diversificada de serviços que envolve cerca de 6 mil hospitais, com mais de 440 mil leitos contratados e 63 mil unidades ambulatoriais. São 26 mil equipes de saúde da família, 215 mil agentes comunitários de saúde e 13 mil equipes de saúde bucal prestando serviços de atenção primária em mais de 5 mil municípios brasileiros. Os números anuais da produção de serviços de saúde são impressionantes: 12 milhões de internações hospitalares, mais de 1 bilhão de procedimentos em atenção primária à saúde, 150 milhões de consultas médicas, 2 milhões de partos, 300 milhões de exames laboratoriais, 1 milhão de tomografias computadorizadas, 9 milhões de exames de ultra-sonografia, 140 milhões de doses de vacina, mais de 15 mil transplantes de órgãos, entre outros."

O Sistema Nacional de Transplantes, instituído em 1997, é o maior programa público de transplante, de órgãos do mundo. Envolve 555 estabelecimentos de saúde, 1.376 equipes de transplantes e está presente em 23 Estados da Federação brasileira. O Programa de Controle do HIV/Aids é referência internacional, com a taxa de mortalidade por HIV/Aids diminuindo de 9,6 mortes por 100 mil habitantes, em 1996, para 6, em 2005. E, dentre esses, um dos mais importantes indicadores é a grande ampliação do Programa Saúde da Família que expandiu sua rede de 724 equipes, em 1995, para ter um caráter nacional, com cerca de 26 mil equipes, na ampla maioria dos municípios brasileiros.¹¹

A área de educação apresenta uma trajetória mais errática, porém igualmente apresenta crescimento. Logo no início do período sofre um ajuste fortíssimo, que reduz seu dispêndio em mais de 20%; a partir daí, recupera-se lentamente, para superar o patamar inicial somente em 2000; logo em seguida volta a sofrer novos ajustes de baixa e recuperação em seguida, quando em 2005 atinge seu melhor resultado. Em um nível mais agregado de análise, o fator preponderante para a explicação dessa trajetória é a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão FHC e reaplicada no primeiro ano da gestão Lula, com o já citado reajuste de 0,1% para os servidores públicos em 2003.¹² Além disso, há também considerável restrição quanto aos investimentos e às demais despesas correntes na gestão das universidades. Pelo lado dos resultados desses gastos, observa-se pelos dados apresentados, no quadro 1, que houve um forte crescimento nas matrículas de ensino superior, que subiu de 367 mil matrículas, em 1995, para 580 mil, em 2005, o que representou um crescimento de 58%, demonstrando ganhos expressivos de produtividade.¹³

Mas, sem dúvida, a trajetória de crescimento mais intensa, isoladamente, foi percorrida pela área de assistência social. De um patamar bastante reduzido no início do período – apenas R\$ 1,3 bilhões –, multiplicou-se nada menos que 13 vezes, alcançando R\$ 18,8 bilhões, em 2005, e superando, até mesmo, o gasto do governo federal em educação. Dois fatores são indiscutíveis para a explicação desse crescimento. Nos primeiros anos, a implementação dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), para idosos sem acesso ao sistema previdenciário e pessoas portadoras de necessidades especiais – desde que com renda domiciliar *per capita* abaixo de $\frac{1}{2}$ SM –, trouxe para o âmbito da política de assistência social um número enorme de novos beneficiários antes desprotegidos – o número de beneficiários do BPC/RMV cresce de 1,2 milhões para 2,8 milhões no período analisado.

Na seqüência, logo após a consolidação desse contingente, uma nova fronteira estabelece-se, com a criação dos programas federais de transferência direta de renda, no meio da segunda gestão FHC – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, e Vale-Gás – que atingem milhões de famílias. Unificados sob o Programa Bolsa Família na gestão

11. Para uma análise mais detida da política de saúde no período e seu respectivo financiamento, ver Ribeiro, Piola e Servo (2006) e Ipea (2007).

12. É importante lembrar que o GSF em educação é predominantemente alocado nas instituições federais de ensino superior – os gastos com ensino fundamental e médio estão localizados majoritariamente nos governos estaduais e municipais –, de modo que o peso dos gastos com o funcionalismo das Ifes nesta área é determinante para sua trajetória.

13. Para uma discussão mais aprofundada das questões do ensino superior no Brasil, ver Corbucci (2007).

Lula, continuam ampliando o número de beneficiários, chegando, em 2005, a cerca de 8,7 milhões de famílias e superando 11 milhões de famílias, em 2006.¹⁴

Merece algum destaque também a área de emprego e defesa do trabalhador, que eleva seus gastos no período de R\$ 8,5 a R\$ 13,4 bilhões, apesar de reduzir sua parcela relativa no volume total do GSF. Esta área de atuação é integrada por políticas públicas que atendem à diversos objetivos: fiscalização laboral; intermediação de mão-de-obra; qualificação profissional; geração de emprego e renda, como o Proger; garantia de renda, como o seguro-desemprego e o abono salarial, este último objetivo, aliás, é o que responde pela maior parte dos gastos desta área de atuação. O crescimento observado nesta área está diretamente relacionado a dois movimentos principais: a expansão de cobertura do seguro-desemprego em direção a grupos antes desprotegidos – com destaque para os trabalhadores domésticos em 2001 –, e o aumento recente na formalização do mercado de trabalho. O aumento dos postos de trabalho com carteira assinada, mas com alta rotatividade e elevado desemprego, cresce o número potencial de trabalhadores elegíveis tanto ao seguro-desemprego quanto ao abono salarial, o que impacta tanto no aumento de benefícios concedidos quanto no volume de recursos dispendido para tal. De 1995 a 2005, o número de beneficiários do seguro-desemprego eleva-se de 4,7 milhões para 5,5 milhões, enquanto o número de abonos sobe de 5,3 para 8,4 milhões.¹⁵

Após um olhar um pouco mais detalhado nas principais áreas de atuação em termos de volume de recursos, espera-se ter superado a discussão dos gastos sociais em um sentido estritamente fiscal. O que se pretendeu demonstrar nesta seção é que, se por um lado houve um crescimento do gasto social no período, por outro também houve uma ampliação dos benefícios sociais oferecidos pelo governo federal. Ou seja, a ampliação dos gastos permitiu e/ou refletiu uma ampliação da proteção social, proporcionando um leque mais diversificado de programas e ações sociais para um contingente maior de beneficiários.

3 POLÍTICA MACROECONÔMICA E GASTO SOCIAL FEDERAL

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória do Gasto Social Federal (GSF), à luz dos obstáculos e das tensões enfrentados pela política macroeconômica no período que vai de 1995 a 2005. Busca-se principalmente mensurar e compreender as restrições enfrentadas pela política social diante dos movimentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira no período. Para realizar essa análise, os dados do gasto social – total e por áreas de atuação – serão agora apresentados em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), que foi recentemente recalculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a relação mais agregada os resultados estão na tabela 2.

14. Para mais detalhes sobre a trajetória das políticas públicas na área de assistência social, conferir o boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, edição especial (IPEA, 2007).

15. Para uma análise mais exaustiva a respeito do desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro e das políticas públicas do sistema público de emprego, ver também o boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, edição especial (IPEA, 2007).

TABELA 2

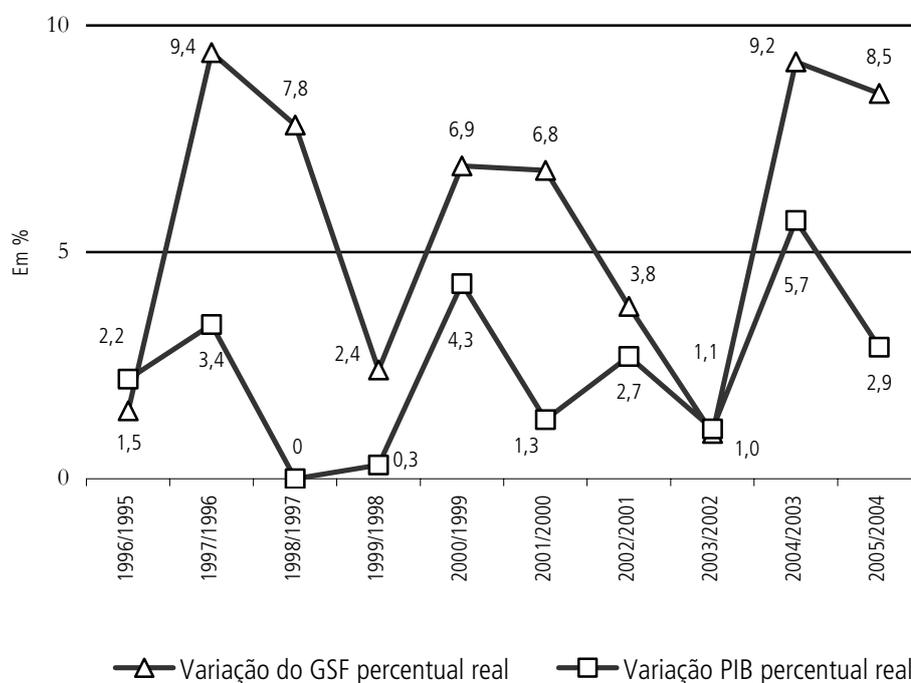
Gasto Social Federal e o PIB (1995-2005)

Ano	GSF (corrente)	GSF/ PIB		Variação anual (%)		
		%	Número-Índice (1995 = 100%)	GSF	PIB	GSF/PIB
1995	79.346	11,24	100	–	–	–
1996	92.705	10,98	98	1,5	2,2	-2,3
1997	108.073	11,51	102	9,4	3,4	4,8
1998	118.528	12,25	109	7,8	0,0	6,5
1999	129.542	12,16	108	2,4	0,3	-0,7
2000	148.088	12,56	112	6,9	4,3	3,2
2001	164.967	13,00	116	6,8	1,3	3,5
2002	190.892	12,92	115	3,8	2,7	-0,6
2003	220.161	12,95	115	1,0	1,1	0,3
2004	256.292	13,20	117	9,2	5,7	1,9
2005	296.752	13,82	123	8,5	2,9	4,7

Fonte: Disoc/Ipea e IBGE.

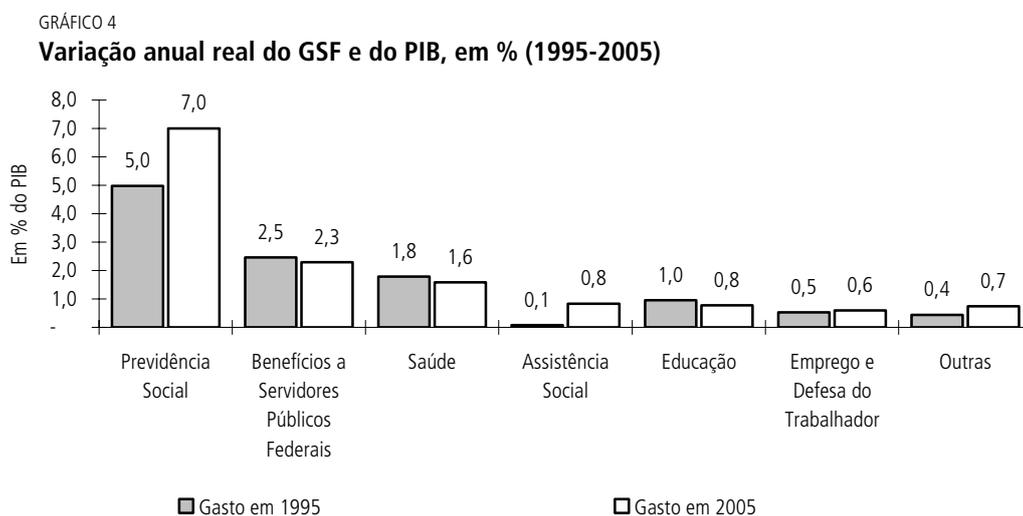
A primeira constatação é que, assim como demonstrado na seção anterior, houve crescimento do Gasto Social Federal quando comparado com o PIB, pois o indicador (GSF/PIB) passou de 11,24%, em 1995, para 13,82%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política social do governo federal elevou sua participação na renda nacional em cerca de 2,6 ponto percentual do PIB – o que representa um crescimento de 23%. Isto denota um crescimento do gasto social mais rápido do que o crescimento da economia brasileira como um todo e uma elevação da prioridade macroeconômica concedida às políticas sociais.

GRÁFICO 3

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

Fonte: Disoc/Ipea e IBGE.

Porém, cabe chamar a atenção que no período o PIB teve um desempenho modesto e errático, e que a variação do GSF seguiu a variação do PIB, demonstrando um caráter pró-cíclico na maior parte do tempo, exemplifica mostra o gráfico 3. Ou seja, o crescimento do indicador GSF/PIB pode ser explicado tanto pelo efetivo movimento positivo dos gastos sociais, quanto pelos pífios crescimentos que o PIB obteve no período.



Fonte: Disoc/Ipea.

A trajetória dos gastos em cada área de atuação, quando vista em sua relação com o crescimento do PIB, mostra-se bastante diferenciada, como pode ser constatado na tabela 3 e no gráfico 4. A previdência social eleva-se do patamar de cerca de 5% do PIB, em 1995, para 7%, em 2005 – um aumento de 2 p.p. –, ou seja, esta área respondeu, isoladamente, por cerca de $\frac{3}{4}$ de todo o crescimento do GSF no período. Além dessa área cresceu também a assistência social – é a área de maior crescimento relativo no período –, e a área de emprego e defesa do trabalhador. Em contraposição, houve perda de importância relativa para as áreas de benefícios a servidores federais, saúde e educação, ou seja, essas áreas não tiveram um aporte de recursos sequer compatível com o modesto crescimento econômico do período.

Se na seção anterior o objetivo era relacionar a trajetória dos gastos sociais com os respectivos avanços e retrocessos na proteção social proporcionada pelas políticas públicas, nesta seção o objetivo é contrastar a trajetória realizada pelo GSF com a condução da política macroeconômica do período. Longe de fugir ao escopo da discussão sobre políticas sociais, tal contextualização é absolutamente fundamental para que se realize uma adequada análise do gasto social no âmbito das finanças públicas.

Em primeiro lugar é importante lembrar que este período atravessa três gestões distintas – dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, e os três primeiros anos do governo do presidente Lula –, cada qual com suas especificidades e continuidades no que se refere aos marcos mais gerais da política social e da gestão macroeconômica. Ter em mente essas características é fundamental para uma melhor compreensão dos dados apresentados.

TABELA 3

Gasto Social Federal e áreas de atuação, em percentual do PIB (1995-2005)

Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores em relação ao PIB (%)											
Alimentação e nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a servidores públicos federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e defesa do trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habituação e urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82
Número índice 1995 = 100											
Alimentação e nutrição	100	52	78	98	97	96	88	77	79	64	70
Assistência social	100	110	206	291	350	481	592	721	792	906	997
Benefícios a servidores públicos federais	100	93	95	100	101	100	105	104	97	94	93
Cultura	100	102	91	75	92	94	101	80	74	94	113
Desenvolvimento agrário	100	84	133	126	100	93	96	75	66	86	108
Educação	100	84	78	83	82	91	87	80	75	77	81
Emprego e Defesa do trabalhador	100	106	100	111	99	98	106	107	105	103	111
Habituação e urbanismo	100	157	410	297	235	393	288	316	266	273	350
Previdência social	100	105	103	116	115	116	120	122	131	133	141
Saneamento básico	100	239	358	521	292	337	673	263	101	163	236
Saúde	100	85	94	88	94	95	95	94	88	91	89
Total	100	98	102	109	108	112	116	115	115	117	123

Fonte: Disoc/Ipea.

A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, beneficiou-se do Plano Real, que, ainda no governo Itamar, conseguiu impor a estabilização monetária a partir de um modelo que combinava:¹⁶ os efeitos de uma âncora cambial, potencializados pelo processo de abertura comercial em curso; um forte ajuste fiscal – que alcançou um superávit primário de 5% do PIB em 1994 –, sustentado pela desvinculação de recursos proporcionada pelo Fundo Social de Emergência. Além disso, esse modelo implicava também uma crescente abertura financeira, para se aproveitar de um contexto internacional bastante propício.¹⁷

A atração dessa liquidez externa permitiu o acúmulo crescente de reservas cambiais. Mas, se as taxas de juros permanecem altas, em termos reais, mesmo após a estabilização,¹⁸ o custo da dívida interna é muito superior à remuneração

16. Ver, dentre outros, Bacha (1998); Batista Jr. (1996); Carneiro (2002); Belluzzo e Almeida (2002) e Mercadante (1998).

17. Como sintetizam Belluzzo e Almeida (2002, p. 365-366): "Ao estado quase depressivo dos mercados de qualidade e à situação de sobrelíquidez, causada por um período prolongado de taxas de juros muito baixas, juntou-se um quadro, nos "mercados emergentes" latino-americanos, de estoques de ações depreciados, governos fortemente endividados e proprietários de empresas públicas privatizáveis distribuídas por vários setores da economia, além das perspectivas de valorização das taxas de câmbio e da manutenção de taxas de juros reais elevadas, em moeda forte, mesmo depois da estabilização."

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

recebida pelas reservas, elevando a vulnerabilidade fiscal.¹⁹ Conforme alertava Delfim Netto, (1998, p. 97):

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

Acrescente-se ainda que o Plano Real gerou um significativo surto de demanda, como, aliás, é característico de planos de estabilização com queda abrupta nas taxas de inflação. O resultado dessa expansão – sob um processo de abertura comercial e a uma taxa de câmbio sobrevalorizada – foi uma reversão veloz e intensa na balança comercial, simultaneamente à deterioração na balança de serviços – causada por elevação nas despesas com juros e até nos gastos com turismo. O resultado conjunto foi uma regressão drástica no balanço de transações correntes.²⁰ A esse impasse no balanço de pagamentos não se realizaram ajustes na trajetória de apreciação do câmbio – ao contrário. Então, a opção foi por um ajuste recessivo. A partir de março de 1995, uma política monetária restritiva levou a taxa Selic à 35% a.a. em termos reais, a mais elevada do planeta. Essas taxas visavam, além de reduzir a demanda internamente, evitar a saída dos capitais especulativos, principalmente após a crise mexicana.²¹ Mesmo nesse contexto, houve um crescimento econômico importante no período que vai de 1995 até princípios de 1997, puxado pela ampliação do consumo – gerado do aumento da renda real pós-estabilização e da recomposição de valor do salário mínimo.

Nas políticas sociais, observa-se que o aumento do valor do salário mínimo e, também, a busca por antecipação de aposentadorias – que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário – impactam no GSF, que com isso cresce 9,4%, em termos reais, entre 1997 e 1996 (ver tabela 2 e gráfico 3). No entanto, o indicador do GSF/PIB não se alterou na mesma intensidade, subindo 0,5% p.p. do PIB, representando cerca de 4,8% de crescimento, o que se deve ao crescimento econômico que ocorreu nestes anos (tabela 3). Esse resultado demonstra que um ritmo razoável de crescimento econômico pode compensar e acomodar pressões originadas da ampliação dos gastos sociais.

A partir do fim de 1997, um novo risco de colapso do balanço de pagamentos, somado à instabilidade econômica mundial gerada pelas seqüenciais crises do leste asiático e da Rússia, levou o governo à adoção de uma série de alterações na política econômica, que teve como consequência um ano de estagnação do PIB e o aumento

19. Porém, aponta Carneiro (2002, p. 363), o crescimento da dívida pública não parecia ser ameaça à implementação do Plano Real. O confisco financeiro realizado pelo Plano Collor havia reduzido consideravelmente a dívida interna – embora seu perfil tenha se deteriorado rapidamente após o fim do confisco. A dívida externa, após moratórias intermitentes desde o fim dos 1980, tinha finalmente sofrido uma renegociação significativa no âmbito do Plano Brady. Além disso, o forte ajuste fiscal e a “reforma” do Estado, em implementação desde 1990, acrescido das decisões tomadas na “primeira fase” do Plano Real, apontavam para elevados superávits primários, o que reforçava a credibilidade em uma trajetória controlada da dívida pública.

20. De acordo com Batista Jr. (1996, p. 151), passou de um superávit de US\$ 1,4 bilhões no primeiro semestre de 1994 a um déficit de US\$ 11,9 bilhões no primeiro semestre de 1995, ou 4,2% do PIB.

21. Batista Jr. (1996, p. 153-157). Como resume ainda Delfim Netto (1998, p. 93-95), essa política restritiva deveu-se muito menos a pressões inflacionárias oriundas de um surto de demanda demasiado intenso do que ao “equacionamento” de um excessivo desequilíbrio no balanço de pagamentos, consequência da sobrevalorização cambial.

da taxa de desemprego. Apesar disso, em 1998, observou-se um crescimento do GSF de 7,8% em termos reais, que refletiu fortemente na relação GSF/PIB, que subiu 0,74 p.p. do PIB. Esses gastos refletiam ainda o processo já mencionado de antecipação das aposentadorias, assim como cresceram os gastos com seguro-desemprego derivados da deterioração do mercado de trabalho. É por isso que neste ano a área de emprego e defesa do trabalhador apresenta seu maior valor, que será novamente alcançado apenas em 2005, mas em contexto distinto (ver tabela 3).

Na virada de 1998 para 1999, a crise econômica agrava-se definitivamente, ocasionando a ruptura da âncora cambial. Ocorre forte desvalorização do Real e a taxa de crescimento econômico mantém-se baixa. Diante de tal gravidade da situação, a área social também sofre as conseqüências, diminuindo o ritmo de crescimento do GSF, que neste ano foi de apenas de 2,4% em relação ao ano anterior, e o PIB ficou praticamente parado. A conjugação desses resultados levou a uma pequena queda na relação GSF/PIB. Ocorreu também queda em quase todas as áreas de atuação.

A partir daí, a gestão da política macroeconômica passa a estar baseada na inter-relação de três pilares: a taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais; as metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros; e o superávit primário governamental crescente. Todo esse instrumental atuando de acordo com o monitoramento e a manutenção das metas de inflação e da razão dívida líquida/PIB,²² na busca pela conquista de uma credibilidade junto aos mercados que permitiria, por si só, um novo movimento de crescimento sustentável.

Em 2000, o Brasil volta a ter crescimento econômico superior a 4%, e a inflação ficou abaixo da meta de 6%. Particularmente importante foi o impacto desse crescimento no nível de ocupação, o que resultou na queda do desemprego – gasto da área de emprego recua a seu menor valor. A despeito da continuidade do ajustamento fiscal, da consolidação dos regimes de metas de inflação e de taxas de câmbio flutuantes, o GSF respondeu ao contexto macroeconômico favorável, retomando sua trajetória ascendente e crescendo 6,9% em relação a 1999. Apesar do forte crescimento dos gastos sociais neste ano, como se deu em um contexto de crescimento econômico, o impacto final na relação GSF/PIB foi de um crescimento de 3,2%, de modo que o crescimento do PIB foi forte o suficiente para amortecer em parte o crescimento do GSF.

No ano seguinte houve pequeno crescimento econômico, cerca de 1,9%. Foi o ano também do racionamento de energia elétrica. Os indicadores de emprego apresentaram comportamento favorável ao longo do ano, refletindo com menor intensidade os efeitos das diversas crises que afetaram a trajetória do nível de atividade. A evolução dos preços nesse ano foi influenciada pelos choques, sobretudo os de origem externa, que exerceram pressões no câmbio, com repercussões diretas no comportamento dos preços administrados e dos preços livres. De novo neste ano, o GSF cresceu de modo significativo – cerca de 6,8% –, mas dessa vez o desempenho mais fraco da economia brasileira aumentou a intensidade de crescimento da relação GSF/PIB, que foi de 3,5%.

No último ano do segundo mandato de FHC, pairou a insegurança na economia brasileira, em especial por causa da indefinição do futuro político das eleições parlamentares e presidenciais. A incerteza na esfera política repercutiu no

22. Dentre outros, ver Cintra (2005) e Sicsú (2003).

cenário econômico,²³ com elevação do risco associado ao país e simultânea redução dos investimentos externos, o que exigiu forte elevação da taxa de juros reais, que não foi capaz, entretanto, de evitar uma impressionante desvalorização cambial. Sob tal quadro, a economia cresceu apenas 2,3%, e a inflação ultrapassou consideravelmente as metas preestabelecidas. O GSF apresentou uma queda em seu ritmo de crescimento real, que foi de 3,8%, em relação ao ano anterior. Com a junção desses fatores, a relação GSF/PIB caiu 0,6%, o que reforça a percepção do caráter pró-cíclico do gasto social e de como a variação do PIB pode afetar o valor do indicador.

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

O governo do presidente Lula inicia-se com o claro compromisso de manutenção desse regime macroeconômico: eleva o superávit primário, aplicando uma severa contenção nos gastos; dá continuidade ao crescimento da carga tributária; e mantém a política monetária dura, com taxas de juros elevadas, de modo a deixar claro a austeridade da política econômica.²⁴ O resultado do enfrentamento da instabilidade no início do governo pela via da manutenção – ou radicalização – da gestão macroeconômica foi um crescimento econômico baixo (1,1%), e uma despesa com juros que vai se ampliar, como poderá ser constatado na seção seguinte. O governo retomou ainda a iniciativa dos processos de reformas previdenciária e tributária; restringiu severamente o investimento programado nos orçamentos fiscal e da seguridade social; e estabeleceu um forte arrocho nos salários do funcionalismo público – um “reajuste” de apenas 0,1% frente a uma inflação de aproximadamente 18%, medida pelo IPCA. Em tal conjuntura de ajuste e arrocho de gastos, o GSF retrai ainda mais seu crescimento, que foi de apenas 1% em relação ao ano anterior. Mais uma vez a relação GSF/PIB demonstra seu caráter pró-cíclico e fica quase estagnada, com apenas 0,3% de crescimento.

Os dois anos seguintes foram caracterizados pelo bom desempenho da economia brasileira, com crescimento do PIB, resultado, principalmente, da expansão das exportações e, também, dos investimentos e do aumento da demanda doméstica. Os indicadores do mercado de trabalho mostraram que houve ampliação do nível de ocupação de mão-de-obra e dos rendimentos médios reais do trabalhador formal. O cenário internacional também contribuiu para o desempenho da economia

23. Aestis, Paula e Ferrari Filho (2007, p. 3) relatam o veloz agravamento da situação macroeconômica ao longo de 2002, principalmente a partir do segundo semestre, quando a vitória de Lula foi se consolidando. As reservas internacionais caíram de US\$ 42 bilhões em junho para US\$ 35,6 bilhões em novembro; a taxa de câmbio depreciou rapidamente, com o dólar indo de R\$ 2,38 a R\$ 3,81 de janeiro a outubro; a inflação acelerou, com a variação mensal do IPCA passando de 0,5% em janeiro para 1,3% em outubro – algo equivalente a uma taxa de 17% a.a.; por fim, o “risco Brasil” passou de 600 pontos no início do ano para 2.400 em outubro. Nesse contexto, um novo acordo foi firmado pelo governo com o FMI, e o candidato Lula assumiu alguns compromissos na famosa “Carta ao Povo Brasileiro”. Além das incertezas originadas da eleição, não se pode esquecer da deterioração da situação internacional, com destaque para a severa crise na Argentina.

24. Lopreato (2006, p. 199).

brasileira nesses anos com forte crescimento econômico, aumento de liquidez internacional, baixas taxas de juros e com o aumento dos preços das *commodities* que beneficiaram o setor exportador.

Apesar de o governo manter o compromisso com a geração de superávits primários, observa-se um forte crescimento do gasto social – cresceu 9,2%, em 2004, e 8,5%, em 2005 – que se deve, em particular, ao crescimento da assistência social, motivado pelo aumento da cobertura de proteção assistencial do Programa Bolsa Família e, principalmente, da previdência social. Importante ressaltar também um aumento das despesas da área habitação e urbanismo e saneamento básico (tabela 3).

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

Em seguida, a recuperação da atividade começa a se alastrar do setor exportador em direção a outros setores da economia, mas em vez de ser comemorada, a conjuntura de crescimento econômico gera preocupação com os níveis inflacionários. Mesmo com diversos analistas apontando que boa parte daquela inflação se devia aos preços administrados, indexados ao IGP acelerado de 2002/2003 – nesse sentido, pouco adiantaria um arrocho monetário visando a conter uma inflação de demanda –, a política econômica reinicia a trajetória de elevação dos juros.²⁵

4 GASTO SOCIAL FEDERAL E DESPESA EFETIVA DO GOVERNO FEDERAL

A análise do Gasto Social Federal (GSF) em comparação com a despesa efetiva do governo federal – despesas do governo após exclusão de itens como rolagem da dívida, transferências constitucionais como Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), renegociação de dívidas estaduais etc. – é uma importante medida que permite inferir a prioridade fiscal que a política social assume na

25. Conforme resume Cintra (2005, p. 47): “... em meados de 2004 as expectativas de inflação para 2005 deveriam estar convergindo para a meta ajustada de 5,1%, mas os analistas de mercado continuavam estimando o IPCA em torno de 6% – (por meio do) Boletim Focus. Assim, em setembro de 2004 o Copom iniciou um movimento de alta da taxa de juros de curto prazo a fim de desacelerar a economia – de 4,9% em 2004 para o entorno de 3,5% em 2005 – e desencadear uma deflação nos preços livres e comercializáveis para que o índice de preços convergisse para a meta. De fato, com a alta dos juros e a correspondente valorização cambial os preços livres ficaram em torno de zero entre junho e setembro e os comercializáveis apresentaram deflação. Os preços monitorados, no entanto, permaneceram em torno de 1%, pois foram reajustados automaticamente pela inflação passada. Dessa forma, em setembro de 2005, quando o Copom reduziu em 0,25 ponto percentual a taxa de juros básica, a variação acumulada em doze meses dos preços livres ficou em 4,55% e a dos comercializáveis em 3,46%, mas a dos preços monitorados foi de 9,66%. Esses números revelam mais uma vez a inadequação desse regime de metas para a inflação: para que o IPCA diminuísse de 7,18% em agosto de 2004 para 6,04% em setembro de 2005, a taxa de juros foi elevada em 3,75 pontos percentuais, a taxa de câmbio valorizada em 20% e a taxa de crescimento do PIB reduzida em 1,5 ponto percentual.”

agenda de governo. Além disso, é possível também buscar outras relações para qualificar as prioridades de gasto do governo, principalmente ao medir o compromisso com a área social *vis-à-vis* o total das despesas financeiras – juros e amortização – e demais despesas não financeiras do governo federal. Observe a tabela a seguir.

TABELA 4

Gasto Social Federal e as despesas do governo federal (1995-2005)

Ano	Despesa total do governo federal ¹ (em % do PIB)								Comparações (em %)			
	Despesa efetiva							Outras despesas ⁵	Total	(a/c)	(a/g)	(f/g)
	Despesa não financeira			Despesa financeira ⁴								
	GSF ² (a)	Outras despesas ³ (b)	Total (c=a+b)	Juros e encargos (d)	Amortização e encargos (e)	Total (f=d+e)	Total (g=c+f)					
1995	11,2	4,0	15,2	2,4	1,3	3,7	18,9	15,3	34,2	73	59	20
1996	10,9	4,2	15,0	2,3	0,8	3,1	18,1	15,9	34,0	72	60	17
1997	11,1	3,7	14,8	2,2	1,4	3,7	18,5	23,1	41,6	75	60	20
1998	11,9	3,8	15,7	3,1	2,5	5,6	21,4	29,7	51,0	76	56	26
1999	11,9	3,7	15,7	4,3	2,6	6,8	22,5	32,8	55,2	76	53	30
2000	12,3	3,9	16,2	3,3	3,7	7,0	23,2	29,0	52,2	76	53	30
2001	12,8	4,6	17,4	4,1	4,2	8,3	25,7	20,6	46,3	73	50	32
2002	12,7	4,4	17,1	3,7	4,7	8,4	25,5	20,1	45,7	74	50	33
2003	12,7	3,8	16,5	3,9	4,7	8,5	25,1	26,5	51,6	77	51	34
2004	13,0	3,5	16,5	3,8	3,7	7,5	24,1	22,7	46,8	79	54	31
2005	13,5	3,9	17,4	4,2	2,3	6,5	23,9	27,6	51,5	78	57	27

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Disoc/Ipea.

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

²Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total do GSF os pagamentos de juros e amortização da dívida e foram somadas as das despesas financeiras. Esse procedimento, por sua vez, não compromete as estatísticas apresentadas, dada a pequena representatividade das despesas financeiras no total do GSF – apenas 1,8% no período, em média.

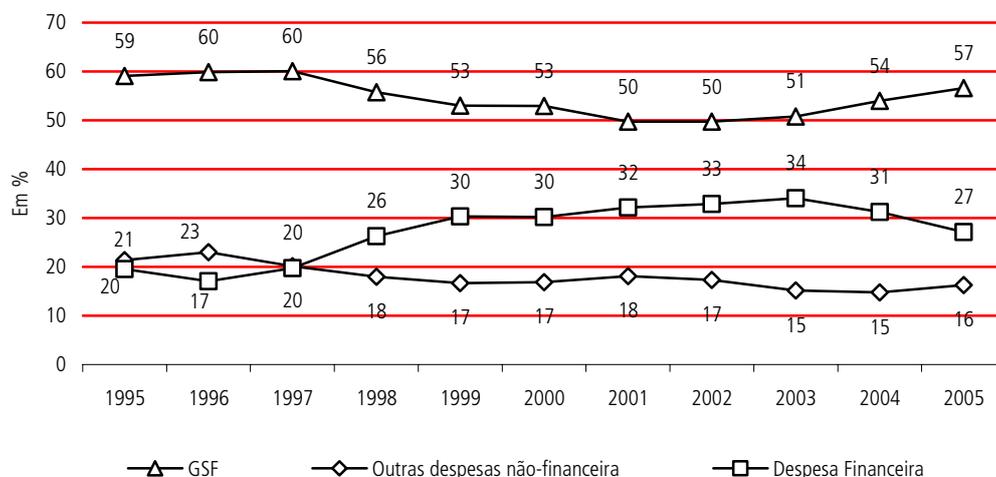
³Foram alocados neste item todas as despesas não incluídas na política social e que dizem respeito às demais políticas desenvolvidas pelo Executivo federal, tais como: transporte, agricultura, meio ambiente, segurança pública etc. Além disso, estão incluídas todas as despesas com o Legislativo e Judiciário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

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

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

A participação relativa do GSF na despesa efetiva do governo federal (coluna a/g da tabela 4) apresenta oscilações em todo o período, como pode ser visto no gráfico 5. A relação nos três primeiros anos da década passada mostra uma estabilidade na prioridade de alocação orçamentária dos recursos públicos federais na área social e financeira, com o GSF ficando com cerca de 60% da despesa efetiva. Estes três anos formam um período de certo crescimento econômico, estabilização e de afrouxamento fiscal, como já foi relatado nas seções anteriores. É neste período que o gasto social atinge o valor percentual máximo em relação à despesa efetiva, ano de 1996, o que demonstra certa prioridade orçamentária dada à área social. A partir deste ano, apesar do crescimento do gasto em relação ao PIB, observa-se que vai diminuindo a prioridade fiscal, medida pela relação GSF/despesa efetiva, que cai sistematicamente até alcançar a menor proporção em todo o período: cerca de 50,4% em 2001.

GRÁFICO 5

GSF, outras despesas não financeiras e despesa financeira na despesa efetiva do governo federal (1995-2005)

Fonte: Disoc/Ipea e Siafi/STN.

Esse movimento do GSF, que reduz a participação relativa na despesa efetiva – conforme se observa no gráfico 5 –, é explicado pelo aumento de participação da despesa financeira, que foi alimentada pela configuração da política econômica. A “armadilha cambial”, com taxas de juros elevadas e câmbio sobrevalorizado, conseqüência da dependência da atração de capitais especulativos para fechar o balanço de pagamentos e defender os níveis de reservas cambiais, implicava uma trajetória explosiva da dívida pública. A política monetária restritiva apresentava-se intermitente, isto é, conforme as crises do México, do sudeste asiático, da Rússia restringiam o acesso à liquidez internacional, novas elevações nas taxas de juros internas eram necessárias com conseqüente ampliação dos gastos financeiros do governo. Entretanto, a subsequente redução na taxa de juros, que acontecia à medida que o acesso à liquidez internacional se recuperava, sempre era demasiadamente lenta e pouco duradoura, pois as crises sucediam-se.²⁶

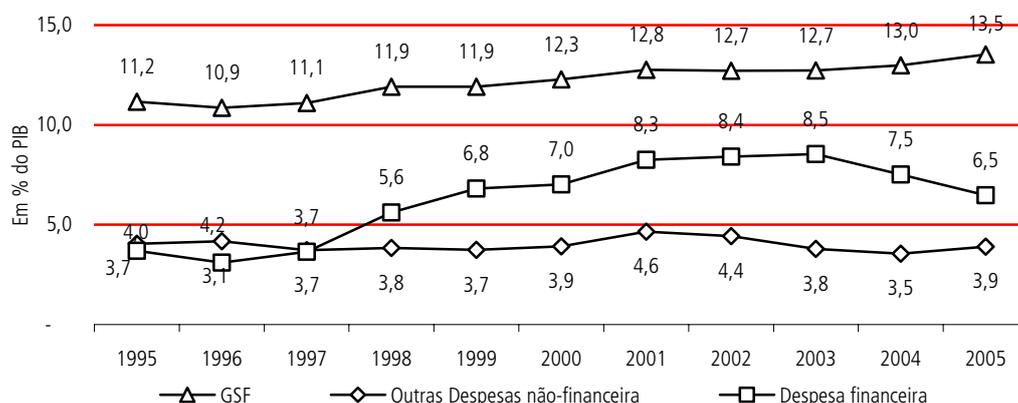
Em 1997, ano de início da crise na economia brasileira, a despesa financeira do governo federal representava cerca de 20% da despesa efetiva daquele ano. Em conseqüência da política macroeconômica adotada, essa relação já estava em 30%, em 2000, bem maior que no começo da crise. Em 2003, por sua vez, a despesa com juros e amortizações atinge seu maior patamar e chega a representar algo em torno de 34% da despesa efetiva, ou cerca de 67% do GSF. O gráfico 5 mostra que as despesas financeiras, lideradas pelo pagamento de juros, chegam a quase triplicar de valor no período, saindo de 3,7% do PIB, em 1996, para 8,5% do PIB, em 2003 – ano em que a nova gestão (governo Lula) decidiu pela manutenção e pela radicalização do regime de política macroeconômica, tomando como meta a redução da relação dívida/PIB, por meio da elevação do superávit primário de 3,75%, para 4,25% do PIB.

26. Como afirma Cintra (2005, p. 49): “Entre 1994 e 1997 a entrada líquida de capitais promoveu a expansão do passivo externo e das reservas do Banco Central, cuja política de esterilização monetária levou ao crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída líquida, a queda das reservas foi acompanhada da elevação dos juros, o que encareceu o serviço da dívida e determinou o rápido crescimento da relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB. Foram esses fatores, e não os gastos excessivos do governo, que alimentaram continuamente a dívida pública”.

O impacto da política econômica adotada neste período sobre o estoque da dívida pública foi assombroso. Como mostra Carvalho (2005), a dívida líquida do setor público quase dobrou de magnitude entre 1994 e 2003 – de 29,2% do PIB a 58,1% (obs.: o autor está considerando o PIB antes das alterações do IBGE). As razões listadas pelo autor para tal movimento foram: *i*) os juros altos consumiram, nas três esferas de governo, 19,3% do PIB de 1995 a 1998, e mais 26,61% do PIB de 1999 a 2003. Parte considerável desse montante foi incorporado ao estoque da dívida, uma vez que superavam, e muito, os superávits primários gerados; *ii*) o acúmulo de reservas internacionais, embora reduza a dívida líquida, exige a emissão correspondente de dívida interna – que gerou despesas com juros domésticos muito superiores à receita de juros obtida pelas reservas no estrangeiro; e *iii*) os custos da crise cambial de 1998 e 1999 foi, em grande parte, absorvida pelo setor público, que ofereceu largamente títulos indexados ao câmbio, como *hedge* aos agentes, nos meses anteriores a ruptura da âncora cambial.²⁷

GRÁFICO 6

GSF, outras despesas não financeiras e despesa financeira do governo federal, em % do PIB (1995-2005)



Fontes: Disoc/Ipea e Siafi/STN.

A partir de 2003, contudo, verifica-se uma retração das despesas financeiras, embora não no pagamento de juros, e sim de despesas com amortização – o que é um indicativo de mudança no perfil da dívida pública brasileira. Com isso, a participação do GSF volta a crescer sua participação na despesa efetiva.

Deve-se ressaltar ainda que, apesar do forte crescimento dos gastos financeiros do governo e do permanente crescimento do gasto social, as demais despesas não financeiras

27. Conforme explica o autor: "A sucessão de mudanças abruptas na distribuição da dívida por indexadores refletiu as alterações nas expectativas sobre as políticas de juros e sobre a situação cambial do país. [...] De meados de 1995 a meados de 1997 aumentou bastante a participação de títulos prefixados na dívida, a princípio os títulos mais adequados, por estarem imunes aos efeitos de flutuações nos juros e na taxa de câmbio no curto prazo. O agravamento do quadro cambial em 1998, contudo, provocou uma reversão abrupta na composição da dívida e os títulos prefixados passaram a representar uma parcela ínfima do total em poucos meses – de 60,1% do total em junho de 1997 para 35,1% em junho de 1998 e apenas 1,7 em dezembro, às vésperas da desvalorização do real. Os títulos com correção cambial mostram comportamento oposto neste mesmo período, como seria de se esperar, e aumentam sua participação de forma expressiva também em 2001 e 2002, quando atingem o pico de 30,6% em junho. Com a redução do risco cambial e a tendência de revalorização do real, recuam para 19,8% e dezembro de 2002 e 9,9% no final de 2003" (CARVALHO, 2005, p. 392-393).

do governo federal mantiveram-se estáveis, ficando, em média, em torno de 3,8% do PIB durante quase todo o período (gráfico 6). Embora possa ser avaliado se seria ou não desejável um aumento também neste tipo de gasto público – o que não é objetivo deste trabalho – percebe-se que o crescimento dos gastos financeiros e sociais foi bancado fundamentalmente pelo aumento das receitas, e não pela asfixia das outras despesas.

Portanto, o que se pode concluir após examinar esses dados é que a ampliação da importância da despesa financeira demonstra, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2001 – período de crise da política de estabilização monetária, onde ocorre a ruptura do regime de âncora cambial e implementação do regime de metas de inflação. Ou seja, neste período, cai a prioridade fiscal do GSF diante do total de recursos mobilizados pelo governo federal. Todavia, essa opção de política econômica leva à imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – que se processa mediante uma mudança de composição do gasto público federal; o que reflete a primazia dos interesses de determinados setores político-econômicos, ligados principalmente à área financeira.

5 GASTO SOCIAL FEDERAL E CARGA TRIBUTÁRIA

O financiamento do gasto social ocorre mediante a utilização de diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher junto à sociedade. Para fins da análise a ser realizada nesta seção, essas fontes de financiamento foram divididas em dois grandes tipos: fontes tributárias – impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais –, que são recursos de origem impositiva; e fontes não tributárias – títulos do Tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outras. A tabela 5, a seguir, mostra a dimensão desses recursos para o gasto social, em relação ao PIB, para o período entre 1995 e 2005.

TABELA 5

Fontes de financiamento do Gasto Social Federal (1995-2005)

Ano	Tipo de financiamento (em % do PIB)		Total (c=a+b)	(a/c*100)	(b/c*100)
	Tributário ¹ (a)	Não tributário ² (b)			
1995	10,08	1,16	11,24	89,7	10,3
1996	10,06	0,93	10,98	91,6	8,4
1997	10,87	0,63	11,51	94,5	5,5
1998	11,54	0,71	12,25	94,2	5,8
1999	11,63	0,53	12,16	95,6	4,4
2000	11,87	0,68	12,56	94,6	5,4
2001	12,46	0,53	13,00	95,9	4,1
2002	12,32	0,60	12,92	95,4	4,6
2003	12,56	0,39	12,95	97,0	3,0
2004	12,82	0,38	13,20	97,1	2,9
2005	13,41	0,40	13,82	97,1	2,9

Fonte: Disoc/Ipea.

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

²Estão incluídos os recursos diretamente arrecadados, as aplicações financeiras e outros tipos de recursos não tributários.

Os dados da tabela demonstram a importância hegemônica dos recursos provenientes da arrecadação tributária no financiamento social. Mostram ainda que no período os recursos da arrecadação tributária ampliaram sua importância,

substituindo as fontes não tributárias de forma expressiva. Em grande medida, a diminuição dos recursos não tributários deve-se à queda da utilização de títulos do Tesouro Nacional e de operações de crédito no financiamento social. Pode-se dizer que atualmente o GSF é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de cruzar-se os dados do gasto social com a carga tributária.

TABELA 6

Gasto Social Federal Tributário e Carga Tributária Federal no Brasil (1995-2005)

(Em % do PIB)

Ano	GSF tributário (a)	Carga Tributária Federal ¹					Diferença anual em relação ao ano de 1995			
		Impostos (b)	Contribuições sociais		Outros (f)	Total (g=b+e+f)	(g-a)	(a)	(f)	
			Seguridade (c)	Outras (d)						Total (e=c+d)
1995	10,08	6,04	8,66	1,50	10,15	0,40	16,59	6,51		
1996	10,06	5,44	8,78	1,49	10,27	0,36	16,07	6,01	(0,0)	(0,5)
1997	10,87	5,43	9,27	1,47	10,75	0,38	16,56	5,68	0,8	(0,0)
1998	11,54	6,30	9,13	1,80	10,93	0,35	17,58	6,03	1,5	1,0
1999	11,63	6,75	10,03	1,71	11,74	0,43	18,92	7,29	1,5	2,3
2000	11,87	6,31	11,17	1,67	12,83	0,30	19,45	7,58	1,8	2,9
2001	12,46	6,58	11,49	1,70	13,19	0,34	20,11	7,65	2,4	3,5
2002	12,32	6,80	11,76	1,60	13,36	0,82	20,99	8,67	2,2	4,4
2003	12,56	6,48	11,86	1,55	13,41	0,81	20,70	8,13	2,5	4,1
2004	12,82	6,25	12,69	1,54	14,23	0,76	21,24	8,42	2,7	4,6
2005	13,41	6,58	13,08	1,59	14,68	0,63	21,88	8,47	3,3	5,3

Fonte: Disoc/Ipea e Secretaria da Receita Federal.

Nota: ¹Exclui as transferências automáticas constitucionais.

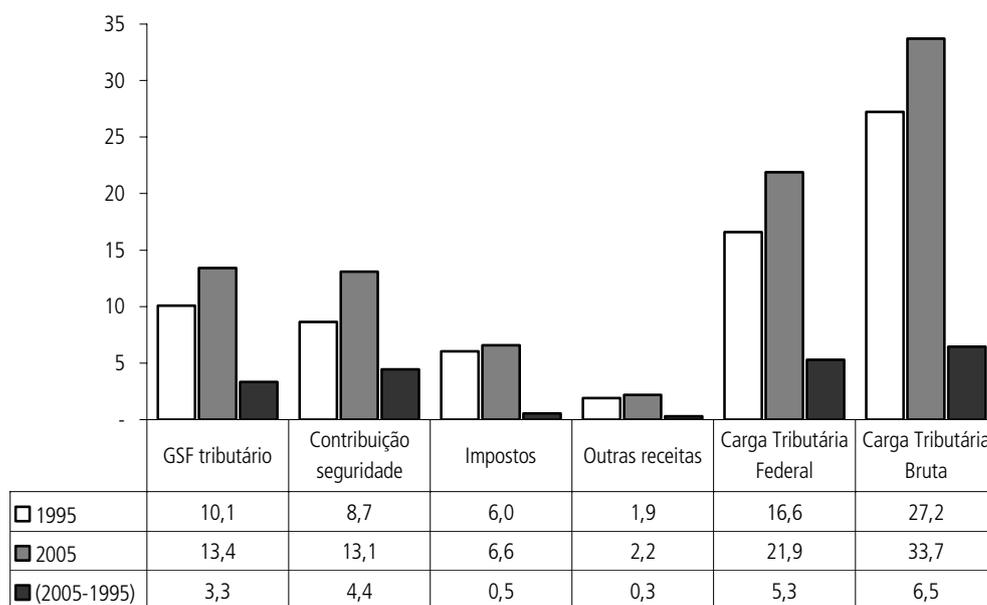
Se para o GSF a arrecadação tributária é tão relevante, é interessante verificar qual o peso assumido pelo sistema tributário no financiamento das políticas sociais e, também, qual é sua dinâmica atual. Para realizar essa análise é importante dimensionar o GSF tributário – que é a parcela do gasto social financiada apenas com recursos tributários – e compará-lo ao volume da Carga Tributária Federal (CTF),²⁸ bem como com as várias fontes de receita que integram a arrecadação tributária. Na tabela 6 são apresentados os dados em porcentagem do PIB, referentes à CTF – originados na Secretaria da Receita Federal –²⁹ e ao Gasto Social Federal tributário, mensurado pela Disoc/Ipea e algumas relações necessárias para a análise pretendida.

Os resultados apresentados na tabela 6 mostram que o GSF tributário subiu 3,3 p.p. do PIB no período de 1995 a 2005. Esse processo de crescimento foi praticamente contínuo durante o período; o que variou foi à intensidade desse crescimento. No entanto, a CTF também se ampliou neste período, em cerca de 5,3 p.p. do PIB, processo que ocorreu também de forma contínua, com inflexões de aceleração. Embora todos os itens de arrecadação tenham crescido, o que de fato liderou essa forte ampliação foi a trajetória da arrecadação tributária proveniente das contribuições da seguridade social, que subiram cerca de 4,4 p.p. em relação ao PIB, enquanto os impostos cresceram apenas 0,5 p.p. do PIB (gráfico 7).

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

29. Os dados sobre a arrecadação tributária são provenientes do estudo publicado pela SRF, sobre a carga tributária Bruta, e podem ser encontrados no *site* da Receita Federal Disponível em: < www.receita.fazenda.gov.br >.

GRÁFICO 7

Gasto Social Federal e Carga Tributária Federal em relação ao PIB (1995-2005)

Fonte: Disoc/Ipea.

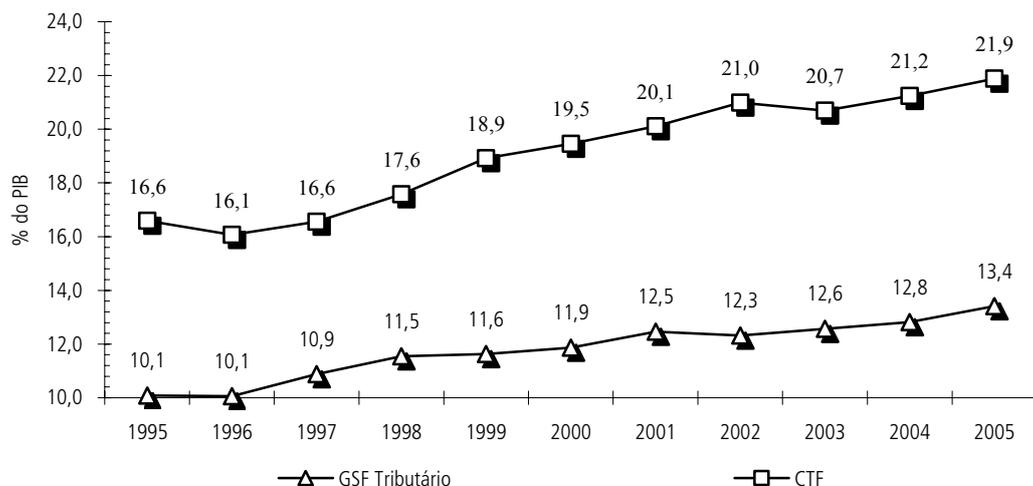
Os dados demonstram que, quando se comparam as trajetórias do GSF tributário e da CTF, não se pode debitar integralmente o crescimento desta última à ampliação dos gastos sociais, pois a ampliação desses gastos representa somente 60% do crescimento da CTF. Portanto, há outros interesses e setores também pressionando a ampliação dos gastos públicos no período.

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

A partir do gráfico 9, observa-se, sobretudo a partir de 1999, uma situação na qual a arrecadação das contribuições sociais cresce de maneira mais acentuada que o GSF, o que graficamente pode ser visto pelo movimento de encontro das duas curvas superiores. Esse aumento de arrecadação de contribuições sociais faz com que a parcela do GSF financiado por contribuições sociais³⁰ aumente, diminuindo assim a parcela do gasto social tributário financiado por meio de impostos gerais – a diferença entre a curva superior e a inferior diminui. Contudo, chama atenção também que a arrecadação das contribuições da seguridade social é maior do que a parcela do gasto social financiada por contribuições sociais. Grande parte dessa constatação advém dos efeitos do FSE/FEF/DRU, que desvincula 20% de recursos gerais do orçamento, inclusive de contribuições sociais, para “livre” uso por parte do governo federal.

30. Notar que aqui estão incluídas todas as contribuições sociais, até mesmo as contribuições da seguridade social, que são as mais representativas.

GRÁFICO 8

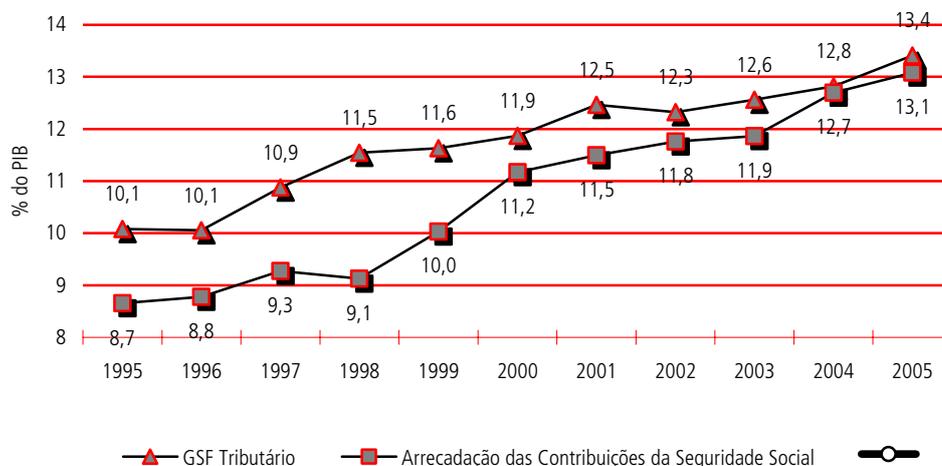
Gasto Social Federal e Carga Tributária Federal em relação ao PIB (1995-2005)

Fontes: Receita Federal e Disoc/Ipea.

Já no período 1999 até 2005, como se observa no gráfico 8, a carga tributária passa a crescer em ritmo mais acentuado que o GSF Tributário, o que demonstra que, a partir daquele momento, o gasto social deixa de ser o principal elemento de gasto público a forçar sua ampliação. Os dados do período 1998 a 2000 – justamente o momento de esgotamento, ruptura e substituição do regime de gestão macroeconômica – dão um bom exemplo dessa inversão de prioridade, quando a CTF sobe cerca de 2 p.p. em relação ao PIB e o gasto social, apenas 0,3 p.p. Ou seja, novas prioridades adotadas pela política macroeconômica deslocam os gastos sociais, como elementos centrais de pressão sobre a carga tributária, e cedem espaço para que os gastos financeiros do governo assumam esse papel. Essa é uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, confirmada pela observação geral de que o crescimento da CTF é cerca de 63% maior que o crescimento do GSF Tributário no período 1995-2005.

Essa estratégia de financiamento da dívida pública adotada após 1999 acabou por perturbar e poluir o padrão de financiamento das políticas sociais e de investimentos do Estado. Particularmente importante, para a compreensão geral desse argumento, é a constatação de que o aumento da Carga Tributária Federal ocorreu mediante o crescimento das contribuições sociais. O gráfico 9, a seguir, confronta o desempenho do GSF Tributário com o movimento observado na arrecadação das contribuições sociais, ambos em relação ao PIB.

GRÁFICO 9

Gasto Social Federal e contribuições sociais em relação ao PIB, 1995-2005

Fonte: Receita Federal e Disoc/Ipea.

Isso significa que o mandamento constitucional foi invertido, pois atualmente uma parcela significativa de recursos arrecadados para o Orçamento da Seguridade Social (OSS), principalmente da arrecadação das contribuições sociais para a seguridade social, é transferida para o Orçamento Fiscal – e não o contrário, como estava previsto pela Constituição Federal de 1988.³¹

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

No primeiro período observa-se que o GSF se expandiu constantemente e em ritmo adequado ao crescimento da atividade econômica, configurando um momento de menor preocupação com o equilíbrio fiscal. A dinâmica de ampliação dos gastos sociais é consequência da obrigação com a ampliação da rede de proteção social determinada pela Constituição de 1988, como do atendimento das pressões dos setores sociais, consubstanciando uma ênfase na prioridade fiscal destinada ao gasto social, facilitada pela recuperação do crescimento econômico e pela estabilização da moeda.

No segundo período, apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior, predominou uma tendência de oscilações seguindo o ciclo econômico e os ajustes dos gastos fiscais do governo, principalmente com o

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

deslocamento da prioridade do governo para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Isso acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo e forte ampliação da carga tributária, ampliação ironicamente capitaneada por tributos arrecadados em nome da proteção social.

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

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

Por fim, mesmo considerando que a expansão do GSF proporcionou significativa expansão no sistema de proteção social vigente, não se deve perder de vista que parte considerável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a serem criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai exigir a ampliação do gasto social em dimensão ainda a ser estimada. Nesse caso, o desafio maior diz respeito ao fato de que a margem para expansão das receitas públicas se encontra reduzida, em grande parte, por causa do significativo crescimento da carga tributária verificado em período recente. Nesse sentido, é possível pensar uma reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades sociais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto hoje esterilizada para remuneração da dívida pública.

REFERÊNCIAS

- ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; FERRARI, F. Assessing the economic policies of President Lula da Silva in Brazil: Has fear defeated hope? *In*: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Org.). **Political economy of Latin America: recent economic performance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- BACHA, E. O Plano Real: uma avaliação. *In*: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil Pós-Real**. Campinas: Unicamp, 1998.
- BATISTA JR., P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. **Estudos Avançados**, 10 (28), São Paulo, USP, 2006.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIASOTO JR., G. Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação. **Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)**, n. 56, Campinas, NEPP/Unicamp, 2004.
- _____. Limites e sustentabilidade da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, n. 1. Campinas, Unicamp, 2003.
- CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política Econômica em Foco**, n. 7, Campinas, Unicamp, 2006.
- _____. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: IE/Unicamp e Editora da Unesp, 2002.
- CARVALHO, C. E. Dívida pública: um debate necessário. *In*: SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole/Konrad-Adenauer, 2005.
- CASTRO, J. A. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).
- CASTRO, J., CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- CINTRA, M. A. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Novos Estudos Cebrap**, n. 73, São Paulo, Cebrap, 2005.
- CONASS SUS: avanços e desafios. Brasília: Conass, 2006.
- CORBUCCI, P. **Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.287).

DELFIM NETTO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. *In*: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil Pós-Real**. Campinas: Unicamp, 1998.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. **Economia e Sociedade**, n. 13, Campinas, Unicamp, 1999.

_____. Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária. **Carta Social e do Trabalho**, n. 1, Campinas, Cesit/IE/Unicamp, 2005.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998a (Textos para Discussão, n. 547).

_____. **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: Ipea, 1998b (Textos para Discussão, n. 598).

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

FERRARI FILHO, F. A ortodoxia econômica do governo Lula da Silva e a busca da esperança perdida. **Indicadores Econômicos** (33)1, Porto Alegre, FEE, 2005.

FRAGA, E. A. **DRU: as receitas sociais vinculadas**. Brasília, 2000. Mimeografado.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 13 (edição especial). Brasília: Ipea, 2007.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 10. Brasília: Ipea, 2005.

LOPREATO, F. L. C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política Econômica em Foco**, n. 7, Campinas, Unicamp, 2006.

LUSSÁ, F. A. J. **Credibilidade e administração da dívida pública: um estudo para o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil Pós-Real**. Campinas: Unicamp, 1998.

MORAES, A. C. O crescimento em 2004 e os limites da política macroeconômica. **Indicadores Econômicos**, 33 (1), Porto Alegre, FEE, 2005.

PAULANI, L. Sem esperança de ser país: o governo Lula, dezoito meses depois. *In*: SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole/Konrad-Adenauer, 2005.

SCHWARZER, H. Nota sobre efeitos da opção entre diversos índices para deflacionamento de valores nominais. **Políticas sociais: acompanhamento e Análise**, n. 3. Brasília: Ipea, 2001.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira**. Brasília: Ipea, 2002 (Textos para Discussão, n. 929).

SICSÚ, J. Rumos e Definições da Política Econômica Brasileira: do Plano A de FHC para o plano A+ de Lula. In: PAULA, J. A. (Org.). **Economia Política da Mudança**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, ano I, n. 1. Brasília: Ipea, 2000.

RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S.; SERVO, L. **As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil**. *Divulgação em Saúde para Debate*, n. 37, Rio de Janeiro, Cebes, 2006.

ANEXOS

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE AS FINANÇAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL³²

1 INTRODUÇÃO

Para concepção desta metodologia de mensuração das finanças sociais (de gasto e financiamento público em áreas sociais), foram estabelecidos os seguintes critérios: *i*) as fontes e os gastos sociais teriam de estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática, à natureza da despesa e às fontes de financiamento; *ii*) as despesas de caráter social teriam de ser agrupadas segundo a finalidade dos gastos; e *iii*) a série deveria ser comparável, em âmbito internacional, com outras séries de gasto social.

2 BASES DE DADOS UTILIZADAS

Utilizam-se duas fontes de dados para o dimensionamento do Gasto Social Federal (GSF) e de suas fontes de financiamento. A primeira consiste na base de dados disponibilizada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (SOF/MP), a partir de um arquivo de dados gerado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa base contém para cada ano a execução do Orçamento federal (fiscal e da seguridade social), realizados mês a mês, em nível de despesa liquidada, tanto pela administração direta como por autarquias, fundações e fundos. A segunda é a base de dados administrada pela Caixa Econômica Federal, que reúne anualmente os desembolsos mensais dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), efetuados em setores de habitação, saneamento e infra-estrutura.

Vale registrar que o conceito de despesa liquidada significa que determinado serviço ou o bem foi prestado ou adquirido, podendo o respectivo pagamento ainda não ter sido realizado.

3 DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

O conceito de área de atuação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. As áreas de atuação são as seguintes:

Previdência social básica – Essa área compreende as políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro (exclusive a Previdência Complementar e do setor público) que se encontra composto basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), diferenciando o urbano do rural. Os gastos que são computados são referentes aos pagamentos de aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários desembolsados pela previdência oficial ou universal – o Regime Geral de Previdência Social. Gastos com pesquisa, treinamento de servidores do Ministério da

32. Estas considerações estão baseadas nos seguintes trabalhos: Fernandes *et al.* (1998a), Fernandes *et al.* (1998b) e Fernandes (2000).

Previdência Social e com programas de atividades-meio também são considerados, pois aumentam a eficiência burocrática da máquina estatal, revertendo-se em vantagens, ainda que de forma indireta, aos beneficiários do sistema previdenciário.

Benefícios a servidores públicos da União – Nesta área de atuação são consolidadas todas as despesas destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos federais que saíram da ativa, a servidores dos extintos territórios e estados custeados com recursos da União e a funcionários públicos de empresas estatais pagos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São também considerados os gastos relativos a benefícios trabalhistas, como despesas com assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, auxílio-refeição etc. Além disso, na subárea que agrega gastos com treinamento, são considerados apenas gastos com servidores de ministérios não sociais³³ – isso porque subentende-se que o setor público é um produtor de bens públicos por excelência, e gastos com treinamento tendem a aumentar a eficiência do Estado, gerando externalidades para o conjunto da sociedade. Vale ressaltar que na consolidação das despesas dessa área de atuação são considerados todos os programas e ações (projetos/atividades) das administrações direta e indireta, ou seja, tanto dos ministérios de cunho social como de ministérios cujas finalidades não sejam estritamente sociais. Grande parte das despesas dessa área tem como chave de identificação o elemento de despesa, sendo, portanto, registrados independentemente da função de governo ou programa a que estejam associados.

Políticas de proteção ao trabalhador – Essa área é composta pelos gastos com as políticas de emprego denominada de políticas de proteção ao trabalhador. Essas políticas envolvem tanto as ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra – como as políticas passivas como as de seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão-de-obra. Para tanto, são agregadas as despesas com atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança e saúde do trabalhador, bem como programas de capacitação de mão-de-obra e de treinamento de servidores que atuam nessa área, de seguro-desemprego, de geração de emprego e de renda etc. Importante ressaltar que a subárea abono do PIS/Pasep é destacada nesta área de atuação, pois o abono foi instituído para possibilitar a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas, promovendo a distribuição dos benefícios entre os empregados.

Organização agrária – As políticas de organização agrária e política fundiária se desdobram em duas subáreas: *i*) Reforma Agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural, concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infra-estrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e *ii*) Apoio ao Pequeno Produtor Rural, onde constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural. Portanto, são contemplados os gastos em programas e ações que promovam o acesso de agricultores de baixa renda à propriedade rural e organizam o assentamento de projetos de colonização – oficiais ou privados –, além de ações de apoio ao pequeno produtor rural. Os gastos administrativos dessa área de atuação referem-se às despesas administrativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que o Ministério da Agricultura é em larga essência destinado a atender o setor agrícola produtivo, formado basicamente de grandes produtores com interesses privados.³⁴

33. Como será detalhado posteriormente, gastos com treinamento de servidores de ministérios sociais são alocados nas áreas finalísticas, ou seja, nas áreas que dão ensejo a despesas dessa natureza.

34. Vale ressaltar que as ações destinadas a pequenos produtores rurais executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário são computadas nesta área, quando atende às suas respectivas finalidades.

Assistência social – A Constituição Federal de 1988 inseriu a assistência social no grupo das políticas integrantes da seguridade social, tornando-a objeto de direitos. Nesta área são contabilizadas as despesas voltadas à prestação de assistência social à crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portadores de deficiência e à comunidade. São também computadas as despesas da administração de órgãos e de programas e ações voltados para a assistência à criança e ao adolescente, ao indígena, ao idoso e ao portador de deficiência, além de alterações que visem à reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas, dos presos e de suas famílias. Ressalta-se que a Renda Mensal Vitalícia (RMV)³⁵ e Benefício de Prestação Continuada (BPC) estão sendo computados na área Assistência Social, em Assistência ao Idoso ou ao Portador de Deficiência, dependendo da finalidade da ação.

Alimentação e nutrição – Nesta área são consideradas ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos. Esta área não apresenta uma subárea destinada a gastos administrativos, uma vez que não existe um ministério específico cuja finalidade tenha exclusivamente este caráter. Assim, dado que muitas dessas ações são executadas pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Assistência Social, caso a base de dados permitisse um detalhamento maior da natureza dos gastos administrativos, parte deles deveria ser alocado nesta área.

Saúde – No caso das ações de Saúde observa-se que as funções do Estado nessa área foram substancialmente transformadas nos anos 1990, em especial com a descentralização da gestão e a participação social. Intensificaram-se também as iniciativas de reorientação do modelo assistencial e um dos instrumentos básicos para essa reorientação foi a estratégia de expansão da atenção básica da saúde, que teve nos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde e na instituição do Piso de Atenção Básica seus principais instrumentos. Tal estratégia possibilitou, inequivocamente, uma notável expansão dos serviços básicos de saúde, mas não resolveu os problemas de articulação com os demais níveis de atendimento e até mesmo entre diferentes ações que são desenvolvidas no âmbito da atenção básica. Contrariando a forte onda internacional em favor de reformas liberalizantes no campo da saúde, nos anos 1990 no Brasil observou-se contínuo aperfeiçoamento e descentralização do sistema público universal, que é o SUS. Merecem destaque em subáreas as seguintes despesas: programas e ações de controle de doenças e agravos, de vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de servidores públicos e de agentes privados³⁶ que trabalham com saúde, de assistência médica ambulatorial e hospitalar (seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo ou pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS), com pesquisa etc. Não consideram, em âmbito federal, gastos de hospitais militares, classificados como benefícios a servidores públicos da esfera federal.

Educação – Na Educação computa-se todo o esforço público federal voltado aos diversos níveis e modalidades de ensino. Chama-se a atenção que apenas o acesso ao ensino fundamental foi previsto na Constituição Federal (CF) e reafirmado na Lei de Diretrizes e Base (LDB), como um direito universal e como dever do Estado a sua oferta gratuita. Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino são previstas expansões, mas não obrigatoriedade. É importante esclarecer que os dispositivos constitucionais e a LDB atribuem aos estados e municípios a garantia do acesso e a permanência nesse nível de ensino, sendo previsto ao governo federal uma ação normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional.

35. Benefício este substituído pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC).

36. Os gastos com treinamento de agentes privados são considerados quando a finalidade da capacitação gera, entre outras, externalidades para a sociedade.

Portanto, na Educação são consolidadas as despesas com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino (inclui instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares), estabelecimentos de educação física e desporto³⁷ e programas de assistência a estudantes.

Cultura – Também foram incluídas no GSF as políticas públicas voltadas à área da cultura, formadas por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber: a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*. A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações, sendo uma forma de estímulo à produção e à circulação das produções culturais mediante festivais, concursos, prêmios e bolsas. As políticas culturais são compostas por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. As políticas patrimoniais têm uma longa tradição no Brasil, como por exemplo, o Programa Museu, Memória e Futuro, o Programa Monumenta, além do Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades. Além disso, foram incluídas as políticas voltadas ao turismo. Portanto, essa área compreende as políticas setoriais voltadas à manutenção, melhoria e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (como museus e bibliotecas), além de programas e ações que estimulem a difusão cultural e o turismo. Na subárea atividades administrativas são alocados os gastos administrativos do Ministério da Cultura (MinC).

Habitação e urbanismo – A política de Habitação tem como idéia tanto uma política fundiária urbana que impeça o uso da terra para fins meramente especulativos, a ampliação das opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados que conjuguem os custos da moradia à renda familiar das pessoas atendidas. Tratando em tese do problema habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano que conjugue ações da União, estados e municípios. Incorporou-se também a essa área as subáreas relativas ao planejamento urbano e ao transporte urbano de massas. São computadas despesas com o financiamento de habitações urbanas e rurais e com transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS. Não considera despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.

Saneamento e meio ambiente – As políticas de Saneamento buscam como objetivo geral melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura dos serviços de água e esgotos. Podendo existir uma focalização na população localizada em áreas de maior concentração de pobreza, de baixa renda e de maior ocorrência de doenças decorrentes da inexistência e/ou deficiências dos serviços de abastecimento de água. Os programas dividem-se em relação aos problemas de atendimento da população com serviços de abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta e destinação final de resíduos sólidos, além do atendimento da população com a implantação de infra-estrutura de saneamento básico. Portanto, os gastos na área compreendem a implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos. Programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fazem parte da soma de dispêndios nesta área. A área de meio ambiente engloba ações de defesa contra poluição, erosão, secas e inundações, além da proteção à fauna e à flora. Importante ressaltar que não foram incluídos os gastos administrativos do Ministério do Meio Ambiente por entender que o conjunto de ações sociais incluídas no GSF é bastante pequeno *vis-à-vis* os gastos totais do ministério e, também, porque não é possível distinguir e apropriar os gastos por tipo de programas e ações desenvolvidas.

37. Não são considerados gastos com esporte de rendimento, tendo em vista o caráter restrito.

4 CLASSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO

O conceito de fonte de financiamento adotado neste trabalho é o mesmo utilizado na elaboração/execução orçamentária da União, isto é, *não se trata da arrecadação de ingressos, mas de sua destinação durante a execução orçamentária*. As despesas de cada programa e respectivas ações estão associadas a um determinado fundo que as financiam. A divisão das fontes ocorre de duas maneiras: *i*) recursos do Tesouro, que abrangem as receitas provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras fontes, que na maioria das vezes têm menor participação no financiamento; e *ii*) recursos de outras fontes, constituído por recursos provenientes da aplicação do salário-educação, por recursos diretamente arrecadados e por outras fontes, agregadas por terem menor representação proporcional.

5 AMPLITUDE DE COBERTURA

O levantamento do GSF e de suas fontes de financiamento abrange os dispêndios realizados pela administração direta, bem como os gastos decorrentes das transferências intergovernamentais (a estados, Distrito Federal e municípios), excluídas as transferências intragovernamentais, isto é, aqueles repasses do governo federal para suas autarquias, fundações e fundos (ou vice-versa) com recursos provenientes de impostos, de contribuições e de receitas próprias. Exclui as sociedades de economia mista, mas inclui os gastos das empresas públicas com benefícios a servidores e aqueles realizados com seus programas e projetos/atividades (ações) considerados de cunho social.

Ainda em relação às transferências intergovernamentais, somente as voluntárias são consideradas como gasto do governo federal, excluindo do cálculo as transferências constitucionais, como é o caso da cota-parte dos estados e do Distrito Federal no salário-família. Finalmente, a amplitude de cobertura do GSF abrange as: *i*) despesas correntes; e *ii*) despesas de capital feitas diretamente pelos órgãos encarregados pelas ações via transferências negociadas. O primeiro tipo é caracterizado pelo pagamento de pessoal e de compras de bens e serviços destinadas à manutenção das atividades administrativas e à execução de programas e ações (projetos/atividades) específicos, bem como os juros e os encargos da dívida e as transferências a organismos internacionais. Já o segundo tipo considera apenas os investimentos, as inversões financeiras e outras despesas de capital.

6 CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS

Uma das preocupações na fase de consolidação do GSF e de suas fontes de financiamento é o risco de dupla contagem dos dispêndios. Nesse sentido, a agregação dos gastos é feita segundo a classificação funcional-programática, a classificação por natureza da despesa e por fontes de financiamento dos recursos. Assim, além de eliminar a dupla contagem nas transferências, permite: *i*) conhecer os montantes transferidos pelo governo federal aos estados e municípios, bem como a instituições privadas; *ii*) mensurar os custos diretos da máquina governamental na administração dos programas ou das áreas de atuação; e *iii*) identificar, para tratamento diferenciado, os dispêndios referentes a benefícios assistenciais e/ou previdenciários concedidos aos servidores públicos federais.

7 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA PESSOAL ATIVO E INATIVO

Os dados relativos aos recursos humanos alocados nas áreas de atuação refletem os gastos com pessoal ativo e são computados exclusivamente para aqueles órgãos ou programas que desenvolvem ações de cunho social. Já os dispêndios com inativos e pensionistas, referentes a pagamento de aposentadorias, reformas e pensões de antigos servidores (e/ou seus beneficiários) dos três Poderes e dos antigos territórios, salário-família e outros benefícios (que fazem parte da rubrica de pessoal, no conceito contábil de natureza de gasto dos registros oficiais) estão alocados na área de atuação benefícios a servidores públicos federais.

8 DEFLATORES

O Ipea adotou em sua metodologia o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), aplicado mês a mês, para deflacionar as séries de gasto social. A escolha da correção mês a mês dos dispêndios em detrimento da opção pela correção via média anual foi tomada em virtude das seguintes constatações:

Algumas áreas de atuação apresentam cronogramas de dispêndios irregulares ao longo do ano, com tendência de a despesa se concentrar nos últimos meses do ano em observação; e a correção pela média anual pode resultar em distorções graves para valores constantes, as quais tendem a invalidar comparações com outros anos de uma mesma série, em virtude de ela não captar uma variância acentuada nas taxas inflacionárias mensais e/ou em períodos de aceleração inflacionária, nos quais a execução mensal do orçamento aprovado é corroída pela inflação.

9 GSF, FONTES DE FINANCIAMENTO E O ORÇAMENTO 2000

A atividade de calcular o GSF e suas fontes de financiamento foi reformulada a partir de 2000 em virtude das mudanças ocorridas no processo de planejamento e orçamento da administração pública federal do PPA 2000-2003 e, particularmente, do Orçamento Geral da União de 2000, tendo como protagonista a figura do programa ao assumir o papel de elemento integrador dos processos de planejamento e de orçamento.

No tocante ao sistema orçamentário, essas modificações ocorreram na classificação funcional-programática, com o surgimento das figuras subfunção e ação e do respectivo desaparecimento de subprograma e projeto/atividade (nível mais analítico da classificação, utilizado pelo Ipea para agregar gasto social).

Com essa mudança, a característica de continuidade que vinha sendo observada nos projetos/atividades ao longo dos anos 1990 deixou de existir, ou seja, as ações de governo criadas no bojo do PPA 2000-2003 não guardam uma correspondência com aquele nível de detalhamento da execução orçamentária, seja em termos de código, seja de descritor.

Isso implicou o seguinte ponto de inflexão: deve-se rever a atual metodologia com vistas a incorporar as especificidades da nova estrutura, ou mantê-la e ter de administrar as dificuldades que surgiriam naturalmente ao longo do processo de mensuração do GSF?

Após análise das vantagens e das desvantagens das duas opções, decidiu que a mensuração do GSF para 2000 e 2002 ainda continuaria sendo realizada por meio da metodologia em vigência, uma vez que a segunda opção requer mais tempo e um número maior de pessoas envolvidas.

Estabelecida a primeira opção, surgiram mais dois desafios: o primeiro consistia em manter certo nível de comparabilidade dos gastos sociais entre as duas décadas; e o segundo foi identificar no novo orçamento ações típicas de gasto social. Para tanto, foi de grande valia a listagem “de para” organizada pela SOF/MP, que consiste em verificar a correspondência entre as ações e os antigos projetos/atividades considerados sociais.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Danúzia Queiroz

Silvia Maria Alves

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares