



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ

SEMINARIO INTERNACIONAL
COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
UNA REVISION PERENTORIA DE ALGUNAS DE SUS DIMENSIONES

Ciudad de Panamá, 7 y 8 septiembre 2006

Universalização do gasto e diversificação das fontes de financiamento – o caso da seguridade social no Brasil *

José Roberto Rodrigues Afonso

* Estudo a ser apresentado, no Seminário Internacional Cohesion Social en América Latina y el Caribe: una Revisión Perentoria de algunas de sus Dimensiones, a ser realizado na Ciudad de Panamá, em 6-7/9/2007. Elaborado para CEPAL, com base em informações disponíveis até agosto de 2006. Versão preliminar; pede-se não circular. O economista Rafael Barroso auxiliou na pesquisa

ÍNDICE

I.	Introdução	1
II.	Histórico Recente das Finanças da Seguridade	12
	1. Pré-Constituinte	12
	2. Reestruturação na Constituição de 1988	13
	3. Pós-Constituinte	18
III.	Estrutura Atual de Financiamento e Gasto	29
IV.	Avaliações e Perspectivas	34
	Bibliografia	41
	Anexo I - Aumentos Recentes das Contribuições Sociais	43

I. Introdução

O gasto público com proteção social normalmente é financiado na maioria dos países por intermédio da cobrança de contribuições incidentes sobre a folha salarial. O Brasil apresenta um arranjo peculiar, especialmente em torno das ações e serviços da seguridade social – que, por definição constitucional, compreende a previdência, a saúde e a assistência social. Na origem dessas definições institucionais está um peculiar binômio: a expansão e universalização dos benefícios e serviços públicos concomitantemente com a diminuição da dependência do financiamento sobre a base salarial.

O marco regulatório vigente começou a ser definido na promulgação da Constituição atual, em outubro de 1988. Ela inovou não apenas ao adotar o conceito de seguridade social. Também flexibilizou o acesso à previdência social e elevou seus benefícios, universalizou o acesso à saúde e à assistência social e, para financiar tal pressão de gasto, criou e diversificou as fontes de financiamento, ao prever que as contribuições destinadas ao custeio da seguridade incidissem não apenas sobre a folha salarial, como também os empregadores contribuíssem sobre suas vendas e lucros, além das rendas provenientes de loterias em geral. No próprio texto constitucional, foram detalhadas muitas outras regras sobre as finanças dessas ações estatais – a começar pela organização de um orçamento para a seguridade em separado ao fiscal.

As mudanças mais relevantes da mesma Constituição resultaram, como já se previa, em fortes pressões pela elevação do gasto, advindas dentre outras, da universalização do acesso à saúde, da expansão da previdência para trabalhadores rurais e da fixação do salário-mínimo como piso de benefício, da criação de renda mensal vitalícia para idosos e deficientes sem renda. Por conseguinte, tal processo também determinou ou resultou no crescimento das contribuições sociais (é possível especular qual o verdadeiro sentido de causa e efeito) porque, pelo lado da receita, houve um intenso e rápido aumento da carga tributária global no País, puxado justamente pelas contribuições sociais vinculadas a seguridade social.

Na prática, o arranjo institucional das finanças da seguridade nunca foi adequado e plenamente implantado. O gasto com benefícios previdenciários e assistenciais cresceu explosivamente - inclusive, nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. Em poucos anos, mudanças constitucionais começaram a ser promovidas e levaram ao abandono da solução universal pensada pelos constituintes. Os defensores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), primeiro, tentaram impedir que a arrecadação das contribuições para a seguridade social fosse utilizada como fonte de custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais e, depois, optaram por criar uma vinculação das contribuições dos empregadores e dos empregados sobre a folha salarial exclusivamente para a previdência.

As autoridades fazendárias, por sua vez, reagiram criando um mecanismo provisório de desvinculação geral da receita da União, sucessivamente prorrogado e que acabou induzindo uma forte expansão das contribuições não compartilhadas com outras esferas de governo (como são os principais impostos federais). Posteriormente, os defensores da saúde, cuja universalização resultou na organização de um sistema nacional descentralizado, reagiram reclamando e obtendo, primeiro, a criação de uma Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) vinculada ao setor e, depois, uma vinculação geral da receita de impostos.

O impacto fiscal do processo, como já foi antecipado, foi uma expansão importante tanto de gastos, quando de receitas, inclusive após a estabilização monetária obtida com a criação do Real em 1994. A carga tributária global brasileira cresceu intensamente, chegando atualmente à casa de

39 por cento do PIB.¹ A arrecadação das contribuições (que não compreende apenas as incidentes sobre salários) já supera a dos impostos clássicos.

O tamanho do gasto público também cresceu (e muito) puxado por dois componentes de transferência de renda: benefícios sociais e juros da dívida pública. No sentido inverso, a demanda governamental por bens e serviços não tem crescido – pelo contrário, a taxa de investimento público retrocedeu sensivelmente. Só os benefícios da previdência (contados todos os regimes) já superam a casa de 12 por cento do PIB nos orçamentos públicos.

A descentralização fiscal avançou, especialmente em torno da saúde, com participação crescente dos municípios. O governo federal, por sua vez, vem aumentando sua presença na assistência social, pela forte expansão que promoveu recentemente na cobertura do programa unificado de transferência de renda as famílias mais pobres.

É interessante conhecer esse processo peculiar de evolução institucional das finanças da seguridade social no Brasil, inclusive para avaliar e eventualmente extrair lições para outros países. Por certo, não se pode dizer que é um modelo, muito menos que seja ideal. São identificados aspectos claramente positivos - como universalizar a prestação de serviços sociais básicos, ampliar fortemente a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e no fato de ambos os processos beneficiarem mais às camadas mais pobres da população, com inegável redução da pobreza absoluta e até da crônica desigualdade. Por outro lado, não podem ser negados os impactos negativos – o mais visível é a necessidade de manter uma carga tributária excessivamente elevada, muito acima da média das economias emergentes, e, o pior, com uma péssima qualidade da tributação, com efeitos cumulativos e onerando investimentos e exportações.

Este debate não está descolado do contexto mais macro que marcou a economia e a sociedade brasileira no mesmo período. Não custa lembrar rapidamente, que a exemplo de outras economias latinas, o país logrou finalmente sucesso em estabilizar sua economia, após décadas de inflação descontrolada, porém, tem fracassado na tentativa de acelerar seu ritmo de crescimento econômico – desde 2002, ficou para trás até do resto do continente, quanto mais das economias emergentes.² Se falhou no quesito crescimento, por outro lado, consolidou a democracia no campo político e avançou muito nas áreas sociais, porque, desde a segunda metade dos anos noventa, implantou políticas públicas ativas.³

¹ Sempre que for citada a carga tributária brasileira neste trabalho estará sendo utilizado o conceito de contas nacionais mais abrangente: compreendendo impostos, taxas e todas as contribuições (incluindo aquelas compulsoriamente coletadas, ainda que a receita seja destinada a entidades privadas), arrecadadas pelas três esferas de governo no País, ainda que já vencidas (a título de dívida ativa, multas e juros de mora).

Para fonte de todas as citações da carga neste trabalho, ver (Afonso e Meirelles, 2006) – que toma por base a metodologia adotada pelo FMI em seu Anuário Fiscal e pelas contas nacionais.

Chama-se a atenção que o governo federal (por intermédio da Secretária da Receita Federal do Ministério da Fazenda) adota oficialmente outra forma de mensuração e chega a resultados bem inferiores – porque, tende a subestimar os impostos estaduais e municipais e não computa na carga a arrecadação de royalties (petróleo, energia elétrica), as demais contribuições econômicas, as rendas oriundas de loterias e concursos e, o principal, a dívida ativa e as multas e juros de mora sobre dívidas tributárias (como recomendado pela contabilidade nacional). Nesta apuração, a carga tributária global em 2005 foi de apenas 37.37 por cento do PIB – ver (SRF, 2006).

² Em resumo: “To understand the depth of this frustration, it is enough to that, had the country maintained the growth pace of the half-century prior to 1980, she would now be ranked among the developed nations of the world. Per capita GDP would be double the current level and the major share of the country’s labor force, economic activities and economically more backward regions would already have been absorbed by the more modern sectors of the economy” - segundo Serra (2003, p.2).

³ Complementando **O raciocínio** “Fortunately, the overall scenario was also marked in Brazil by some very positive developments: democratization, deepening of the concept and practice of political equality and a growing spirit of tolerance within Brazilian society, in the face – to use Hirschman’s words - of “the massive, stubborn and exasperating otherness of the others... Most surprising to many observers, however, is the fact that the flip side of this long period of economic sluggishness was accentuated social progress, especially since the second half of the nineties. This was evident in a number of very emblematic indicators, including the UN index of human development, infant mortality, child labor, nutrition, schooling, poverty and evolution of the minimum wage, an item of fundamental importance for those who depend on government pensions.” – segundo Serra (2003 p. 3-4).

A proposta deste trabalho, portanto, é avaliar os padrões de gasto e de financiamento das ações e serviços da seguridade social no Brasil.

O estado das artes da *seguridade social* no Brasil é de um conceito que foi abandonado, de fato (mas não de direito) na formulação e execução das políticas sociais e mesmo das finanças públicas (como será argumentado a seguir).

O debate político é pontual: carregado de paixões (para não dizer ideologia), alguns alegam que as contribuições sociais arrecadam mais do que a soma dos gastos públicos interpretados como componentes da seguridade. O debate técnico também tem sido limitado, mas numa direção radicalmente oposta: focado nas reclamações da rigidez orçamentária e na pregação a favor de regras de desvinculação. Na prática, o aumento da carga tributária, sucessivo e intenso, tem permitido agradar os dois interesses divergentes: ao mesmo tempo, viabilizou o forte aumento de gastos sociais e ainda gerou receitas desvinculadas para compor o crescente superávit primário e custear os encargos da dívida.

Um enfrentamento abrangente e definitivo das questões e impasses que marcam a seguridade social tem sido evitado ou adiado. Afinal, certamente são discussões politicamente delicadas e tecnicamente complexas. O problema é o custo alto que pode estar sendo cobrado da economia nacional. Uma autocrítica necessária começa por reconhecer que o padrão adotado de financiamento e de gasto público, especialmente na área social, pode constituir um importante fator (longe de se achar que seja único, muito menos que seja o maior determinante) para que o Brasil venha apresentando um desempenho comparado muito inferior às demais economias emergentes, até mesmo as latinas. No curto prazo, há três anos o Brasil cresce a taxas anuais inferiores a média do continente, que já é dos que menos cresce no mundo. Pior, para o médio e longo prazo, não há qualquer plano ou estratégia de desenvolvimento formulado e implementado. É preciso abandonar dogmas, refazer diagnósticos e propor alternativas para se retomar a trilha do desenvolvimento econômico e social.

O texto está organizado em quatro partes. A primeira apresenta brevemente o estado das artes da tributação no país. A segunda recupera a evolução recente da regulação institucional das finanças da seguridade social. A terceira aborda o gasto público social, com ênfase nos usos e fontes das ações do governo federal. A conclusão aponta os problemas resultantes do padrão de financiamento e do gasto e especula sobre as perspectivas das políticas sociais no País.

Estado das Artes da Tributação no Brasil

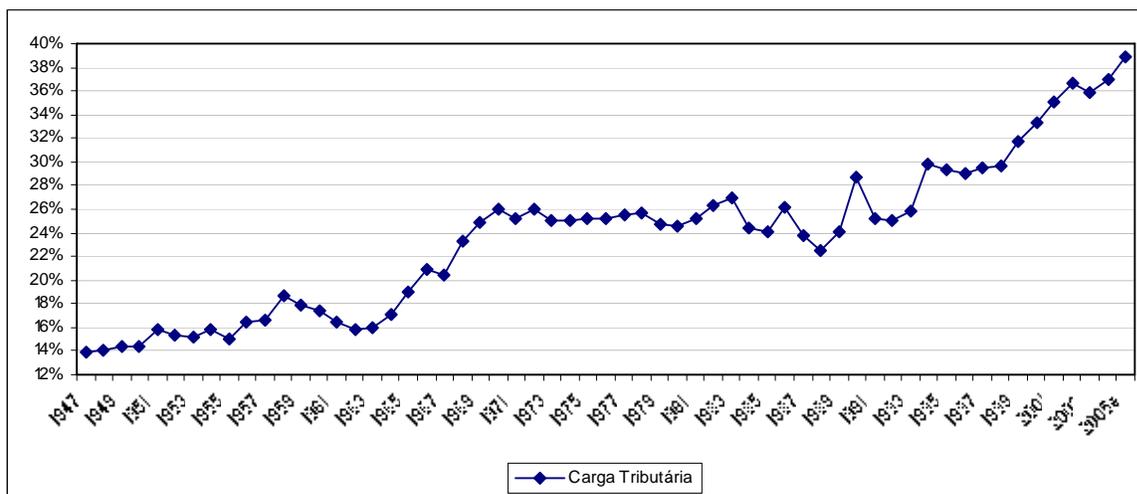
Antes de aprofundar a análise da seguridade social, é interessante examinar, brevemente, a evolução e a estrutura da carga tributária global brasileira. Isto porque, a recente expansão dos gastos com a seguridade no país coincidiu com um intenso crescimento da carga tributária global no país e também das contribuições a ela vinculadas, como será visto a seguir.

Figura 1 mostra a clara tendência expansionista da razão entre arrecadação tributária e PIB no período do pós-guerra.

As bases do sistema tributário vigente foram definidas em meados dos anos sessenta. A reforma de 1988 mais o aperfeiçoou, descentralizou e diversificou, porém, não estruturou um novo sistema. Daquela época até 1993, a carga global girou em torno de 25 por cento do PIB, que já era um patamar elevado para muitas economias emergentes, especialmente as asiáticas.

A estabilização da economia, entretanto, gerou dois ciclos expansivos. Primeiro, o Real levou a carga ao patamar de 29 por cento do PIB, que até se pode dizer que já vigia, mas era escondido pelo chamado efeito Tanzi. De qualquer forma, se aí tivesse permanecido, o Brasil estaria na média das economias emergentes. Segundo, a partir da grave crise externa de 1998, o país iniciou uma impressionante e contínua escalada da carga tributária global, mantida até mesmo depois de dissipada a crise de confiança da troca de governo em 2003.

Figura 1
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL NO PÓS-GUERRA: 1947-2005



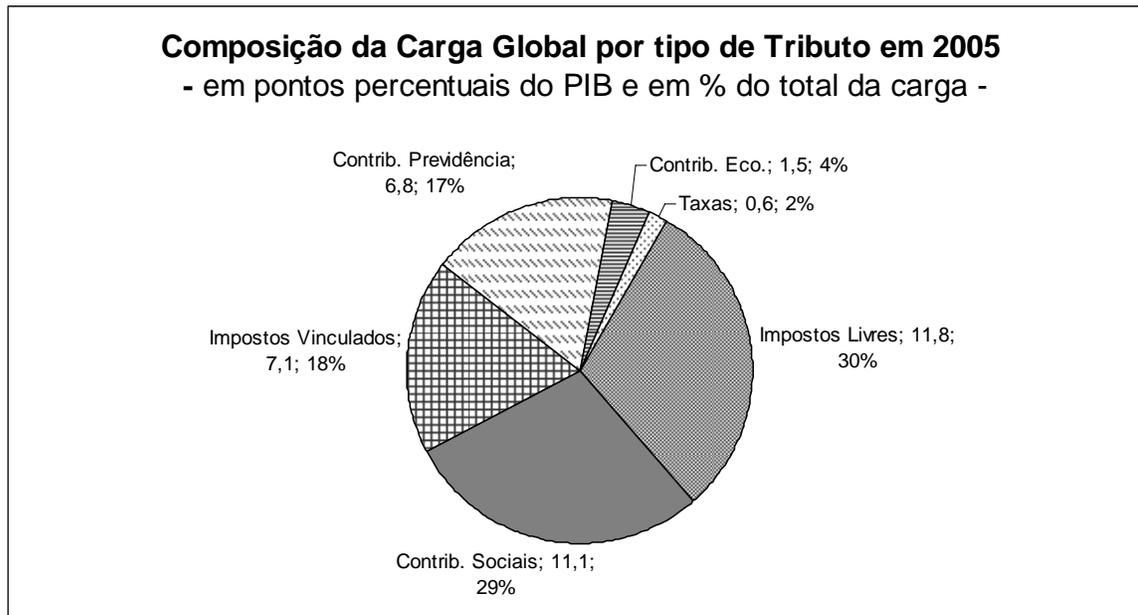
Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006). Fonte: (Araújo, 2001) com atualização dos dados de 2001 a 2005
a/ Dados para 2005 são uma estimativa preliminar.

Em 2005, a carga bateu novo recorde: chegou à casa de 39 por cento do PIB – sempre lembrando que este trabalho adota o seu conceito mais abrangente. Por tipo de tributo, a composição da arrecadação tributária nacional é dividida quase ao meio – vide Figura 2.

É um caso raro, provavelmente único em todo mundo. O sistema tributário clássico é composto por impostos e, como tal, mereceu um extenso capítulo na Constituição de 1988 (com competências exclusivas, severas restrições ao poder de tributar, partilha federativa detalhada, dentre outros aspectos). Mas, os impostos arrecadaram apenas 18,9 por cento do PIB em 2005 no Brasil, o equivalente a 48 por cento da carga global, dos quais apenas 30 por cento poderiam ser livremente alocados pelos governos. As taxas, por sua vez, coletaram 0,6 pontos do PIB e responderam por dois por cento da carga global. A outra metade exata da carga tributária nacional foi recolhida a título de contribuições.

As contribuições constituem um sistema tributário *paralelo*, submetidas a regras e restrições por vezes diferenciadas das aplicados aos impostos – como as da seguridade social, com menos restrições para sua criação e majoração. Nas mais diferentes formas e títulos, o conjunto de contribuições arrecadou o equivalente a 19,5 por cento do PIB em 2005, superando em mais de 1 ponto percentual do PIB o que foi recolhido por intermédio dos impostos tradicionais.

Figura 2
COMPOSIÇÃO DA CARGA GLOBAL POR TIPO DE TRIBUTO: 2005



Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006).

a/ Dados para 2005 são uma estimativa preliminar.

É comum se associar a cobrança de contribuições à taxação da folha salarial e a vinculação de sua receita para a previdência, como ocorre em quase todos os outros países. Porém, tal modalidade só arrecadou o equivalente a 6,8 por cento do PIB e respondeu por menos de 18 por cento da receita tributária nacional (e mesmo aí computado, além do regime geral, os aportes para os regimes próprios de servidores). Outras contribuições também são exigidas sobre folha salarial (inclusive para financiarem fundos e ações privadas, como o FGTS e o sistema sindical), mas também existem contribuições sociais sobre outras bases diferentes de salários (as mais relevantes são sobre receitas e lucros). E ainda existe uma categoria de contribuições de intervenção no domínio econômico (as mais relevantes alcançando petróleo e energia, inclusive a título de *royalties* e participações).

A carga tributária global se situa na média dos países ricos e mais de 10 pontos do PIB acima da média das economias emergentes – conforme comparações indicadas na Figura 3. A situação se inverte quando computados os tributos incidentes sobre a produção, as vendas e o consumo de bens e serviços nos mercados domésticos – enquanto a média dos países ricos mal chega a 12 por cento do PIB, o Brasil chega perto de 20 por cento do PIB. Se considerado que o ICMS estadual seria o tributo mais equivalente ao IVA cobrado pelos governos centrais em todos os outros países, e não há maiores discrepâncias no tamanho dessa carga, é deduzido que o excesso local decorre da aplicação e grande arrecadação de contribuições sobre receitas e movimentação financeira.

A Figura 4, com base em estatísticas de recente anuário do FMI. A situação se inverte quando computados os tributos incidentes sobre a produção, as vendas e o consumo de bens e serviços nos mercados domésticos – enquanto a média dos países ricos mal chega a 12 por cento do PIB, o Brasil chega perto de 20 por cento do PIB. Se considerado que o ICMS estadual seria o tributo mais equivalente ao IVA cobrado pelos governos centrais em todos os outros países, e não há maiores discrepâncias no tamanho dessa carga, é deduzido que o excesso local decorre da aplicação e grande arrecadação de contribuições sobre receitas e movimentação financeira.

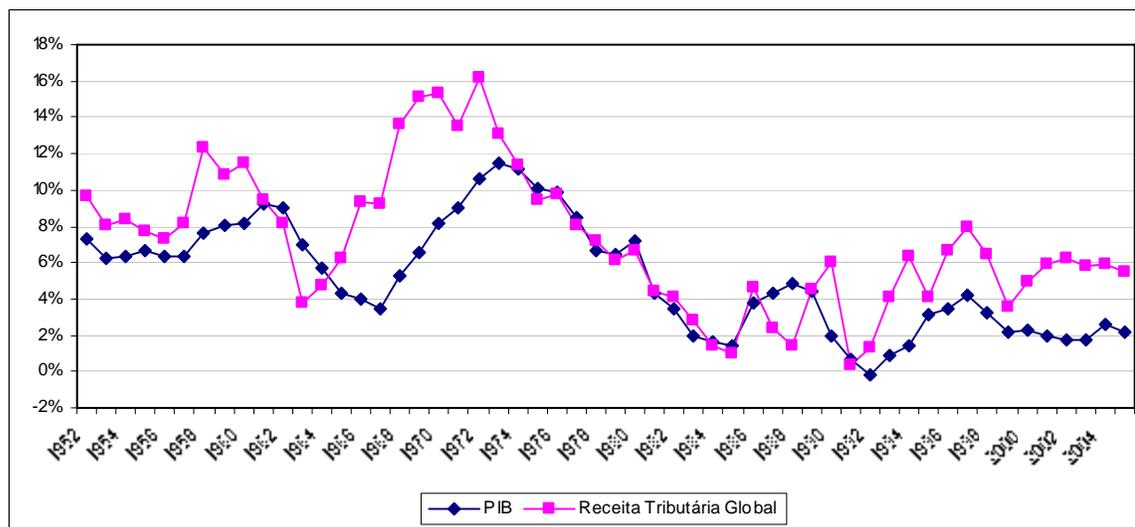
até mesmo para crescer. A maioria dessas contribuições sociais, por serem cumulativas, trouxe efeitos negativos para a competitividade da economia.⁵

A elevação recente da carga também pode ter prejudicado o crescimento econômico, inclusive ao ponto do país estar perdendo participação dentro do próprio continente desde 2003, pois, tem crescido abaixo da média continental, que já está muito aquém da observada nas economias emergentes. É importante qualificar que não se trata de argumentar que uma carga tributária elevada por si impede o crescimento econômico – aliás, fosse assim os países europeus, com as mais altas cargas, não teriam crescido e nem deixariam de crescer.

O problema brasileiro está localizado no último ciclo de expansão da carga, observado desde a segunda metade dos anos 90. Foi rompido o padrão histórico anterior, nítido no pós-guerra, em que o aumento da carga era logrado na fase expansionista do ciclo econômico (quando a taxa de crescimento da arrecadação tributária tendia a superar a do PIB) e o nível da carga se mantinha na fase decrescente do ciclo (quando ambas as curvas se aproximavam). Em que pese algumas oscilações, a economia manteve um ritmo bastante reduzido de crescimento desde a criação do Real (em torno de 2,2 por cento ao ano, em média) ao mesmo tempo, em que a expansão média da receita tributária nacional chegou perto do triplo – vide evolução das taxas de crescimento médio (quinquenal) na Figura 5. Num cenário particular deste, é inevitável supor que a tributação jogou um peso importante para retardar ou frear o crescimento econômico, em especial quando manteve a tributação das exportações e aumentou a incidência sobre bens de capital.

Figura 5

CRESCIMENTO NO PÓS-GUERRA DO PIB E DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL: 1952-2005 (MÉDIA MÓVEL DE 5 ANOS DA TAXA REAL ANUAL)



Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006). Fonte: IBGE, (Araújo, 2001).

No último ciclo expansionista, entre 1998 e 2003, houve um incremento da carga global de 9,3 pontos percentuais do PIB. É curioso notar que, durante esse período, muito se discutiu uma

⁵ As contribuições sobre receitas e movimentação financeira, que tem impacto cumulativo na economia produzem efeitos bastante diferenciados por atividade de economia. O efeito depende do número de elos que compõem as respectivas cadeias produtivas e do peso do consumo intermediário relativamente ao valor da produção. Quanto maior o número de elos e quanto maior o peso do consumo intermediário na produção total, maior era o impacto da incidência em cascata das três contribuições. Uma elevada relação consumo intermediário/valor da produção poderia gerar impactos distintos dependendo do nível de demanda por insumos importados e do grau de formalidade dos fornecedores de insumos domésticos. Para detalhar as análises da mensuração e dos efeitos da cumulatividade, ver estudos como (Varsano et alli, 2001) e (FGV, 2001).

reforma tributária baseada apenas no imposto estadual sobre circulação de mercadorias (ICMS) - nunca concretizada. Mas tal imposto explicou apenas 13 por cento daquele incremento da carga global, enquanto as duas contribuições dos empregadores sobre receitas (COFINS e PIS/PASEP) responderam por 31 por cento. Esta observação é para apontar que as contribuições determinaram a maior parte do aumento recente da carga.

As contribuições promoveram dois fenômenos no sistema tributário e na federação: elevaram a carga tributária e, ao mesmo tempo, recentralizaram a arrecadação (e parte do poder fiscal).⁶ Ainda que tal efeito tenha sido parcialmente atenuado pelo aumento das transferências para outros governos, isto resultou em mais dependência e provocou desequilíbrios na divisão federativa com os estados perdendo drasticamente posição relativa, em parte compensada pela maior presença da esfera municipal de governo.

A evolução da divisão federativa da receita tributária disponível (depois de computadas a partilha constitucional da receita dos impostos) nas últimas quatro décadas, intermediada por duas reformas (a centralizadora dos militares nos anos 60 e a descentralizadora da Constituição de 1988), é mostrada na

⁶ O exame da evolução histórica da estrutura da carga tributária brasileira mostra, de um lado, uma drástica diminuição da carga do único imposto federal do tipo valor adicionado - o IPI: em 1970, ele arrecadou o equivalente a 4,4 por cento do PIB; em 1980 e 1990, esse coeficiente caiu pela metade; dez anos mais tarde (em 2000), não passou de 1,6 por cento do PIB; em 2005, ficou em 1,2 por cento, um dos níveis mais baixos de sua história. Em troca, as contribuições sociais incidentes sobre receitas em geral e faturamento (como o PIS/Pasep, criado no início dos anos setenta, e a COFINS, no início dos anos oitenta – como FINSOCIAL) foram vigorosamente ampliadas após a reforma de 1988. Em 1980, a cobrança de PIS rendeu apenas um por cento do PIB; em 1990, as duas contribuições já arrecadaram 2,7 por cento do produto; em 2000, a carga conjunta foi de 4,4 por cento; e em 2005, foi recorde – 5,6 por cento do PIB (dos quais, 4,4 pontos devidos à COFINS). Incluindo, ainda, a arrecadação de 1,5 por cento do PIB obtida com a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) e de 1,3 pontos com a incidente sobre o lucro (CSLL), a carga tributária decorrente das quatro contribuições chegou a 8,4 por cento do PIB em 2005! Esse montante equivale a mais de seis vezes a arrecadação de IPI federal e já supera a arrecadação do ICMS estadual ou a do imposto federal de renda.

Figura 6. Os governos estaduais se revelaram os grandes perdedores na Federação brasileira: despencaram de 35 por cento em 1965 para 25 por cento em 2005, do total da receita tributária disponível.⁷ Enquanto isso, os governos municipais saltaram de cerca de 10 por cento para 17 por cento no mesmo período. Já o governo federal, que detinha em torno de 55 por cento da carga tributária global em 1965, subiu para 58 por cento em 2005, mesmo depois da reforma descentralizadora de 1988 e a presença majoritária desta esfera se deve exclusivamente à cobrança de contribuições. O objetivo maior dos Constituintes de 1988 de promover uma descentralização fiscal acabou resultando em uma tendência inequívoca à municipalização e, no período mais recente, a uma recuperação da importância relativa do governo federal, tendo os estados como os grandes prejudicados da história.

⁷ Como era de se esperar, governadores detectaram o problema, porém, optaram por lutar por soluções que acabaram se revelando ineficazes. Assim, na emenda constitucional promulgada ao final de 2003, os governos subnacionais introduziram uma partilha de um quarto da arrecadação da Cide, ainda que vinculada a investimentos em transportes, uma vez que o governo federal criou e vinha utilizando em larga escala tal tributo. A seguir, a arrecadação da citada contribuição econômica passou a ter dos piores desempenhos dentre as receitas federais (possivelmente, com parte de sua incidência deslocada para a COFINS, que 100 por cento é mantida nos cofres da União). Em torno do projeto que ainda tramita da mesma reforma, os defensores do municipalismo optaram por pleitear aumento de 1 ponto percentual na partilha de IR e IPI em favor do FPM, a ser entregue no último mês do ano, porém, até agora, o projeto não foi votado – obstruído pelo governo federal. Este, por exemplo, quando editou a medida provisória que desonerava investimentos (a chamada MP do Bem), concedia a maioria dos incentivos no âmbito do IRPJ enquanto preservava a CSLL, que não é compartilhada. Os impasses tem marcado também o retardo e mesmo os cortes nos repasses em torno da chamada Lei Kandir (que reformou o imposto estadual, desonerando exportações e investimentos, em troca da concessão temporária de compensações financeiras pelo governo federal aos estaduais).

Figura 6
CARGA TRIBUTÁRIA E RECEITA TRIBUTÁVEL DISPONÍVEL POR ESFERA DE GOVERNO: 1965-2005

	Carga		Divisão Federativa		Soma
	% do PIB	União	Estados	Municípios	
1965	18,99	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	26,97	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	25,24	54,7	29,6	15,7	100,0
1994	29,75	59,3	25,1	15,6	100,0
1998	29,64	56,2	26,6	17,2	100,0
2005	28,94	57,6	25,2	17,2	100,0

Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006). Fonte: (Araújo, 2001) com atualização de dados para 2001 a 2005
 a/ Receita Disponível = Arrecadação Própria mais/ menos repartição constitucional de impostos

A faceta socialmente mais danosa desse padrão de tributação, porém, envolve a regressividade elevada e que deve ter piorado. Como já foi dito, a carga tributária recorre largamente à cobrança indireta de tributos. Isto ocorre mesmo no caso das contribuições sociais e possivelmente com efeitos até mais prejudiciais do que nos impostos, pois, ICMS e IPI aplicam alíquotas diferenciadas e com algum grau de progressividade e seletividade, enquanto a COFINS e o PIS usam alíquotas uniformes para todos os setores (a diferenciação vem por isenções, mas que não são tão amplas).

Por mais progressiva que seja a cobrança dos impostos de renda e sobre o patrimônio (cuja carga nacional ainda é relativamente baixa), seu efeito é muito baixo diante do enorme peso dos tributos indiretos e vários estudos mostram uma relação direta e contínua entre renda familiar e o peso nela dos tributos indiretos. Um estudo recente - vide (Fecomercio, 2006) - estima que a carga média para uma família, no menor decil, com renda média inferior a dois salários-mínimos seja o triplo da incidente sobre aquelas de renda superior a 30 salários, no maior decil. A mesma estimativa aponta que o aumento da carga em período recente, por estar mais fortemente apoiada em tributos indiretos do que diretos, resultou que o aumento do ônus tributário atingiu proporcionalmente mais as famílias que ganhavam menos – como revela Figura 7, extraída de (Fecomercio, 2006).

Figura 7
CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA E INDIRETA SOBRE A RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS: 1996 E 2004

Renda Mensal Familiar	Em % da Renda Familiar				Carga Tributária Total		Acréscimo de Carga Tributária
	Tributação Direta		Tributação Indireta		1996	2004	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Elaboração: (Fecomercio, 2006). Fonte: POF/ IBGE

Na mesma linha, vale mencionar um outro estudo recente (Ugá & Santos, 2005), que analisou especificamente o caso da saúde pública no Brasil, procurando quantificar por camadas da população o impacto, seja do padrão de financiamento, seja do padrão de gasto - através do chamado índice de Kakwani.⁸ O índice geral do financiamento global (público e privado) da saúde é levemente regressivo. Esse resultado agregado, segundo os autores, encobre outros problemas como a maior regressividade no gasto privado em saúde e a regressividade de alguns impostos, que financiam a saúde.

⁸ O índice de Kakwani corresponde a duas vezes a área entre a curva de distribuição de pagamentos do tributo e a curva de Lorenz, ou ainda como a diferença entre o índice de concentração de pagamentos e o índice de Gini. Para mais informações vide (Kakwani,1976).

II. Histórico Recente das Finanças da Seguridade

1. Pré-Constituinte

Antes da última reforma constitucional, boa parte das ações e serviços públicos de saúde e assistência tinha caráter contributivo, atrelado à previdência social e beneficiando apenas aos trabalhadores do mercado de trabalho formal.⁹ No caso dos trabalhadores ativos, ter a carteira de trabalho assinada, e, no caso dos trabalhadores inativos, ter o cartão de aposentado ou pensionista de algum instituto oficial de previdência, era a condição necessária para ter acesso aos serviços sociais citados – além, naturalmente, do acesso aos benefícios.

Desde a origem de tais institutos, que remonta a primeira metade do século passado, tal acesso exigia que empregados (ativos) e também empregadores contribuíssem com base na folha salarial.

No caso da previdência social, as exceções tinham importância reduzida – como autônomos, que contribuía voluntariamente sobre as rendas por ele declaradas, e trabalhadores rurais, cujas contribuições de empregadores estariam vinculadas à produção agropecuária (quase toda não declarada ou sonogada). A previdência sempre seguiu um sistema de repartição simples e, por ter largos superávits financeiros, nunca despertou maiores preocupações em torno do seu equilíbrio atuarial – vale citar que, em 1970, tinha 4,5 contribuintes para cada beneficiário, tendo essa relação caído para 2,5 em 1990 e 1,7 quando instalada a Assembléia Revisora da Constituinte no ano de 1997. As insuficiências financeiras ou perspectivas de crises foram historicamente enfrentadas com reajustes das alíquotas das respectivas contribuições sobre a folha salarial, sobretudo as devidas pelos empregadores (que passaram de 15 por cento na segunda metade dos anos sessenta para 20 por cento a partir dos anos noventa, apenas para custeio das aposentadorias e pensões).

Ações públicas chamadas de parafiscais (porque os recursos não tramitavam pelos orçamentos públicos) surgiram e cresceram muito a partir dos anos setenta. Trabalhadores com carteira assinada passaram a ter direito a dois fundos individuais de poupança compulsória, pois, seus empregadores eram obrigados a recolher contribuições. Primeiro, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), até hoje formado por contribuições mensais sobre a folha salarial. Segundo, o Programa de Integração Social (PIS),¹⁰ que mobilizava fontes diversas (vendas, folha salarial, mesmo adicional do imposto de renda ou receita orçamentária, dependendo da atividade do empregador), mas cujos depósitos individuais cessaram com a Constituição de 1988 (passando a ser um fundo coletivo). Em ambos os casos, os saques de tais fundos eram limitados: o principal motivo seria no ato da demissão ou aposentadoria (no caso do FGTS, até hoje pode ser usado para compra de casa própria pelos trabalhadores de menor renda).

Outras ações públicas, de menor relevância fiscal financeira, também foram organizadas ao longo desse tempo, geralmente abastecidas por contribuições sobre a folha salarial. Um exemplo era o ensino: até hoje, o setor público conta com um aporte adicional: uma contribuição de empregadores incidente sobre folha salarial (aliás, conhecida como salário-educação), e, mesmo no âmbito privado, entidades sindicais oferecem aprendizado profissionalizante custeado por contribuição sobre os salários do respectivo setor (que também financiam serviços ditos sociais).

Em 1982, foi criada uma nova contribuição social e um novo programa que veio a se constituir no embrião da diversificação e expansão futura: era um fundo para financiar investimentos sociais (conhecido como FINSOCIAL), alimentado por uma contribuição social (com alíquota de 0,5 por cento) incidente sobre o faturamento mercantil (inicialmente restrita as vendas de produtos e sem alcançar os serviços ou as rendas não-mercantis). Como no caso das outras

⁹ Para aprofundar a análise desse período, ver (Azeredo, 1987) e (CNI, 2003).

¹⁰ No caso dos servidores públicos, o programa atende pelo título de Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público, cuja sigla é PASEP.

contribuições, os recursos tramitavam fora do orçamento público e seriam geridos integralmente pela instituição de crédito federal voltada para o fomento de longo prazo (o já existente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, que então incorporou a sua denominação o Social e passou a ser conhecido como BNDES). Porém, na prática, só uma parcela dos recursos foram administrados pelo banco e aplicados em projetos de investimentos; cada vez mais os recursos foram usados para custeio de programas sociais de interesse do governo federal ou simplesmente eram mantidos entesourados, como uma forma indireta de reduzir a dívida pública. Menciona-se, também, que essa nova contribuição sofreu uma série de questionamentos e derrotas judiciais. Em termos tributários, representou um sério retrocesso a práticas abandonadas na reforma de meados dos anos sessenta: recriava a tributação cumulativa sobre vendas, que tinha sido extinta do sistema tributário brasileiro quando se criaram os impostos do tipo valor adicionado – o estadual sobre circulação de mercadorias (ICM) e o federal sobre produtos industrializados (IPI).

Paralelamente às ações custeadas por contribuições, outras ações sociais eram financiadas pelo orçamento público tradicional, mas sempre tiveram nele um espaço limitado (lembrando que, antes da reforma constitucional, as contribuições eram recolhidas diretamente às entidades descentralizadas e não eram contempladas nas contas dos orçamentos e balanços governamentais).

A situação mais relevante era a da saúde. A maior parte da assistência médica hospitalar e ambulatorial era prestada no âmbito do regime geral de previdência, seja através de unidades próprias, seja através de conveniadas, com acesso limitado aos seus segurados (ativos ou inativos) – em 1988, as despesas com assistência médica (1,1 por cento do PIB) equivaliam a 45 por cento do gasto com benefícios previdenciários (2,5 por cento do PIB). Quem não era vinculado a tal regime, se não tivesse condições de pagar os serviços privados, dependia de conseguir o acesso gratuito às unidades médicas mantidas geralmente por governos estaduais e municipais, que também respondiam pelas poucas iniciativas de atenção primária da saúde. Computadas as demais ações, o total gasto com saúde pelo governo federal foi de 2,3 por cento do PIB e do governo geral consolidado, de 2,7 por cento do PIB.¹¹ O melhor símbolo desse processo é que o governo federal sequer tinha um ministério da saúde – as ações eram concentradas no instituto de assistência médica vinculado ao ministério da previdência (o mesmo ocorria com alguns estados e a grande maioria dos municípios, que só veio a criar secretarias específicas na década de 1990).

Outras ações de proteção social, mesmo que exclusivas dos trabalhadores formais, eram recentes e incipientes – um bom exemplo é o seguro-desemprego, cujo benefício só foi criado pelo governo federal em 1986 e, dependente de dotações correntes do orçamento fiscal, atendia a um número insignificante de desempregados. Mesmo a assistência social, cujas ações eram historicamente concentradas na manutenção de uma rede (própria ou conveniada) de creches para crianças e asilos para idosos, também dependia de aportes da previdência social (ainda que com espaço residual no orçamento do regime geral), pois, apenas estados e, sobretudo, prefeituras destinavam recursos próprios, mas insignificantes (nacionalmente) para tais finalidades.

2. Reestruturação na Constituição de 1988

Para coroar a derrocada do regime militar e a redemocratização do País foi convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, instalada no início de 1987 e encerrada com a promulgação da nova Carta em cinco de outubro de 1988. A primeira metade dos trabalhos envolveu o funcionamento de comissões temáticas, que não se comunicavam entre si, e aí surge uma dicotomia que marcará as decisões e os desdobramentos dos temas discutidos neste trabalho.

Dentre as várias comissões, uma era dedicada ao sistema tributário e cuidou de reformar a cobrança dos impostos clássicos e a repartição de suas receitas entre esferas e unidades de governo. Introduziu um único e genérico dispositivo, em meio às normas gerais do tal capítulo tributário,

¹¹ Segundo (Vianna e Piola, 1994).

prevendo que seria da competência exclusiva da União a criação de *contribuições*, de três naturezas – sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais.

De outro lado, a comissão encarregada da chamada ordem social, inovou muito mais ao criar o conceito de seguridade social: “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.¹² Dentre seus objetivos, também foi expressamente previsto a “universalidade da cobertura e do atendimento” e a “diversidade da base de financiamento”.¹³

Assim, conscientes de que decidiam mudanças, que pressionaram o gasto público em tais segmentos, os Constituintes ampliaram e diversificaram as contribuições vinculadas à seguridade: além da folha salarial, os empregadores também deveriam contribuir sobre o faturamento e o lucro; a vinculação também alcançava a receita de concursos de prognósticos (loterias). Das três contribuições, uma (salários) permaneceria inalterada (pois, já custeava previdência e também saúde, ainda que restrita aos segurados e agora passaria a ser para qualquer cidadão); outra (faturamento – então chamada FINSOCIAL) teria a destinação alterada (de ações sociais em geral para atender apenas a seguridade); e uma nova (lucro) seria criada por força da reforma constitucional. Outra contribuição já existente (para o PIS/PASEP) também foi redirecionada (ao invés de formar poupanças individuais) pela nova Constituição para formar um fundo, que financiaria o seguro-desemprego (a legislação complementar o denominou Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT), constituindo um caso peculiar dentro da seguridade.

O objetivo da diversificação do financiamento da seguridade era garantir um fluxo de recursos mais estável para a seguridade, menos suscetível às flutuações cíclicas da folha de salários e uma contribuição mais equânime dos empregadores, evitando sobrecarregar assim as firmas intensivas em mão de obra.¹⁴ Ao mesmo tempo procurava-se aplicar à ótica do financiamento o mesmo princípio da universalização que passava a predominar na ótica do gasto.¹⁵

A Constituição de 1988 também inovou ao criar uma nova sistemática de planejamento e orçamento. Dentre as mudanças mais relevantes, duas afetaram muito o objeto deste estudo. Primeiro, determinou que todo e qualquer recurso público, ainda que transitando por entidades descentralizadas (como era o caso dos fundos e institutos antes vinculados à previdência), seja necessariamente contemplado e inscrito nas três leis – do plano plurianual (quatro anos), das diretrizes orçamentárias (uma espécie de pré-orçamento aprovado no primeiro semestre do ano anterior ao que se refere) e do orçamento anual (no qual o Congresso recuperava a capacidade de remanejar dotações, suprimida durante o regime militar). Segundo, a lei orçamentária anual distinguiria entre programas de natureza fiscal e os da seguridade social – vide Quadro 1; neste segundo caso, ainda explicitou que a proposta fosse elaborada “de forma integrada pelos órgãos responsáveis” pelas três categorias e que não seria criado ou aumentado nenhum benefício ou serviço, sem a correspondente fonte de custeio.

¹² Transcrito do caput do artigo 194 da Constituição da República, com os objetivos inseridos em seu parágrafo único.

¹³ Para uma análise detalhada do tratamento que vinha sendo dado às contribuições sociais ao longo do processo constituinte, ver (Azeredo, 1987).

¹⁴ (Azeredo, 1987, p.21) resume bem os preceitos que levaram os constituintes a optar pela citada diversificação de financiamento: “A definição do lucro como base para a contribuição previdenciária, juntamente, com a folha de salários, atende a uma proposta, há muito defendida, de diversificação das fontes de financiamento, tendo em vista uma maior estabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. Além disso, se a adoção da base lucro for acompanhada da desoneração parcial da folha de salários, será possível uma distribuição mais justa do ônus previdenciário entre as empresas, em benefício daquelas que usam intensivamente a mão-de-obra.”

¹⁵ Segundo (IPEA, 2006, p. 481): “A inclusão de toda a população nos direitos da cidadania requeria uma decisão de foro legal para beneficiar as gerações que, embora não houvessem participado do custeio da seguridade, ajudaram com seu trabalho a desenvolver o país. Os países da OCDE dotados de sistemas avançados de proteção social, aliás, não haviam agido de forma diferente.”

Quadro 1
Orçamento da seguridade social

A Constituição de 1988 introduziu uma inédita segregação dos recursos públicos, de modo a apresentar aqueles destinados à seguridade social num orçamento específico e separado do fiscal.

Nunca se conseguiu implementar a concepção original dos Constituintes (até porque, para os mais radicais, no fundo, se pretendia criar uma espécie de governo paralelo, também com a gestão financeira e patrimonial segregadas).¹⁶ Até mesmo a mera confecção do orçamento da seguridade social passou a ser limitada e comprometida, tanto pelas recorrentes desvinculações de receitas orçamentárias (FSE, FEF ou DRU), quanto pelos déficits crescentes do regime geral da previdência social, que passou a exigir aportes de recursos do orçamento fiscal (na prática, o retorno de muitos recursos que originalmente tinham sido arrecadados como contribuições para seguridade e depois foram desvinculados)

O órgão legislativo de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU), passou a partir da prestação de contas do exercício financeiro de 2002 a apresentar de forma mais transparente e adequada – vide

Figura 8 - os fluxos anuais de receitas e despesas da seguridade social, bem como também procurou quantificar o impacto sobre o orçamento da seguridade social da sistemática de desvinculação prevista em disposições transitórias da Constituição, que foram sucessivamente prorrogadas.

As receitas arrecadadas (linha 1) correspondem àquelas de natureza típica da seguridade social, com os devidos ajustes constitucionais como a exclusão da parcela do PIS/ PASEP destinada ao BNDES e das receitas de leilões promovidos pela Secretaria da Receita Federal (SRF) que se destinam ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF). As receitas diretamente arrecadadas (linha 3) são as receitas próprias dos órgãos da seguridade social, notadamente os ministérios da Saúde, Previdência Social e Desenvolvimento Social. Os ajustes das despesas (linha 9), por sua vez, referem-se àquelas despesas, que por entendimento do TCU, não podem ser consideradas de seguridade social,¹⁷ mas na contabilidade do governo foram incluídas como tal.

Figura 8
Evolução das Receitas e Despesas da Seguridade Social: 2001-2005 (Milhões de reais de 2005 – deflacionados pelo deflator implícito do PIB)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	R\$	% do PIB								
1 Receitas Arrecadadas	126.827,2	10,58	146.281,4	10,87	167.439,5	10,76	204.229,4	11,56	229.160,2	11,83
2 Contribuições Patronais do Exercício									6.030,9	0,31
3 Recursos Diretamente Arrecadados	3.966,4	0,33	5.216,3	0,39	3.274,2	0,21	6.513,1	0,37	10.885,5	0,56
4 Multas e Juros	439,4	0,04	508,7	0,04	2.238,1	0,14	2.411,0	0,14	4.879,2	0,25
5 Total de Receitas da Seguridade (1+2+3+4)	131.233,0	10,95	152.006,4	11,29	172.951,8	11,11	213.153,6	12,07	250.955,8	12,95
6 Despesa Realizada	151.445,7	12,63	175.472,0	13,04	203.754,0	13,09	231.426,9	13,10	264.855,9	13,67
7 Contribuições Patronais dos Órgãos Vinculados a Seg.									907,5	0,05
8 Total de Despesas da Seguridade	151.445,7	12,63	175.472,0	13,04	203.754,0	13,09	231.426,9	13,10	265.763,5	13,72
9 Ajuste da Despesa	3.933,7	0,33	4.483,3	0,33	5.912,0	0,38	628,9	0,04	672,0	0,03
10 Despesa Total da Seguridade Ajustada (8-9)	147.511,9	12,31	170.988,6	12,70	197.842,0	12,71	230.798,0	13,06	265.091,5	13,68
11 Resultado da Seguridade (5-8)	(20.212,7)	-1,69	(23.465,6)	-1,74	(30.802,1)	-1,98	(18.273,4)	-1,03	(14.807,6)	-0,76
12 Resultado da Seguridade Ajustado (5-10)	(16.278,9)	-1,36	(18.982,2)	-1,41	(24.890,1)	-1,60	(17.644,5)	-1,00	(14.135,6)	-0,73
13 Desvinculação das Receitas da União (DRU)	17.023,8	1,42	19.652,1	1,46	23.613,1	1,52	29.812,7	1,69	33.258,9	1,72
14 Receitas Arrecadadas + DRU	148.256,8	12,37	171.658,5	12,75	196.565,0	12,63	242.966,2	13,75	284.214,7	14,67
15 Resultado da Seguridade + DRU	(3.188,9)	-0,27	(3.813,5)	-0,28	(7.189,0)	-0,46	11.539,3	0,65	18.451,2	0,95
16 Resultado da Seguridade + DRU Ajustado (14-10)	744,9	0,06	669,8	0,05	(1.277,0)	-0,08	12.168,2	0,69	19.123,2	0,99
Memo:										
PIB	1.198.736		1.346.028		1.556.182		1.766.621		1.937.598	

¹⁶ O órgão de controle externo do Legislativo entende que o orçamento da seguridade social nunca foi plenamente implementado na prática e sua fiscalização também foi aperfeiçoada gradualmente – tendo dito que, “... e diante da inexistência de efetiva segregação entre os orçamentos fiscal e o da Seguridade Social na forma de distintos balanços orçamentários...” – vide (TCU, 2006, p. 99).

¹⁷ De acordo com deliberação do TCU (Decisão Plenária nº 1.511/2002), uma despesa pode ser considerada de seguridade social se (i) é executada por um órgão vinculado a seguridade social, (ii) pode ser caracterizada como uma ação de saúde, assistência ou previdência social (iii) ou visa à proteção do trabalhador em caso de desemprego ou sua integração ao mercado de trabalho. Além disso, a despesa deve atender aos princípios de I a VII estabelecidos no artigo 194 da Constituição vigente.

Elaboração Própria. Fonte: TCU - Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República - vários anos
a/ O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não integrantes da Seguridade, por não atenderem ao art. 194 da CF.
b/ No ano de 2005, as contribuições patronais não foram contabilizadas de acordo com o previsto na nota técnica do Min. do Planejamento e na LRF de sorte que para refletir a real situação orçamentária e torná-la compatível com os anos anteriores, fizeram-se os ajustes explicitados nas linhas 3 e 7.
(resultados expressos em vermelho e entre parênteses indicam déficits)

A análise dos resultados indica que, desde 2001, vem sendo registrados déficits no orçamento da seguridade social. Esse, porém, vem diminuindo tanto em termos absolutos como em termo de porcentagens do PIB ao longo dos anos. Essa redução no déficit foi obtida graças a uma maior arrecadação – aumento de 2 pontos percentuais no PIB de 2001 até 2005, uma vez que as despesas em proporção do PIB elevaram-se de 12,3 por cento em 2001 para 13,7 por cento em 2005.

O TCU também repete essa análise acrescentando as despesas que por definição seriam consagradas à seguridade social, mas que por efeito da DRU foram desvinculadas dessa finalidade. Fica claro que em todos os anos analisados, o déficit da seguridade social se transforma em um *superávit*, quando se levam em conta os ajustes da despesa e as receitas de seguridade social, que foram realocadas por força da DRU. Esse suposto superávit chegaria a 1 por cento do PIB em 2005.¹⁸

A tese de que, sem desvinculação, a arrecadação das contribuições sociais é suficiente para custear todas as ações da seguridade social e ainda gerar um superávit é defendida por alguns especialistas¹⁹ e instituições vinculadas ao setor.²⁰

Esta configuração do que propomos denominar finanças da seguridade social não foi fruto de um projeto único, tendo sido marcado por intensos debates durante a Assembléia Constituinte – embora, ao final das discussões, os projetos da ordem social sempre foram aprovados por consenso absoluto (voto favorável de mais de 500 constituintes por razões políticas simplórias - votar contra parecia que o parlamentar seria contrário aos avanços sociais pretendidos).²¹

¹⁸ Esta forma alternativa de apresentar as contas da seguridade, suscitou o seguinte comentário do TCU em seu relatório sobre os balanços de 2005: “Considerando-se que, nos termos do art. 195, caput, da Constituição Federal, a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, ou seja, governo, empresa, trabalhadores e outros, considera-se que a desvinculação de 20 por cento das receitas de contribuições representa um ônus para a própria sociedade.” – ver (TCU, 2006, p. 102).

¹⁹ Segundo (Marques e Mendes, 2005, p. 43): “Ao mesmo tempo, para o conjunto da Seguridade Social, a situação financeira apresentou resultados positivos significativos. Partindo-se da idéia inscrita na Constituição de 1988, isto é, dos recursos serem exclusivos da Seguridade Social e, por isso mesmo, desconsiderando o mecanismo de desvinculação dos 20 por cento do antigo Fundo de Estabilização Fiscal e atual DRU, a Seguridade registrou superávits de R\$ 26,64 bilhões (2000), R\$ 31,46 bilhões (2001), R\$ 32,96 bilhões (2002), R\$ 31,73 bilhões (2003) e R\$ 42,53 bilhões (2004), todos em valores correntes.”

²⁰ Para a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social: “O governo utiliza-se da DRU – Desvinculação de Recursos da União – para subtrair parcela das receitas de contribuições sociais...É, mesmo assim, o resultado da seguridade social permanece positivo em R\$ 24,8 bilhões.” – ver (Anfip, 2006, p. 29).

²¹ Segundo (Azeredo, 1987), o projeto inicial da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, já contemplava a contribuição social sobre o faturamento das empresas para custear a seguridade social, a instituição do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a definição de um piso mínimo de 10 por cento do PIB para o gasto em saúde.

Na etapa seguinte, na Comissão da Ordem Social, o Fundo Nacional de Saúde foi ampliado e rebatizado de Fundo Nacional da Seguridade Social (FNSS). Dentre as suas fontes de financiamento constavam, além das três contribuições dos empregadores (salários, faturamento e lucro), a arrecadação do FGTS e do PIS/ PASEP, recursos advindos de novas contribuições que seriam instituídas sobre a renda da atividade agrícola, o patrimônio líquido das pessoas físicas e um adicional sobre o prêmio de seguros privados. Foi definido ainda que a folha de salários constituiria fonte exclusiva de financiamento da seguridade social e a destinação de todas as contribuições sociais para a seguridade social. Do total desse fundo, excluindo-se o PIS/ PASEP e o FGTS, 30 por cento deveriam ser destinados para a área da saúde.

A última etapa, antes da apreciação pelo plenário geral de constituintes, foi a da Comissão de Sistematização. Nela, o FNSS se transformou no orçamento da seguridade social; não foram vinculados recursos estaduais ou municipais; e as fontes da seguridade acabaram restritas às três contribuições dos empregadores mais o PIS/ PASEP – então, vinculado ao financiamento do seguro-desemprego e com a criação de uma espécie de reserva técnica de 40 por cento da arrecadação corrente destinados ao BNDES para financiar projetos de investimentos.

O texto da etapa de sistematização foi mantido, na essência, na fase final de votações. Porém, é importante lembrar que um grupo majoritário de constituintes – que constituíam o chamado *Centrão* – apresentou emenda que restituía a folha de salários como a única fonte de financiamento da seguridade social, mas acabou derrotado.

As discussões já contemplavam muitas das polêmicas e mudanças que marcariam o processo pós-constituinte. Por exemplo, os constituintes que atuavam mais na área de saúde pública tentaram, mas foram derrotados na tentativa de fixar alguma aplicação compulsória de recursos na área.²² Maior sucesso teve a bancada ligada à educação, que manteve na Constituição Federal a obrigação da União aplicar no ensino público ao menos 18 por cento da receita própria de impostos e, ainda, no caso dos Estados e Municípios, de no mínimo um quarto da receita deles. Os parlamentares constituintes que coordenavam os debates tributários reclamaram da expansão das contribuições para seguridade, que passariam a incidir sobre as mesmas bases dos impostos (faturamento e lucro), sem obedecer às mesmas e sérias restrições do poder de tributar (apenas foi aprovada a exigência de lei e uma anterioridade de 90 dias para vigência dos aumentos), porém, foram derrotados porque as discussões acabaram no campo de um suposto embate ideológico: dos defensores do social contra os da economia, dos que defendiam a sociedade contra os que se preocupam com o estado.²³

É importante reforçar que, em meio a constituinte, já se antecipava a outra grande fonte de estímulos para futura elevação das contribuições para seguridade, além das citadas pressões por mais gastos sociais. No capítulo tributário, os constituintes logo decidiram elevar expressivamente os percentuais da arrecadação de impostos de renda (IR) e produtos industrializados (IPI) destinados aos fundos de participação dos estados (de 14 por cento para 21,5 por cento) e dos municípios (de 17 por cento para 22,5 por cento) – fora uma vinculação de três por cento sobre a mesma base para fundos de financiamentos regionais e mais uma partilha de 10 por cento do IPI a ser distribuída aos estados exportadores.

No meio dos trabalhos da Assembléia Constituinte, já era fácil prever que o potencial das contribuições sobre lucro e faturamento para seguridade (com 100 por cento da receita mantida nos cofres federais) constituiria uma válvula de escape para as autoridades fazendárias nacionais atenuarem os efeitos da descentralização da reforma tributária.²⁴ Afinal, o governo federal precisava partilhar quase metade da receita de seus dois principais impostos (sobre a renda e sobre produtos industrializados), que ainda eram sujeitos a uma série de restrições em defesa dos contribuintes; enquanto, poderia explorar contribuições, cuja receita lhe caberia integralmente, e poderia tributar uma base semelhante a do imposto de renda (lucro das empresas) e até maior no caso do imposto indireto (faturamento), e ainda com menos restrições (a criação ou majoração entram em vigor em três meses, enquanto os dois impostos ficaram sujeitos à anualidade). Por último, vale mencionar que, apesar da brecha evidente que se abria, os defensores dos interesses estaduais e municipais nada fizeram durante a Constituinte, pois, centravam as atenções apenas na arrecadação e partilha dos impostos clássicos.

A Constituinte terminou marcada, acima de tudo, pela idéia de que se poderia instalar um estado do bem-estar com a mera promulgação da nova Carta; mais do que isso, numa lógica

²² Na verdade, foi rejeitada uma vinculação para saúde no corpo permanente da Constituição mas inserida uma proposta nas disposições transitórias (art. 55): 30 por cento do orçamento da seguridade social (excluída a receita do PIS/PASEP), até a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Na prática, o governo seguiu essa diretriz até a aprovação da Lei Orgânica da Saúde em 1990 – segundo (Marques e Mendes, 2005).

²³ Este debate parlamentar remete a uma peculiaridade da transição política brasileira, segundo (Serra, 2003, pp. 6-7): “It is important to stress, nonetheless, that the long and painless process of transition also had its downside, perhaps best reflected in a generalized wariness of public authority, a pervading conviction that government is somehow always wrong, and that the opposition, often expressed in the rather nebulous term “society”, possesses some type of monopoly over what is right. On the one hand, the dominant “State” and, on the other, “society”, as represented by the political opposition... “This attitude was often accompanied by an almost cultish conviction that one must break with the established order, whether this is openly professed or not. Everything else is considered futile. True transformation is only achieved with change or rupture with the existent “model”, whatever that term might mean. As a result, the opposition or “society” tends to lose sight of the importance of gradual step-by-step change, accumulation of small or even partial positive facts, in the never ending process of building the future. Here, one clearly recognizes the pertinence of the futility thesis effect, as Albert Hirschman describes one of the three postures of reactionary thought in the face of attempts to achieve social change: the idea that “the attempt of change is abortive, that in one way or another any alleged change is, was, or will be largely surface, facade, cosmetic, hence illusory, as the deep structures of society remain wholly untouched”.

²⁴ Por exemplo, (Rezende e Afonso, 1987) já alertavam para tal possibilidade cerca de um ano antes da promulgação da nova Constituição.

extrema, bastaria sua vigência para o Brasil subir para o mesmo nível dos países nórdicos, na concessão de benefícios e na execução das políticas sociais. As mudanças constitucionais pressionariam fortemente o gasto público, particularmente com benefícios, por conta das decisões conscientes e anunciadas durante a Constituinte – ou seja, a literal explosão de gasto posterior não foi fruto do acaso. Respal dava ou justificava as deliberações para elevar gastos, a idéia de que bastaria a aprovação da diversificação das fontes de financiamento, que permitiriam a busca do *funding* necessário ao equilíbrio das finanças da seguridade. Portanto, o aumento de carga tributária global que resultou, de fato, da consolidação do novo sistema tributário não foi uma obra do destino: ainda que politicamente fosse negado, a semente do crescimento da carga tinha sido plantada e germinada durante os trabalhos constituintes.

3. Pós-Constituinte

A implantação da nova Constituição coincide com o agravamento da crise econômica e também social do país, cujo traço mais marcante era a hiperinflação. O país até adotou em 1990, o plano mais heterodoxo dos vários que experimentou, com o governo Collor confiscando parte da poupança financeira. A estabilização só foi ser conquistada a partir de julho de 2004, com a implantação do Real. Este cenário macro tem importantes reflexos para as finanças da seguridade social e deslança um processo gradual de afastamento ou mesmo contradição em relação aos objetivos inicialmente definidos pelos constituintes.

Nos primeiros meses, logo depois de promulgada a nova Constituição, o governo federal reagiu elevando a exigência das contribuições para a seguridade (vide anexo),²⁵ em resposta à pressão por mais benefícios sociais e à descentralização tributária: criou a nova Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas (com alíquota inicial de 9 por cento sobre uma base superior a do IR); elevou fortemente a contribuição sobre o faturamento (quadruplicou a alíquota do FINSOCIAL, criado como 0,5 por cento, passou para 1 por cento em 1989 e 2 por cento a partir de 1990); e até mesmo revisou para cima a cobrança das contribuições sobre folha salarial (a alíquota total dos empregadores que era 18,2 por cento durante a constituinte subiu para 20 por cento, ou 22,5 por cento no caso das instituições financeiras). Os questionamentos judiciais foram crescentes, encerrando se somente com a aprovação de uma lei complementar, de quorum qualificado – em particular, transformando o FINSOCIAL na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), alcançando também faturamento e vendas de serviços.

As contribuições se transformaram rapidamente no instrumento por excelência para majorar a carga tributária – que em 1988, último ano de vigência do sistema anterior, tinha chegado ao ponto (22,4 por cento do PIB) mais baixo desde 1968. O conjunto das três contribuições antes citadas teve um incremento de arrecadação em 2,2 por cento do PIB entre 1988 e 1993 e isto explicou dois terços do aumento da carga global no período (de 22,4 por cento para 25,8 por cento do PIB). Se computadas as outras duas contribuições sociais (PIS e FGTS), o incremento da carga de contribuições vinculadas à seguridade foi de 3,1 por cento do PIB e isto respondeu por 93 por cento do aumento do total da carga nacional no quinquênio. Mais evidente ainda é o que se passa com a tributação da renda: até 2003, a criação da CSLL gerou 0,8 por cento do PIB, a mesma proporção em que reduziu a carga do IR desde 1998.

Apesar do sucesso inicial na expansão da carga das contribuições, o período marcou o acirramento dos conflitos internos à seguridade social. O gasto com previdência disparou na medida em que se passou a cumprir a determinação constitucional de um piso de salário-mínimo para benefícios e também foram absorvidos nas áreas rurais os beneficiários de programas (conhecido como Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL) de benefícios especiais criado

²⁵ Anexo apresentado ao final do trabalho contém síntese da evolução cronológica desde a década de 80 das principais medidas que alteraram a cobrança das contribuições sociais, especialmente mostrando as majorações das alíquotas de contribuições já existentes (como a da folha salarial e do faturamento) e a criação das novas contribuições (sobre lucros e, depois, movimentação financeira).

pelo regime militar e com falho caráter contributivo. A reforma previdenciária já estava na pauta do Congresso em 1992, que criou uma comissão especial. A saúde, por sua vez, reagia insistindo na vinculação de parcela do orçamento da seguridade, mas sem resultados práticos - até porque não existia um fundo ou um caixa único das contribuições e o pagamento mensal para mais uma dezena de milhões de assistidos da previdência geral sempre foi algo tratado como líquido e certo (independe da existência e suficiência das fontes e das dotações orçamentárias).

Os defensores da seguridade achavam que tinham encontrado uma solução fácil e imediata para avançar sobre as novas fontes, de bases não salariais: recuperariam as receitas da COFINS e da CSLL, que estavam sendo desviadas para custeio das despesas federais com aposentadorias e pensões de seus servidores. Estes tinham um regime separado do geral e com condições privilegiadas (a criação de um regime único de servidores agrava ainda mais a pressão por gastos com inativos que pouco ou nada contribuíam quando ativos e se aposentavam com o último salário da ativa e com reajustes vinculados aos que lá permaneciam). Tal aplicação das contribuições foi vetada pela lei orgânica da seguridade sob o argumento de que esta contemplava apenas o regime geral de previdência - embora no orçamento da seguridade fossem (e até hoje) continuem sendo incluídas as dotações para os benefícios dos servidores, sem contar outros gastos não universais e sim dirigidos a tal categoria – como hospitais, planos de saúde e previdência complementar dos servidores.

O orçamento da seguridade social também contempla outra dotação muito expressiva: do fundo que custeia o seguro-desemprego - o FAT – vide Quadro 2. O benefício também não é universal e sim restrito aos trabalhadores formais demitidos.

Quadro 2

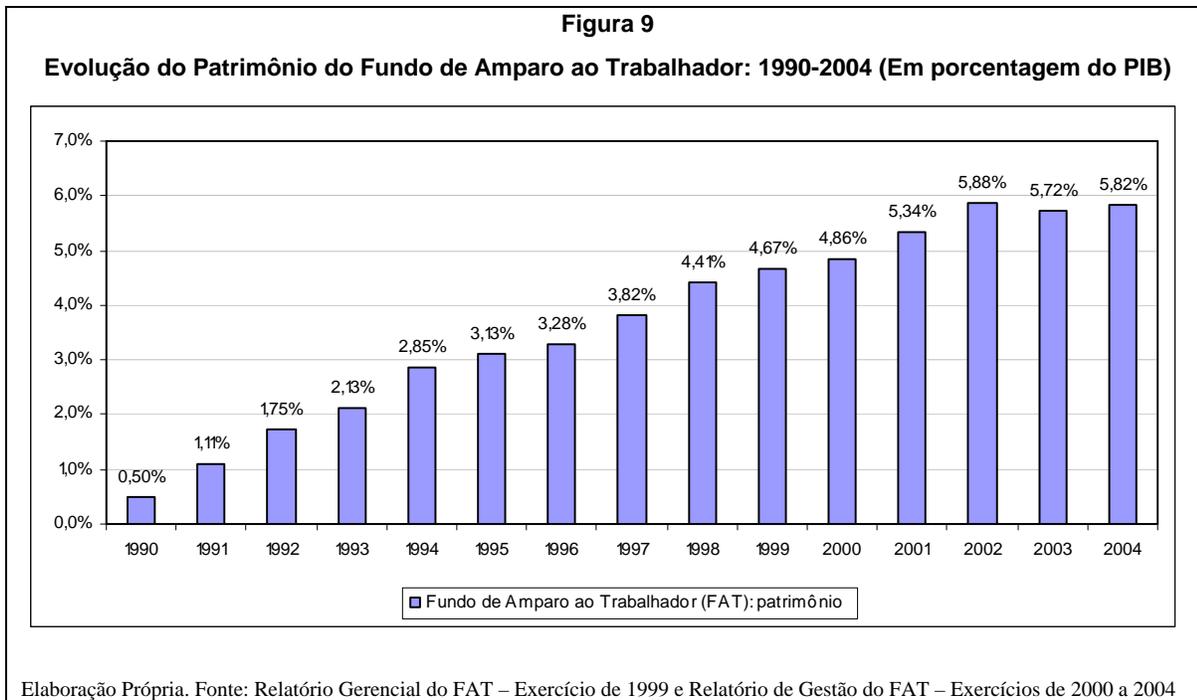
O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

O Fundo de Amparo ao Trabalhador foi criado em 1990 pela Lei 7.998 de 10/01/1990 com objetivo de custear o seguro-desemprego, o abono-salarial e programas de desenvolvimento econômico, constituindo-se em uma fonte de recurso do BNDES.

O FAT é formado pelos recursos das contribuições sociais ao PIS (quando devidas pelo setor privado) e ao PASEP (quando devidas pelo setor público), assim como das multas e juros decorrentes da cobrança do mesmo. As contribuições incidem sobre o faturamento ou as receitas das empresas e bancos, as receitas correntes das administrações públicas e a folha salarial de entidades sem fins lucrativos (na verdade, esta contribuição é o tributo de base mais ampla aplicado no País, superando até mesmo a COFINS, que não alcança governos e entidades filantrópicas).

A aplicação do seu patrimônio é determinada por um conselho diretor – o CODEFAT. A

Figura 9 mostra a evolução do patrimônio líquido do FAT em porcentagem do PIB, desde a sua fundação até o último dado disponível.



A idéia de separar claramente a fronteira entre orçamentos fiscal e da seguridade e também das respectivas gestões fiscal e financeira não resiste ao fato de que, no limite, o déficit da seguridade acabaria sendo financiado pelo governo.

A tentativa de vincular ainda mais as contribuições já vinculadas à seguridade teve pouco efeito prático, porque as autoridades fazendárias reagiram de imediato com a adoção de uma inusitada sistemática orçamentária: a desvinculação de parcela das receitas federais (Quadro 3).

Quadro 3
Sistemática de Desvinculação de Receitas Orçamentária

No final de 1993, no conjunto das medidas que criou o Plano Real, o governo também propôs a criação do Fundo Social de Emergência – o FSE. A intenção desse fundo era dotar o governo de uma margem de manobra no orçamento para fazer frente ao fim da receita do imposto inflacionário. Seria formado pela arrecadação adicional proporcionada por alterações na legislação tributária e por 15 por cento de todos os impostos e contribuições arrecadados pela União antes da incidência das transferências constitucionais. No processo de negociação legislativa, diminuiu-se a parcela decorrente do aumento de alíquotas e ampliou-se para 20 por cento a margem de desvinculação da arrecadação. O fundo seria provisório – duração prevista para dois anos. A tese era de que tal tempo seria o necessário para o governo federal promover mudanças estruturais que garantiriam um equilíbrio permanente das contas públicas e tornando, assim o próprio FSE desnecessário.

O governo entendeu, completada a vigência inicial do fundo, que tais mudanças se mostraram muito mais difíceis de serem aprovadas pelo Congresso do que antevisto e o fundo precisou ser prorrogado por mais de uma vez, porém, rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em seguida, por outras duas vezes, a mesma sistemática foi prorrogada (a vigência atual será até o ano de 2007) e rebatizada de desvinculação da receita da União (DRU), agora sob o pretexto de dotar o governo de mais flexibilidade fiscal.

Ainda que seu objetivo tenha perdurado desde 1993 até os dias de hoje, as fontes de recursos que constituem o fundo foram se alterando ao longo do tempo – como demonstra a Figura 10.

O FSE e o FEF eram compostos por duas classes de recursos. A primeira era um adicional de arrecadação, como já dito, sobre o qual não incidia nenhuma transferência constitucional. A segunda fonte de recurso dos fundos era a desvinculação de 20 por cento dos impostos e contribuições arrecadados pelo governo federal, incluindo as transferências constitucionais, diminuindo a receita disponível de Estados e Municípios. Justamente por reduzir essa receita, a prorrogação do FSE e do FEF enfrentava grandes dificuldades no legislativo. Na primeira prorrogação, em 1996 (emenda constitucional n. 10), o governo teve que aceitar a diminuição do prazo de vigência para dezoito meses e na segunda prorrogação em 1997 (emenda constitucional n. 17), o Poder Executivo ainda teve que se comprometer a compensar os municípios pela perda de receita do FPM com uma parcela crescente da arrecadação do IR.

A principal mudança no formato da desvinculação aconteceu na transição do FEF para a DRU. Essa deixou de receber recursos exclusivos provenientes da alteração de alíquotas de impostos e passou a ser formada exclusivamente pela desvinculação de receitas. A base de cálculo para a desvinculação também mudou. As transferências constitucionais deixaram de ser passível de desvinculação, removendo assim um foco de descontentamento dos entes subnacionais.

As contribuições sociais, por força de emendas constitucionais, também passaram a ter algumas exceções para efeito da DRU. Por exemplo, a parcela da CPMF destinada ao Fundo de Combate a Pobreza não é passível de desvinculação assim como as contribuições sociais de patrão e empregados sobre a folha de salários, que se destinam exclusivamente ao pagamento de benefícios da previdência social.

A última modificação introduzida na DRU foi a inclusão da CIDE nas receitas passíveis de desvinculação feita pela emenda constitucional n. 42/03, que também prorrogou a vigência da DRU até 2007.

Figura 10
Desvinculação de Receitas da União do FSE a DRU: 1994 -2007

Medida	Emenda		Recursos Exclusivos da União	Base de Cálculo dos 20% da Desvinculação
	Constitucional	Vigência		
Fundo Social de Emergência	ECR n.1 de 01/03/1994	1994 e 1995	IRRF sobre pagtos efetuados pela União 5,6% do IR Parcela do IOF e ITR decorrente da lei 8.894/94 CSLL decorrente do aumento da alíquota para 30% sobre Inst. Financeiras Alíquota de 0,75% do PIS de Inst. Financ.	Impostos, após dedução da arrecadação proveniente dos recursos exclusivos da União, e Contribuições Os 20% desvinculados da arrecadação do IR e do IPI ficam de fora da base de cálculo do FPM e FPE, além dos fundos regionais.
Fundo de Estabilização Fiscal	EC n. 10 de 04/03/1996	01/01/1996 a 30/06/1997	IRRF sobre pagtos efetuados pela União 5,6% do IR Parcela do IOF e ITR decorrente da lei 8.894/94 CSLL decorrente do aumento da alíquota para 30% sobre Inst. Financeiras Alíquota de 0,75% do PIS de Inst. Financ.	Impostos, após dedução da arrecadação proveniente dos recursos exclusivos da União, e Contribuições Os 20% desvinculados da arrecadação do IR e do IPI ficam de fora da base de cálculo do FPM e FPE, além dos fundos regionais.
Fundo de Estabilização Fiscal	EC n. 17 de 22/11/1997	01/07/1997 a 31/12/1999	IRRF sobre pagtos efetuados pela União 5,6% do IR Parcela do IOF e ITR decorrente da lei 8.894/94 CSLL decorrente do aumento da alíquota para 30% sobre Inst. Financeiras Alíquota de 0,75% do PIS de Inst. Financ.	Impostos, após dedução da arrecadação proveniente dos recursos exclusivos da União, e Contribuições Os 20% desvinculados da arrecadação do IR e do IPI ficam de fora da base de cálculo do FPM e FPE, além dos fundos regionais. Os municípios foram compensados com transferências adicionais do IR, que chegaram a 2,5% da arrecadação em 1999.
Desvinculação de Receitas da União	EC n. 27 de 21/03/2000	2000 a 2003	Nenhum	Impostos, após dedução das transferências do FPM e FPE, além dos fundos regionais Contribuições sociais com exceção do salário educação e da parcela da CPMF destinada ao fundo de combate à Pobreza e a contribuição dos empregadores e trabalhadores para o INSS.
Desvinculação de Receitas da União	EC n. 42 de 19/12/2003	2003 a 2007	Nenhum	Impostos, após dedução das transferências do FPM e FPE, além dos fundos regionais. CIDE e contribuições sociais com exceção do salário educação e da parcela da CPMF destinada ao Fundo de Combate à Pobreza e a contribuição dos empregadores e trabalhadores para o INSS.

Elaboração Própria. Fonte: (Dias e Tavares, 1999) com atualização para EC n° 42.

a/ A parcela de 5,6 por cento da arrecadação do IR, refere-se ao aumento de arrecadação proporcionado pelas alterações introduzidas pelas Leis 8.847, 8.848 e 8.849, que aumentaram, por exemplo, a alíquota do IRPF de 25 por cento para 26,5 por cento e criou uma nova alíquota de 35 por cento.

b/ Os percentuais das transferências adicionais aos municípios no âmbito da prorrogação do FEF, foram calculados de modo a compensar os mesmos pela perda no FPM da retirada de 5,6 por cento da arrecadação do IR da base de incidência do FPM.

c/ A alíquota de 0,08 por cento da CPMF destinada à erradicação da pobreza está protegida da DRU por força do art. 180 dos Atos de Disposição Transitória da CF/88, que criou o fundo. Já a desvinculação das contribuições ao INSS foi vedada pela emenda constitucional n. 20 de 15/12/1998 que deu nova redação ao art. 167.

O mecanismo de desvinculação, em tese, permite realocar recursos para finalidades distintas daquelas para o qual foi criado. Em outras palavras, receitas públicas federais que só existem como tal, porque foram vinculadas desde sua existência ou cobrança (caso das contribuições e taxas) se tornam impostos na prática, para fins de sua alocação orçamentária e também para desembolsos financeiros. Uma coisa é cobrar imposto e depois direcionar sua aplicação – caso de vincular uma parcela da arrecadação para repartição federativa através dos fundos de participação estadual ou municipal ou para aplicação em ações públicas, como ensino. Outra bem diferente é já recolher sob o pretexto de destinar recursos, por exemplo, para custear previdência, saúde e assistência (caso das contribuições para seguridade), ou financiar o programa do seguro-desemprego (caso do PIS), ou coletar lixo ou iluminar as vias públicas (taxas), dentre outros exemplos.

A sistemática de desvinculação foi adotada pela primeira vez em 1994, tendo por base uma emenda revisora da constituição. Através de novas emendas, foi sucessivamente prorrogada (a vigente irá até 2007), com diferentes denominações (já se chamou Fundo Social de Emergência – FSE - e também de Estabilização Fiscal - FEF), períodos, bases e formas de aplicação. Ponderados seus efeitos práticos, a medida inicialmente tinha um caráter apenas orçamentário: era um artifício, que permitia usar parte da receita das contribuições vinculadas para a seguridade para aplicação em

ações fiscais ou mesmo aquelas da seguridade, que tinham sido vetadas pela lei orgânica do setor. (O principal efeito prático da desvinculação era permitir que o governo federal usasse a COFINS e a CSLL para custear os benefícios dos regimes de previdência dos servidores).²⁶

A sistemática que foi idealizada como uma forma de redirecionar para previdência e saúde recursos, que normalmente seriam aplicados em trabalho e nos governos subnacionais, hoje tem um saldo no sentido inverso: as contribuições sociais é que financiam despesas próprias do orçamento fiscal (inclusive o serviço da dívida pública).

O discurso político, e mesmo a argumentação dos especialistas, com raras exceções, é no sentido de que a desvinculação constitui uma medida indispensável para o ajuste fiscal e, por conseguinte, para a estabilização da economia. A justificativa era e ainda é simples e se tornou um consenso nacional: excessiva rigidez do orçamento federal, com mais de 90 por cento do total gasto com transferências constitucionais para estados e municípios, serviço da dívida pública, folha salarial, beneficiários previdenciários e aplicações obrigatórias em alguns programas (como ensino e seguro-desemprego). Isto faz todo sentido quando o ajuste fiscal é baseado predominante no aumento da carga tributária. Mesmo nos últimos anos, que a agenda nacional de debates passou a abrir espaço crescente para a preocupação com o tamanho e o ritmo de crescimento dos gastos públicos, raramente se questionou os efeitos da desvinculação para o gasto. Como o mecanismo sempre foi visto como uma espécie de paliativo inevitável diante dos males fiscais, nunca se questionou se a relação de causa e efeito não seria a inversa e a desvinculação tivesse o papel de indutor das mazelas (causa) e não de remédio (consequência).

Por princípio, facilitar o remanejamento de dotações orçamentárias não reduz o gasto. Alguém até poderia alegar que graças à desvinculação se consegue entesourar recursos que antes seriam desembolsados, caso alocados às finalidades para as quais foram originalmente criados e que deveriam ser alocados. Mas, isto tem efeito apenas marginal, regra geral, e também poderia ser obtido sem a desvinculação – é mais fruto de uma prática orçamentária e financeira do que resultado de uma política equilibrada. Afinal, quando o déficit é medido pela ótica das necessidades de financiamento resultantes da variação da dívida líquida, é possível gerar superávit primário aumentando o entesouramento de recursos, porém, isso pode ser independente da destinação dos recursos – na prática, basta estimar uma receita na lei orçamentária e nos seus créditos inferior a que for efetivamente arrecadada e deixar de alocar o excesso para dotações orçamentárias. De qualquer forma, esta é uma visão imediatista e não permite um ajuste fiscal de qualidade.

Na experiência brasileira, pior do que não reduzir gastos, a desvinculação abriu espaço para mais aumentos de carga tributária, especialmente por intermédio das contribuições (ao facilitar a alocação dos recursos adicionais para os programas de maior interesse do governo), e, por conseguinte, também para mais aumento do gasto público. A ampliação da cobrança das contribuições ganhou um estímulo direto a partir do exercício de 1994, quando é implantada a primeira sistemática de desvinculação de recursos federais, por intermédio de emenda constitucional e no âmbito das medidas que antecederam o plano de criação da nova moeda, o Real.

A evolução da carga tributária global após a adoção da desvinculação evidencia o efeito. Entre 1993 e 2005, a carga global (sempre no conceito mais abrangente das contas nacionais) saltou de 25,6 por cento para 38,9 por cento do PIB – um incremento de 14,1 pontos do produto. A carga federal (a única beneficiada pela desvinculação) cresceu 8,9 pontos percentuais do PIB nesse

²⁶ Segundo (Afonso, Carvalho e Spindola, 1995), em 1994/95, o montante das despesas federais com previdência, saúde e assistência financiadas por recursos desvinculados foi superior em 50 por cento ao montante realocado da COFINS e da CSLL. Em termos líquidos, a seguridade mais recebia do que contribuía para o então FSE; indiretamente, era financiada pelo FAT e pelo FPE/FPM. O principal destaque na alocação era para o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores federais: um terço provinha de receita desvinculada.

período e assim explicou 68 por cento do aumento da receita nacional. Especificamente, a carga conjunta das três contribuições para seguridade (folha, faturamento e lucro) experimentou um aumento de 4,8 pontos percentuais do PIB no período 1993/2005 e explicou mais da metade do incremento da carga federal. A COFINS é o tributo que mais cresceu no país durante esse período (mais 3,1 pontos percentuais do PIB) e sozinha explicou quase um quarto do aumento da carga global (o ICMS estadual mal aumentou 1,8 ponto percentual desde 1993). A recente tentativa (2002/03) de atenuar a cumulatividade das contribuições do PIS e COFINS acabou ampliando a carga tributária, devido ao equívoco na calibragem da nova alíquota, seja na troca de regime, seja pela ampliação da base para alcançar importações sem reduzir a tributação no mercado doméstico (sem contar que não resolveu o problema da incidência em cascata, porque o novo regime, não-cumulativo, só é aplicado às empresas de grande faturamento, e ainda assim com várias exceções setoriais).

É importante precisar que no meio desse longo período de desvinculação, esta acabou, de uma ou outra forma, fomentando duas mudanças estruturais fundamentais que, na prática, sacramentaram os conflitos internos da seguridade social e levaram ao rompimento da solidariedade na busca de financiamento. De certa forma, o próprio objetivo de diversificação das fontes de financiamento acaba sendo abandonado, uma vez que cada segmento passa a adotar soluções próprias.

A previdência combinou dois efeitos que provocaram uma rápida e drástica deterioração de suas contas – vide Quadro 4. Primeiro, apresentou um novo ciclo de forte expansão logo depois de criado o Real, agora por conta do impacto da rápida valorização do poder de compra do salário-mínimo. Depois, pela ótica do financiamento, reagiu à prorrogação da desvinculação orçamentária ao aproveitar a emenda constitucional da reforma previdenciária de 1998 para restringir o uso das contribuições sobre folha salarial ao pagamento de benefícios do regime geral (ou seja, nem para o custeio da máquina administrativa, ou para benefícios assistenciais, quanto menos para saúde).

Quadro 4

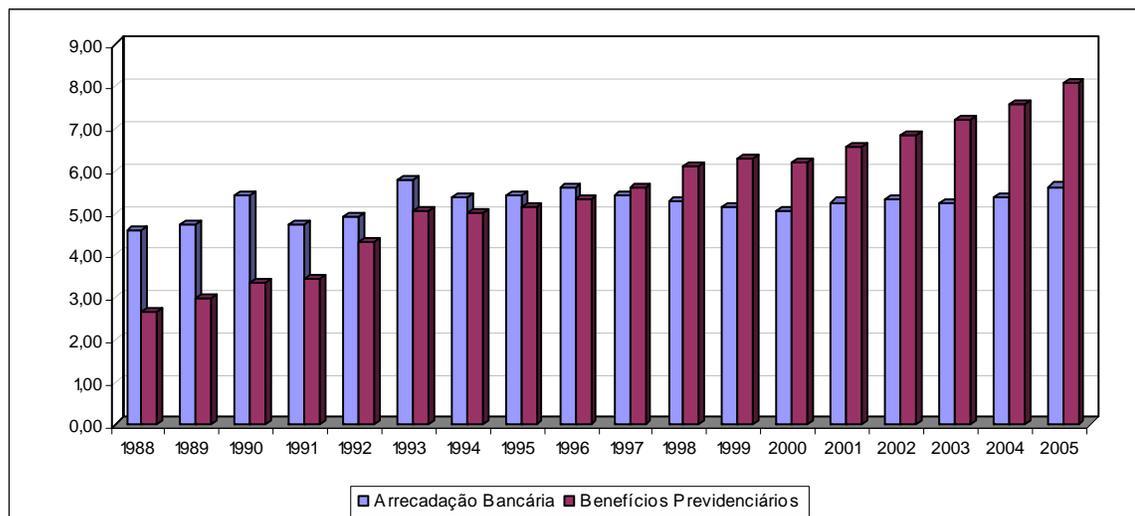
Tendência Deficitária do Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social apresentou uma tendência nitidamente deficitária no período pós-Constituinte. A despesa cresceu num ritmo muito superior ao da receita.

Apesar dos evidentes efeitos negativos do baixo crescimento econômico que predominou no período, em que foram muitos curtos os ciclos de rápida aceleração da economia, a receita se manteve num patamar razoável, inclusive com ligeira melhora no atual século. É conhecido como arrecadação bancária da previdência social o recolhimento das contribuições sociais incidentes sobre a folha salarial. Esta foi vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários ao final da década passada, mas, na prática, a decisão não impediu a expansão de tais gastos e tem se tornando cada vez mais insuficiente para financiá-lo.

A curva do volume de gasto com benefícios previdenciários e assistenciais cortou a do montante arrecadado com contribuições salariais a partir de 1997 e continuou sua escalada ano a ano – vide Figura 11.

Figura 11
Evolução Real da Arrecadação e dos Benefícios da Previdência Social: 1988-2005 (porcentagem do PIB)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2002 – Suplemento Histórico

Em 2005, o gasto com benefícios chegou ao volume recorde de R\$ 156,7 bilhões, enquanto a arrecadação previdenciária foi de apenas R\$ 109 bilhões, ou seja, com um déficit financeiro de R\$ 47,7 bilhões, ou seja, os gastos só com benefícios (sem contar o custeio administrativo) superaram em 44 por cento o volume da receita. Em 1988, quando foi promulgada a Constituição, os benefícios consumiam apenas 57 por cento do que se arrecadava com as mesmas contribuições.

A mesma escalada também pode ser vista em proporção do PIB – vide Figura 12. Em 2005, a arrecadação de contribuições (salariais) chegou a 5,6 por cento do PIB contra benefícios que já montavam a 8,1 por cento do PIB, resultando num déficit de 2,5 por cento do PIB. Não custa lembrar que este saldo era superavitário, na casa de 2 por cento do PIB, no ano em que foi promulgada a Constituição.

Figura 12
Evolução da Arrecadação Bancária e dos Benefícios Previdenciários: 1988-2005

	Arrecadação Bancária INSS - R\$ Correntes	Arrecadação Bancária INSS - Milhões de R\$ de 2005	Arrecadação Bancária INSS - % do PIB	Benefícios Previdenciários - R\$ Valores Correntes	Benefícios Previdenciários - Milhões de R\$ de 2005	Déficit/ Superávit INSS - Milhões de R\$ de 2005	Déficit/ Superávit INSS - % do PIB
1988	1.351.331	62.417,8	4,60	776.972	35.888,22	26.529,55	1,96
1989	20.157,24	66.294,8	4,74	12.785,83	42.051,09	24.243,68	1,73
1990	624.430,11	72.389,8	5,41	388.245,22	45.009,01	27.380,76	2,05
1991	2.864.312,83	64.267,4	4,75	2.080.348,51	46.677,36	17.590,03	1,30
1992	31.573.400,60	66.269,1	4,93	27.604.265,24	57.938,28	8.330,77	0,62
1993	815.967.659	81.703,4	5,79	709.642.099	71.056,97	10.646,45	0,75
1994	18.798.929.264	80.436,5	5,38	17.406.854.333	74.480,13	5.956,38	0,40
1995	35.137.657.000	84.679,6	5,44	33.141.504.000	79.868,96	4.810,60	0,31
1996	43.685.733.000	89.666,0	5,61	41.389.226.000	84.952,34	4.713,63	0,29
1997	47.034.552.000	89.180,1	5,40	48.603.455.000	92.154,78	(2.974,73)	(0,18)
1998	48.206.329.000	87.173,0	5,27	55.983.049.000	101.235,86	(14.062,88)	(0,85)
1999	50.264.944.664	85.997,6	5,16	61.074.634.760	104.491,71	(18.494,14)	(1,11)
2000	55.812.508.208	88.122,9	5,07	68.506.397.021	108.165,43	(20.042,51)	(1,15)
2001	63.044.085.973	92.644,2	5,26	78.697.572.211	115.647,25	(23.003,03)	(1,31)
2002	71.827.576.197	95.815,7	5,34	92.110.270.960	122.872,23	(27.056,48)	(1,51)
2003	81.674.546.876	94.751,5	5,25	112.197.689.692	130.161,76	(35.410,23)	(1,96)
2004	94.599.980.038	101.445,6	5,35	133.918.671.400	143.609,52	(42.163,94)	(2,23)
2005	109.014.594.133	109.014,6	5,63	156.703.262.119	156.703,26	(47.688,67)	(2,46)

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2002 – Suplemento Histórico. Resultados expressos em vermelho e entre parênteses indicam déficit.

A mudança (permanente) foi deliberadamente aprovada como forma de proteger as contribuições salariais dos efeitos (provisórios) da desvinculação orçamentária. Não houve a menor preocupação, que esta visão imediatista significasse o abandono do objetivo maior de diversificação do financiamento da seguridade. Por outro lado, com a rápida tendência deficitária do regime geral, a medida se revelou inócua na prática, porque, mesmo com tal receita integralmente vinculada a benefícios, era insuficiente e um déficit crescente passou a ser coberto pelo Tesouro Nacional, para tanto, alocando diretamente parcelas crescentes das outras contribuições (COFINS e CSLL), ou indiretamente usando os recursos desvinculados.

A saúde também precisaria reagir.²⁷ Já tinha perdido acesso às contribuições salariais com a expansão da previdência na prática (ainda que a vinculação formal tenha sido feita só em 1998) e a introdução da desvinculação orçamentária. Por mais que na saúde se pudesse buscar um aumento de participação dos governos subnacionais (os ganhadores da reforma tributária) no financiamento e no gasto direto, seria impossível que se pudesse substituir rapidamente a drástica redução da presença do governo federal – sem contar que este precisaria exercer uma função chave de planejamento e coordenação para organizar e implantar o sistema único e descentralizado de saúde (conhecido como SUS), que seria a grande conquista que o setor obteve com a Constituição de 1988.

Mergulhada numa crise financeira sem precedentes, a saúde passou a lutar também por vinculações. Primeiro, conseguiu recriar como contribuição provisória e vinculada a fundo setorial o Imposto (Provisório) sobre Movimentação Financeira (IPMF), que tinha sido cobrado pela primeira e única vez no ano de 1994.

Como os recursos ainda foram insuficientes, só permitiu aliviar a crise imediata (e uma vez que, prorrogada, a CPMF também passaria a ser desvinculada em 20 por cento), o setor se mobilizou e conseguiu finalmente criar uma vinculação de recursos com base em emenda aprovada em 2000. A sistemática foi inovadora porque, ao contrário do caso do ensino fundamental (que crava percentuais de impostos no texto constitucional, de forma permanente, e igualando todos os estados e os municípios), a vinculação de recursos próprios para saúde será ditada por lei complementar e esta será revisada a cada cinco anos.²⁸ Enquanto não editada (e até hoje não o foi), a emenda fixou duas formas diferentes de vinculações: os governos subnacionais devem aplicar um percentual mínimo da receita disponível de impostos (12 por cento no caso dos estados e 15 por cento no caso dos municípios), seguindo a mesma metodologia do ensino, mas o governo federal obedece outro critério – aplicar o gasto do ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB.

Por princípio, tal vinculação, por si só, não pressiona a elevação do gasto federal (ao menos quando expresso em proporção do PIB), ao contrário do que os críticos das vinculações em geral alegam. Afinal, a medida apenas congelou o gasto em proporção do PIB. A lógica foi claramente defensiva – era evitar a repetição da grave crise recente no qual o segmento que sofreu mais os cortes, para acomodar, seja a expansão de benefícios previdenciários, seja a desaceleração da economia e da receita orçamentária, seja a geração de crescente e elevado superávit primário.

É curioso que esta forma inusitada de vincular o tamanho do gasto em proporção do PIB (que foi escolha das autoridades fazendárias da época e não das sanitárias) quebrou o vínculo entre necessidade de recursos, busca de fontes e defesa de sua criação ou expansão - como ocorreu antes no caso da CPMF. Ou seja, a bancada parlamentar da saúde não precisa mais lutar pela cobrança de

²⁷ A gravidade da crise pode ser expressa nesta análise escrita em 1993 (Serra, 2002, p.91-92): “Em 1992, o gasto federal consolidado em saúde foi o mais baixo desde 1985, tendo caído 16,3% comparativamente a 1991 e 30,5% em relação a 1990. Os gastos totais do Inamps em 1992 foram os menores desde 1985, tendo declinado quase 15% em relação a 1991 e mais de 36% se comparados a 1990. As transferências da Previdência ao Inamps também já vinham em queda desde o ano passado, quando perfizeram pouco mais de 3 bilhões de dólares, comparativamente a 6,6 bilhões em 1991.”

²⁸ Ao contrário do caso da educação, em que a vinculação está fixada no próprio corpo da Constituição, aqui a matéria foi remetida para lei complementar. Até a edição desta lei (o que não foi feito até hoje), norma transitória da mesma emenda constitucional exige que a União corrija ano a ano sua despesa relativa ao Sistema Único de Saúde (SUS) pela variação nominal do PIB; e que os estados e municípios destinem ao sistema um percentual mínimo de 12 e 15 por cento da receita de impostos, respectivamente.

qualquer contribuição, pois, passou a ter um patamar de gasto pré-determinado, independente da existência e do tamanho da fonte de recursos. O conflito passou a se dar em torno da definição do conteúdo de saúde (se incluiria ou não gastos com saneamento ou com a saúde dos próprios servidores, por exemplo), do ponto de partida (o gasto no ano base) e das projeções do PIB.

Outro foi o caso dos governos nacionais, no qual a nova vinculação para saúde aí teve um papel assumido e inegavelmente expansionista do gasto, até como forma de fomentar a descentralização em longo prazo desta função de governo. Tanto foi assim que o aumento da aplicação mínima foi gradual, pois, muitos estados e alguns municípios estavam muito distantes das metas que passaram a ser exigidas. Ainda assim, continuam ainda as notícias das dificuldades que alguns governos, especialmente estaduais e das regiões mais ricas, enfrentam para comprovar o gasto exigido pela emenda constitucional (vez por outra convertidos em denúncias de recurso a artifícios contábeis para atestar a aplicação exigida).

A consolidação recente das despesas com funções e programas de saúde revela um avanço acentuado da descentralização fiscal do segmento. O governo federal ainda continua tendo um papel muito relevante no custeio, especialmente da assistência médico-hospitalar, cuja gestão foi quase toda municipalizada no país –inclusive com transferência de unidades hospitalares que eram federais para gerência direta pelas prefeituras, fora a rede conveniada. Ao final da década passada, inovou-se ao criar mecanismos (repasses através de fundos específicos) para custeio e indução de ações diretas dos governos estaduais e, sobretudo, dos municipais, em torno da atenção primária a saúde (como os programas de saúde família, agentes comunitários, piso *per capita*...), que sempre tinha sido negligenciada na política nacional de saúde.²⁹ Os governos subnacionais, por sua vez, passaram a alocar cada vez mais recursos próprios, sendo marcante a presença que esta função assumiu nos orçamentos municipais – já se aproximando do volume de gasto com ensino, que secularmente foi da competência local.

A assistência social, por último, que historicamente tinha um papel residual no gasto com seguridade social, passou a ganhar destaque nos últimos anos no orçamento federal.

Uma rede de proteção social começou a surgir desde o final da década passada, através de diferentes tipos de programas de transferência de renda. Inicialmente, no formato de benefícios diretos, a Constituição de 1988 criou dois benefícios de renda continuada para as famílias pobres (para idosos e para deficientes) que tiveram rápida expansão a partir de meados dos anos noventa, operacionalizados através da rede da previdência social e custeados pelas contribuições para seguridade. Aliás, as aposentadorias rurais também teriam muito mais um caráter assistencial do que previdenciário (uma vez que, no passado, não tiveram a devida contrapartida contributiva). O seguro-desemprego também pode ser inserido neste contexto, ainda que com lógica própria, inclusive fonte exclusiva de financiamento via contribuições do PIS/COFINS.

A concessão de auxílio financeiro direto para famílias começou com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e passou a contemplar outros, como o estímulo à frequência escolar (Bolsa-Escola) e à amamentação infantil (Bolsa-Alimentação), ou mesmo subsídios diretos (como o Vale-Gás para compensar a extinção de subsídios no preço do gás de cozinha). Essas ações bem focalizadas e que exigiam contrapartidas específicas foram consolidadas num só programa de transferência de renda, denominado Bolsa-Família, que também continuou

²⁹ Na Saúde, o governo federal inicialmente procurou estimular o fortalecimento de programas de atenção primária, com execução conduzida pelas autoridades estaduais e, sobretudo, municipais. Foi criado um fundo para financiar as ações básicas dos municípios, promovendo transferências diretas, segundo critérios per capita, através do Piso para Assistência Básica (PAB) e também foi subsidiada a formação de equipes de Saúde da Família. Foi entregue a atribuição de gestão plena - da atenção primária à terciária - aos municípios capacitados em saúde pública, tanto dos recursos como de sua alocação. As transferências no âmbito dos programas de atenção básica à saúde custaram cerca de R\$ 6 bilhões em 2005, sendo R\$ 2,3 bilhões destinados somente ao PAB. O impacto dessa medida é ainda maior no âmbito municipal. Com a transferência garantida do piso mínimo (PAB-fixo) de R\$ 10 por habitante/ano para todas as prefeituras do país, muitas passaram a receber do governo federal entre duas e nove vezes mais do que anteriormente recebiam pela sistemática normal do SUS (faturamento de serviços prestados).

tendo como característica o pagamento direto através de cartões bancários, o cadastramento e o acompanhamento pelas prefeituras (ainda que todo aporte seja federal, ressalvado alguns casos em que essas pagam um adicional ou organizam programas próprios) e o custeio a partir de contribuições sociais.³⁰

³⁰ Para uma abordagem pela ótica fiscal e federativa da evolução, dimensão e questões que marcam os programas federais de transferência de renda, ver (Afonso, 2006).

III. Estrutura Atual de Financiamento e Gasto

Passando a analisar a dimensão recente dos gastos, é interessante comentar as contas extraídas dos balanços públicos consolidados das três esferas de governo para 2005 (estimados apenas os gastos de pequenos municípios) e recentemente divulgados – vide Figura 13.

O volume atinge um montante expressivo: computado tudo que se gasta com as funções previdência (11,5 por cento do PIB), saúde (3,5 por cento do PIB) e assistência social (1 por cento do PIB), se chega a uma proporção extremamente elevada de 16,5 por cento do PIB. Se acrescida da função trabalho (0,6 por cento do PIB) – o que faz sentido, por conta do gasto predominante com seguro-desemprego, o grupo de quatro funções chega ao expressivo volume equivalente a 16,7 por cento do PIB e a R\$ 1,8 mil por habitante, na média; respondendo por pouco mais da metade do total gasto (32 por cento do PIB) pelo governo geral, excluído o serviço da dívida pública.

Isoladamente, o gasto mais importante é com a previdência básica (7,5 por cento do PIB), seguida da previdência dos servidores (3,5 por cento do PIB), de modo que a função absorve muito mais do que arrecada de contribuições salariais. Alegam alguns que, se a economia crescesse mais rapidamente e com um impacto mais elástico na geração de emprego, a carga da arrecadação das contribuições sociais seria bem maior e atenderia ao déficit da previdência.

Já no caso da saúde (gasto nacional de 3,6 por cento do PIB), cabe ressaltar a descentralização, que tem constituído um objetivo perseguido e logrado – embora, grande parte do gasto local ainda dependa de importantes repasses federais do SUS. Deduzidas tais transferências, na divisão federativa da despesa diretamente realizada é constatado que os municípios já predominam na prestação dos serviços: respondem por 44 por cento do gasto, contra 37 por cento dos estados e apenas 19 por cento do governo federal. A descentralização da receita de impostos (por mais que tenha sido esvaziada na margem pela majoração das contribuições) e a vinculação de 12 por cento a 15 por cento para aplicação mínima em saúde ajudam a explicar o importante gasto subnacional no segmento. É curioso, ainda, observar que, por mais que tenha sido priorizada a atenção básica, ela ainda consome metade do que se aplica diretamente na assistência hospitalar

A assistência social aponta um quadro no sentido inverso, de acentuada e crescente centralização nas mãos do governo federal (80 por cento do gasto total), refletindo a opção recente de ampliar rapidamente o número de famílias atendidas e mesmo corrigir os benefícios pagos através dos programas federais de transferência de renda. Em 2004, os governos já gastavam mais com assistência do que com programas de atenção primária a saúde.

Figura 13
Governo Geral – Divisão Federativa da Execução Direta da Despesa: 2005

Função SubFunção	% do PIB			% do Governo Geral			% da Despesa		Per Capita		
	União	Estados	Muni- cípios	União	Estados	Muni- cípios	Global	com Serv	Líquida	Global	
								Dívida	Encargos	Ano	
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,74%	0,10%	0,21%	1,05%	70,5%	9,9%	19,6%	100,0%	2,5%	3,3%	112,06
Assistência ao Idoso	0,21%	0,00%	0,01%	0,22%	97,5%	-0,1%	2,6%	100,0%	0,5%	0,7%	23,00
Assistência ao Portador de Deficiência	0,27%	0,00%	0,00%	0,28%	98,6%	-0,1%	1,5%	100,0%	0,7%	0,9%	29,48
Assistência à Criança e ao Adolescente	0,00%	0,02%	0,05%	0,07%	5,1%	21,2%	73,7%	100,0%	0,2%	0,2%	7,58
Assistência Comunitária	0,01%	0,03%	0,10%	0,15%	10,1%	22,4%	67,5%	100,0%	0,3%	0,5%	15,69
Demais Subfunções	-0,01%	0,00%	0,00%	-0,02%	83,6%	16,4%	0,0%	100,0%	0,0%	-0,1%	(1,78)
PREVIDÊNCIA SOCIAL	9,73%	1,35%	0,39%	11,47%	84,9%	11,8%	3,4%	100,0%	27,0%	35,9%	1.225,08
Previdência Básica	7,38%	0,04%	0,07%	7,49%	98,6%	0,5%	0,9%	100,0%	17,7%	23,4%	800,11
Previdência do Regime Estatutário	2,16%	1,04%	0,29%	3,49%	61,9%	29,8%	8,3%	100,0%	8,2%	10,9%	373,21
Previdência Complementar	0,00%	0,04%	0,00%	0,04%	0,1%	89,6%	10,3%	100,0%	0,1%	0,1%	4,31
SAÚDE	0,67%	1,31%	1,55%	3,53%	19,0%	37,0%	44,0%	100,0%	8,3%	11,1%	377,41
Atenção Básica	0,03%	0,05%	0,61%	0,69%	4,5%	7,7%	87,8%	100,0%	1,6%	2,2%	73,72
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0,16%	0,72%	0,65%	1,54%	10,6%	47,0%	42,4%	100,0%	3,6%	4,8%	164,84
Suporte Profilático e Terapêutico	0,08%	0,05%	0,01%	0,14%	55,3%	35,6%	9,1%	100,0%	0,3%	0,5%	15,46
Vigilância Sanitária	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	18,5%	33,1%	48,4%	100,0%	0,1%	0,1%	2,38
Vigilância Epidemiológica	0,05%	0,00%	0,02%	0,07%	69,3%	4,8%	25,8%	100,0%	0,2%	0,2%	7,88
Alimentação e Nutrição	0,01%	0,02%	0,01%	0,04%	20,1%	52,6%	27,4%	100,0%	0,1%	0,1%	4,61
Demais Subfunções	0,33%	0,44%	0,25%	1,03%	32,4%	43,3%	24,3%	100,0%	2,4%	3,2%	109,63
TRABALHO	0,65%	0,03%	0,02%	0,70%	92,2%	5,0%	2,9%	100,0%	1,7%	2,2%	75,06
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,59%	0,00%	0,01%	0,60%	97,8%	0,3%	1,9%	100,0%	1,4%	1,9%	64,24
TOTAL	50,70%	11,58%	6,05%	68,33%	74,2%	16,9%	8,9%	100,0%			7.300,64
LÍQUIDO REFINANC e TRANSF	24,89%	11,57%	5,94%	42,40%	58,7%	27,3%	14,0%	100,0%	100,0%		4.530,69
LÍQUIDO ENCARGOS ESPECIAIS	16,23%	10,00%	5,71%	31,94%	50,8%	31,3%	17,9%	100,0%		100,0%	3.413,04

Elaboração Própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda – Consolidação de Balanços

a/ Conceito de execução direta da despesa = despesa realizada menos transferências para outros governos.

b/ Estimadas: transferências por funções no caso dos governos estaduais (mantida estrutura dos convênios federais) e municipais (toda imputada em saúde); gasto municipal - consolidado para 67 por cento das prefeituras e suposto um incremento linear de 15 por cento nas demais.

Dentre os programas federais, como já foi dito, o financiamento da seguridade social tem sido provido quase exclusivamente por receitas de contribuições sociais.

Em 2005, foram mobilizados recursos da ordem de 12,7 por cento do PIB, dos quais 44 por cento oriundos das contribuições para o regime geral de previdência (basicamente sobre folha salarial) e já 28 por cento da contribuição sobre receita (COFINS) – vide

Quadro 5.

A distribuição dos mesmos recursos entre os três ministérios vinculados a seguridade (vide Figura 14) revela que o da previdência (7,6 por cento do PIB) centraliza três quartos do total dos recursos. Mesmo tendo absorvido integralmente as contribuições para o regime geral vinculadas a benefícios (5,6 por cento do PIB), o Ministério da Previdência ainda recorreu ao COFINS, à CSLL e até mesmo à CPMF – que no conjunto, renderam em torno de dois por cento do PIB, montante superior ao que delas foi alocado para o Ministério da Saúde. Já o Ministério do Desenvolvimento Social depende mais da COFINS e da CPMF (via fundo de pobreza).

Figura 14
Execução Orçamentária por Órgão Federal – 2005
(conceito: valores liquidados)

	Min. Previdência Social		Min. Saúde		Min. Desenvolvimento Social		Total	
	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB
Contribuição Recursos de Prognóstico	30,0	0,00					30,0	0,00
Contribuição PIS/ PASEP							0,0	0,00
CSLL	2.079,9	0,11	15.952,1	0,82	140,1	0,01	18.172,1	0,94
COFINS	30.259,1	1,56	7.709,0	0,40	9.772,7	0,50	47.740,8	2,46
Contribuição RGPS	107.701,7	5,56					107.701,7	5,56
CPMF	5.928,9	0,31	11.759,3	0,61		0,00	17.688,3	0,91
Contribuição Servidor PSSS	264,1	0,01	483,6	0,02		0,00	747,7	0,04
Contribuição Patronal PSSS	389,2	0,02	710,2	0,04		0,00	1.099,5	0,06
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza			104,0	0,01	4.841,8	0,25	4.945,8	0,26
Outras Fontes	7.424,5	0,38	3.171,7	0,16	987,5	0,05	11.583,8	0,60
Total	154.077,5	7,95	39.890,0	2,06	14.754,6	0,81	209.709,6	10,82
Recursos de Contribuições Sociais/ Total	95%		92%		93%		94%	
Memo: PIB de 2005	1.937.598							

Elaboração Própria. Fonte: www.contasabertas.com
a/ Dados retirados do SIAFI atualizados até 25/01/2006

No âmbito do gasto da União com seguridade social, quase todo o financiamento dos ministérios, que compreendem os programas da seguridade, foi proveniente das respectivas contribuições sociais, acrescidas da CPMF – totalizando 10,2 por cento do PIB. Por outro lado, uma parcela marginal adveio de recursos ordinários do Tesouro Nacional em 2005: foi apenas R\$ 8 bilhões, o equivalente a 0,42 por cento do PIB, para os três ministérios citados (três quartos alocados ao da previdência). Mesmo no caso específico do Ministério da Saúde, a alocação de recursos livres foi irrelevante em 2005: R\$ 1,1 bilhão ou 0,06 por cento do PIB (em contraste com um aporte quase 11 vezes superior advindo apenas da CPMF).

Mesmo que apartados os benefícios da previdência social, o resto da seguridade social não é custeado por rendas públicas em geral, mas sim por recursos que já são vinculados desde a origem de sua arrecadação, porque são arrecadados na forma de contribuições (embora, em termos econômicos, sejam equivalentes a impostos).³¹

³¹ É interessante comentar uma recente tese – vide (IPEA, 2006) – de que esta estrutura de financiamento da seguridade social vigente no Brasil não seria diferente do padrão adotado na Europa. O financiamento das despesas com aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais continuados no Brasil, em 2004, teve a seguinte composição: 42,3 por cento provenientes dos empregadores, 16,9 por cento dos empregados e 42 por cento de outros tributos (que inclui as contribuições sociais). Na Europa, a composição das fontes para uma média de 15 países (com gasto médio equivalente a 27,3 por cento do PIB) foi: 38,3 por cento provenientes dos empregadores, 22,4 por cento dos empregados, 35,8 por cento de impostos e 3,5 por cento de outras.

Quadro 5
Alocação orçamentária das contribuições sociais em 2005

Como já foi dito, em 2005, foram mobilizados recursos da ordem de 12,7 por cento do PIB, dos quais 44 por cento oriundos das contribuições para o Regime Geral de Previdência (basicamente sobre folha salarial) e já 28 por cento da contribuição sobre receita (COFINS), conforme estrutura informada na Figura 15.

Figura 15
Execução Orçamentária Federal por Fontes de Recursos: 2005 (Valores Liquidados)

	R\$ Milhões	% do PIB	% Total SS
Contribuição Recursos de Prognóstico	1.111,8	0,06	0,45
Contribuição PIS/ PASEP	16.951,4	0,87	6,88
CSLL	18.172,1	0,94	7,38
COFINS	68.439,4	3,53	27,78
Contribuição RGPS	107.701,7	5,56	43,72
CPMF	17.688,3	0,91	7,18
Contribuição Servidor PSSS	4.242,0	0,22	1,72
Contribuição Patronal PSSS	6.260,5	0,32	2,54
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	5.795,2	0,30	2,35
Total - Seguridade Social	246.362,3	12,71	100,0
Total Geral das Fontes de Recurso do Orçamento	1.074.131,1	55,44	
Total Geral exc. Refinanc Div. Pub (fonte 143)	574.296,1	29,64	
Memo:			
PIB 2005	1.937.598		

Elaboração Própria. Fonte: www.contasabertas.com

a/ Dados retirados do SIAFI atualizados até 25/01/2006.

Distribuído os recursos da seguridade por categoria de gasto (o realizado em 2005 aparece na Figura 16), 80 por cento foram concentrados nas outras despesas de custeio (que incluem os pagamentos de benefícios sociais) e 17 por cento nas despesas de pessoal; e nem 1 por cento foi alocado para investimentos fixos.

Figura 16
Execução Orçamentária Federal por Natureza de Despesa: 2005 (Valores Liquidados)

Cod. Fonte	Pessoal e Encargos Sociais		Juros e Encargos da Dívida		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões Financeiras		Total	
	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB
Contribuição Recursos de Prognóstico					722,6	0,04	132,1	0,01	257,0	0,01	1.111,8	0,06
Contribuição PIS/ PASEP					10.099,4	0,52		0,00	6.852,0	0,35	16.951,4	0,87
CSLL	3.448,0	0,18			14.048,7	0,73	660,8	0,03	14,6	0,00	18.172,1	0,94
COFINS	27.118,7	1,40			40.661,3	2,10	656,4	0,03	3,0	0,00	68.439,4	3,53
Contribuição RGPS					107.701,7	5,56		0,00		0,00	107.701,7	5,56
CPMF			97,3	0,01	17.256,2	0,89	334,8	0,02		0,00	17.688,3	0,91
Contribuição Servidor PSSS	4.242,0	0,22									4.242,0	0,22
Contribuição Patronal PSSS	6.260,5	0,32									6.260,5	0,32
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza					5.607,7	0,29	68,5	0,00	119,0	0,01	5.795,2	0,30
Total	41.069,1	2,12	97,3	0,01	196.097,6	10,12	1.852,7	0,10	7.245,6	0,37	246.362,3	12,71
Memo:												
PIB 2005	1.937.598											

Elaboração Própria. Fonte: www.contasabertas.com

a/ Dados retirados do SIAFI atualizados até 25/01/2006.

Um detalhamento maior dessa análise pode ser inferido da estrutura de fontes (contribuições) e usos (por subfunções), relativa ao exercício de 2005, que é apresentado na Figura 17.

Figura 17

Execução Orçamentária Federal por Subfunção: 2005 (valores Liquidados)

Subfunção	COFINS		PIS		CSLL		Contribuição RGPS		CPMF		Contribuição R\$ Milhões
	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	
92 Representação Judicial e Extrajudicial	9,0	0,00			2,4	0,00					
121 Planejamento e Orçamento	5,4	0,00			1,4	0,00			4,7	0,00	
122 Administração Geral	1.827,4	0,09			3.140,7	0,16			162,4	0,01	
124 Controle Interno									3,1	0,00	
125 Normatização e Fiscalização	29,6	0,00									
126 Tecnologia da Informação	335,3	0,02			12,7	0,00			123,4	0,01	
128 Formação de Recursos Humanos	6,2	0,00			19,1	0,00			96,1	0,00	
129 Administração de Receitas	6,2	0,00									
131 Comunicação Social	11,6	0,00			43,5	0,00			63,3	0,00	
183 Informação e Inteligência									75,0	0,00	
212 Cooperação Internacional					53,3	0,00					
241 Assistência ao Idoso	3.582,8	0,18			1,6	0,00					
242 Assistência ao Portador de Deficiência	3.582,8	0,18			1,4	0,00					
243 Assistência a Criança e ao Adolescente	751,2	0,04			2,1	0,00					
244 Assistência Comunitária	290,1	0,01									
271 Previdência Básica	21.225,5	1,10			1.358,4	0,07	107.701,7	5,56	5.928,9	0,31	4.242,0
272 Previdência do Regime Estatutário	24.377,3	1,26			9,3	0,00					
273 Previdência Complementar					6,1	0,00					
274 Previdência Especial	784,8	0,04									
301 Atenção Básica	2.507,1	0,13			1.621,3	0,08			1.398,7	0,07	
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.926,6	0,10			7.880,9	0,41			7.194,3	0,37	
303 Suporte Profilático e Terapêutico	640,3	0,03			1.241,3	0,06			1.059,5	0,05	
304 Vigilância Sanitária	46,1	0,00			27,2	0,00			6,7	0,00	
305 Vigilância Epidemiológica	294,0	0,02			1.012,6	0,05			482,0	0,02	
306 Alimentação e Nutrição	70,4	0,00			83,9	0,00			81,8	0,00	
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	32,7	0,00	10.099,4	0,52	69,4	0,00			1,3	0,00	
364 Ensino Superior	5,7	0,00			57,6	0,00			29,5	0,00	
365 Educação Infantil	4,4	0,00			8,8	0,00					
422 Direitos Individuais Difusos e Coletivos					6,6	0,00					
423 Assistência aos Povos Indígenas	1,7	0,00			2,4	0,00					
511 Saneamento Básico Rural	66,0	0,00			34,3	0,00					
512 Saneamento Básico Urbano	270,3	0,01			309,8	0,02					
541 Preservação e Conservação Ambiental	1,5	0,00			2,0	0,00					
571 Desenvolvimento Científico	29,7	0,00			72,1	0,00			67,3	0,00	
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	16,4	0,00			21,6	0,00					
573 Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	6,1	0,00			14,5	0,00					
605 Abastecimento											
665 Normalização e Qualidade	14,4	0,00									
844 Serviço da Dívida Externa									97,3	0,01	
845 Transferências	4,9	0,00			311,7	0,02			812,9	0,04	
846 Outros Encargos especiais	3.753,3	0,19	6.852,0	0,35	121,4	0,01					
Total	66.517,1	3,43	16.951,4	0,87	17.551,6	0,91	107.701,7	5,56	17.688,3	0,91	4.242,0
Total - COFINS	67.981,2		16.951,4		17.553,3		107.701,7		17.688,3		4.242,0
Memo:											
PIB de 2005	1.937.598										

Elaboração Própria. Fonte: www.contasbertas.com a/ Dados retirados do SIAFI atualizados até 25/01/2006.

IV. Avaliações e Perspectivas

O cenário econômico, social e demográfico registrou expressivas mudanças (e para pior) entre 1988, quando foi promulgada a Constituição, e 2005, como ilustra a síntese dos indicadores na Figura 18.

Ainda que a expansão demográfica tenha retrocedido (crescimento anual médio de 1,5 por cento, desde que foi promulgada a Constituição) e com isso diminuindo a pressão pela expansão econômica, tal desempenho foi pífio no mesmo período – a renda *per capita* cresceu apenas 0,5 por cento ao ano. A População Econômica Ativa (PEA) cresceu muito à frente dessas duas taxas – 2,4 por cento ao ano, conseqüentemente, tanto aumentou muito (em 7 pontos) a participação da PEA na população brasileira (chegando à metade em 2005), quanto cresceu a taxa de desemprego na economia (abaixo de 4 por cento em 1988 e agora na casa de 9 por cento). A informalidade também é crescente.

Figura 18

Mudanças no Cenário Macroeconômico, Social e Demográfico: 1988 x 2005

	1988	2005	Tx. Cresc.
População - milhões de hab.	142,8	184,2	1,51%
População Economicamente Ativa- milhões ^a	61,0	91,0	2,38%
Taxa de Participação (PEA/ Pop) - % ^a	42,76	50,13	7,37
Taxa de Desemprego (Pnad) - % ^a	3,8	9,0	5,23
PIB per capita - R\$ de 2004	9.602	10.520	0,54%
Indigência - % de pessoas ^{a,b}	20,89	13,13	-7,76
Pobreza - % de pessoas ^{a,c}	43,64	33,57	-10,07
Salário Mínimo Real - R\$ ^d	238,18	308,59	1,54%
Contribuintes para a Previdência - % dos ocupados ^{a,e}	50,72	46,5	-4,22
Carteira Assinada - % dos empregados ^{a,f}	58,7	43,9	-14,76

Elaboração Própria. Fontes: IBGE (Estimativas da População e PNAD) e IPEA

a/ Dados da PNAD/ 2004.

b/ Indigência = pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de extrema pobreza.

c/ Pobreza = pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza.

d/ Série em R\$ constantes do último mês, deflacionado pelo INPC. Salário no mês de junho de cada ano.

e/ Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho.

f/ Empregados de 10 ou mais de idade no trabalho principal na semana de referência

Uma tendência mundial foi particularmente acentuada no Brasil nesse período pós-Constituinte: a perda de importância relativa dos salários na renda brasileira. Comparando a distribuição funcional anual do PIB brasileiro em 1991 e 2003 – vide (IPEA, 2006) – constata-se que: os salários decresceram de 32 para apenas 25,7 por cento e os autônomos, de 7 para 4,5 por cento; as contribuições sociais pouco mudaram (9,9 por cento em 2003); e o que mais aumentou foi a carga tributária líquida (de 12,9 para 16,9 por cento) e o excedente (de 38,5 para 43 por cento). Como conseqüência, se tornou impressionantemente baixa a dimensão de salários e encargos no Brasil comparado a outras economias – 36,1 por cento contra 64,4 por cento na Zona do Euro, por exemplo. ³²

³² Segundo (IPEA, 2006, p.498): “Embora a perda de participação da massa salarial sobre o PIB tenha sido uma realidade em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluída permaneceram elevadas e explicam a fragilidade financeira inerente à previdência brasileira. A relação de trabalho baseada hegemonicamente no salário enquanto forma de ocupação e a parcela do PIB destinada a ele é uma das condições imprescindíveis para a viabilidade atuarial de modelos baseados no seguro social. Se a parcela dos salários for reduzida, os recursos tendem a ser escassos para atender às demandas, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade no acesso às riquezas.”

Além do emagrecimento dos salários na composição da renda nacional, a sua composição também revela séria deterioração que diminui o princípio da solidariedade implícito em um sistema de seguro social, ainda mais em um país de elevada concentração de renda. O baixo crescimento econômico e o desemprego atingiram duramente a classe média, mas a imposição de elevados encargos patronais e a possibilidade de prestação de serviços por intermédio de empresas (antes sujeitas a carga tributária bem menor, fora ausência de riscos trabalhistas), estimulou a fuga dos salários mais altos da base de cobertura da previdência social (lembrando que os empregados contribuem e se aposentam respeitando um teto, porém, os empregadores contribuem sobre o valor total dos salários). Segundo pesquisa do mercado formal de assalariados (a RAIS), a participação no total dos trabalhadores que ganhavam mais de 10 salários-mínimos despencou de 31,5 por cento em 1988 para apenas 7,7 por cento em 2003; enquanto isso, a faixa de até 3 salários, saltou de 21 para 63 por cento do total, no mesmo período.

Estes fatos limitam radicalmente o potencial de custeio da previdência e de outras ações sociais básicas que seguissem o modelo tradicional da tributação da base salarial. Significa, também, que o atual padrão de recurso a bases diversificadas para financiamento da seguridade social é uma tendência irreversível no médio e longo prazo no Brasil.

Perto de completar duas décadas de vigência da Constituição, que é acusada por alguns de ter sido demasiadamente benevolente nas concessões de benesses sociais, e por isso, pressionado em excesso o gasto público, fica evidente que a seguridade social não avançou de forma equilibrada. Enquanto o gasto público com saúde aumentou apenas 0,9 ponto do PIB entre 1988 e 2005 (de 2,7 para 3,6 por cento do produto), o custeio dos benefícios do regime geral de previdência deu um salto de cinco pontos do PIB (de 2,5 para 7,5 por cento do PIB no mesmo período), isto sem contar o incremento nos gastos com previdência dos servidores e a assistência social (que já consomem 3,5 e um por cento do produto, respectivamente). Mesmo tomando apenas esta década e alguns gastos sociais selecionados da esfera federal de governo, é demonstrado na Figura 18, que as aplicações vinculadas no Sistema Único de Saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino apresentaram uma grande estabilidade a despeito do forte aumento da receita tributária da União (isto é, as vinculações mais funcionaram como um teto do que como o piso previsto na Constituição). Em contraponto, o governo federal promoveu uma contínua expansão dos pagamentos de benefícios sociais em ritmo mais intenso do que o crescimento da economia (embora consumindo menos da metade do aumento da carga tributária realizado no período; a outra parcela atendeu ao incremento do superávit primário e aos crescentes encargos com a dívida pública).

Figura 19
Evolução do Gasto Público Federal: 2000 x 2005

	- em porcentagem do PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Vinculações Universais (A)	2,39	2,47	2,42	2,27	2,42	2,44	0,05
Educação	0,54	0,59	0,58	0,52	0,57	0,56	0,02
Saúde	1,85	1,87	1,84	1,75	1,85	1,88	0,03
Benefícios Sociais (B)	6,65	7,06	7,39	7,72	8,10	8,63	1,97
Benefícios Previdenciários	5,97	6,28	6,54	6,88	7,12	7,54	1,56
Seguro-desemprego	0,50	0,55	0,59	0,55	0,56	0,61	0,12
Assistência Social	0,18	0,22	0,26	0,29	0,42	0,48	0,30
= Soma (A+B)	9,05	9,53	9,80	9,98	10,52	11,07	2,02
Carga Tributária Federal	22,25	23,52	25,04	24,23	25,10	26,62	4,37

Elaboração Própria. Fonte: STN, TCU, Ministério da Saúde.

Se o financiamento da previdência, no conceito mais restrito, ou da seguridade, no conceito mais amplo, tivessem permanecido dependentes exclusivamente da exigência de contribuições de empregados e empregadores sobre a folha salarial, por certo, teria sido impossível a expansão recente de seus gastos e ações. Por mais exitosas que fossem a majoração de alíquotas, a eliminação

de renúncias e a ampliação de bases, assim como a melhoria na fiscalização das contribuições e na cobrança de tributos vencidos e não pagos, dificilmente compensariam a mudança no cenário macro que provocou uma rápida e intensa redução do emprego formal e mesmo do emprego como um todo. Entre 1988 e 2005, cai da metade para 46 por cento a proporção de contribuintes para a previdência dentre as pessoas ocupadas e despenca de 58 por cento para 44 por cento a proporção de detentores de carteira assinada dentre as pessoas empregadas – isto é, atualmente, mais da metade dos trabalhadores empregados não contribuem para a previdência social.

A diversificação das fontes de financiamento ofereceu, num primeiro momento, uma importante alternativa para expandir as ações e serviços da seguridade social. Com a demanda crescente de gastos e para fugir da descentralização da receita de impostos, as contribuições se tornaram o principal e mais curto atalho para elevação contínua e recorde da carga tributária, sem precedentes, no passado recente brasileiro e em meio às demais economias emergentes. Na medida em que se adotou e depois se aumentou o recurso à desvinculação orçamentária, a expansão das contribuições sociais passou a atender não somente a compensação dos aumentos de gastos permanentes, especialmente de benefícios, como também a responder pelo aumento do superávit primário do governo federal.

O inter-relacionamento entre seguridade, descentralização e desvinculação induziu um aumento tão forte da carga tributária, de modo que o ajuste passou a constituir um foco de desajuste nas relações da federação, na estruturação da administração pública e para o próprio funcionamento da economia.

Os desafios (ou dilemas) do governo federal diante da excessiva descentralização tributária e a pressão explosiva por mais gastos com seguridade social, que foram postos pela Constituição de 1988, foram parciais e temporariamente equacionados pela desvinculação orçamentária. Mas, ao induzir a expansão das receitas não-compartilhadas e vinculadas e ao não impor menor resistência a expansão de gastos correntes, inclusive encargos da dívida e benefícios sociais, a desvinculação que ajusta as contas no curto prazo gera distorções e desequilíbrios, a médio e longo prazo, para a federação e a economia brasileira. Tem sido o próprio ajuste fiscal que provoca e potencializa novos desajustes – no sentido de que as medidas e ações conjunturais desestabilizam os arranjos estruturais. As relações federativas se tornam cada vez mais esgarçadas. A administração federal voltou a ser inchada a partir de 2003, por vezes recentralizando funções que já tinham sido descentralizadas no passado não muito distante e sem contrapartida em ganhos de eficiência.

As mudanças tributárias provocaram também um novo arranjo federativo, como foi demonstrado: um movimento recorrente de todos os governos federais no período pós-Constituinte foi elevar as contribuições para a seguridade social e outros tributos, que não sejam sujeitos à repartição de receitas com estados e municípios. Isto se deveu ao exagero na partilha constitucional da arrecadação dos impostos. A União procurou explorar as mesmas bases dos impostos, através de contribuições, que não são compartilhadas e ainda estão sujeitas à menos restrições ao poder de tributar - como é o caso do princípio de anualidade, que não alcança as contribuições para a seguridade social. Nesta década, ficou clara a tendência a recentralização gradual e contínua na divisão federativa da receita tributária.

Os desarranjos federativos também vêm crescendo no campo da divisão de responsabilidades e competências. No campo das políticas públicas sociais, as autoridades federais privilegiaram a expansão de programas de benefícios focalizados em detrimento dos gastos de caráter universal – como é o caso do ensino fundamental e da atenção primária à saúde.³³ Está em curso uma expansão

³³ O debate sobre a focalização do gasto público nas áreas sociais já foi mais intenso há poucos anos, quando organismos internacionais (Banco Mundial, OMS) divulgaram estudos criticando políticas e práticas sociais no país. Especificamente em torno da saúde, vale resgatar a réplica do então Ministro da Saúde (Serra, 2002, pp.109-110):

acelerada de gastos com a previdência e assistência social. Além dos efeitos da correção do salário mínimo, as concessões cresceram muito acima de qualquer medida de expansão demográfica – especialmente nos casos de auxílio-doença e benefícios assistenciais de renda continuada, incluindo a fusão em torno do bolsa-família dos auxílios financeiros antes concedidos às famílias como bolsa-escola, bolsa-alimentação, erradicação de trabalho infantil e vale-gás. Por si só, essa orientação não traria maiores problemas se, num primeiro momento, não tivesse exigido nova rodada de elevação da carga tributária – notadamente via mudanças na COFINS. Num segundo momento, ampliou-se o dilema orçamentário tendo os gastos de custeio aumentado a taxas crescentes e superando a expansão da receita, deprimindo ainda mais o espaço para investimentos produtivos, especialmente em infra-estrutura.

A tendência do governo federal de assistir e beneficiar diretamente à população tem implicações importantes nas relações federativas. Em primeiro lugar, porque a assistência era antes um gasto tipicamente local e passou a ser financiada cada vez mais pelo orçamento federal. Embora as prefeituras atuem como parceiras (para cadastrar e monitorar as famílias atendidas), obviamente não o fazem com o mesmo afinco ou eficácia de quando gastavam seus próprios recursos. Mas o problema maior tem sido a falta de prioridade para os programas sociais de caráter universal, nos quais os governos estaduais e municipais têm um papel decisivo na execução da despesa – em especial no caso do Ensino e da Saúde. Os aportes federais para tais programas não têm crescido, ou têm mesmo encolhido (Saúde). Já na Saúde, as autoridades federais têm procurado comprovar a aplicação obrigatória, reclassificando contabilmente gastos até com bolsa-família, enquanto os estados e os municípios vêm sendo compelidos a financiar os gastos nessa área cada vez mais com recursos próprios.

Paradoxalmente, o Brasil deve ser uma das economias emergentes que mais gasta na área social, porém, gasta muito mais que as outras com benefícios e bem menos com programas universais. Um bom exemplo é o da saúde, com os gastos comparados com outros países latinos – vide (Médici, 2005): em proporção do PIB, o governo brasileiro gasta (3,4 por cento) menos que os da Argentina (4,7), Uruguai (5,1) e Colômbia (5,3), embora não haja maiores diferenças com eles no gasto total - isto porque é maior a participação do setor privado no gasto total, ainda assim, “... o Brasil tem uma cobertura mais equitativa do que os outros”.³⁴

O processo de mudanças graduais e com razoável flexibilidade nas relações federativas foi abandonado (intencionalmente ou não). As políticas públicas, macroeconômicas e sociais, apontam forçosamente para uma recentralização fiscal – inclusive, para atender a pressão crescente vinda das enormes despesas com transferência de renda, que vão desde os benefícios sociais até os encargos da dívida pública.

“Se todos os recursos usados nas políticas sociais do Brasil fossem jogados de um helicóptero, os pobres teriam maior possibilidade de recebê-los do que da maneira como são aplicados hoje”. O comentário jocoso se refere à suposta falta de “focalização” dos gastos sociais, incluindo a saúde, e embute a idéia equivocada de que bastaria redirecionar os gastos na saúde em benefício dos pobres para resolver os problemas da pobreza.

Essa tese em relação à saúde não é inocente, pois, procura fundamentar a idéia de que não é preciso destinar mais recursos ao setor – bastaria redirecioná-los, subtraindo assistência médica gratuita dos “ricos” para entregá-la aos pobres: um Robin Hood sanitário. Mais ainda, de acordo com esse ideário de cunho neoliberal, poder-se-ia até cortar em termos absolutos os atuais gastos em saúde, pois, a correta “focalização” garantiria a proteção aos carentes.... já havíamos chamado a atenção para a falta de fundamento empírico desse credo e apresentado evidências de que, ao contrário, o gasto público em saúde no Brasil é redistributivo, ou seja, beneficia mais a quem tem menos.... cerca de 50% dos atendimentos à saúde no Brasil são feitos pelo SUS (gratuito) e que esta proporção é marcadamente maior entre os quintis mais pobres. Como se sabe, a diminuição acentuada da proporção de atendimento pelo SUS nos estratos de renda mais alta se deve à cobertura pelos planos de saúde, muito concentrada nestas faixas de renda.

Além disso, não há por que estranhar, que uma em cada sete pessoas de maior renda seja atendida pelo sistema público. Primeiro, porque o fato de alguém pertencer ao nono, ou mesmo ao décimo decil da distribuição, não significa que seja “rico”. Basta lembrar que a renda média do trabalho no nono decil é de R\$ 853 mensais. Hemodiálise, por exemplo, custa R\$ 1.200 mensais. Deveríamos então permitir que os sortudos integrantes desse decil morressem a fim de seguir as recomendações do Banco e de seus consultores, neoliberais caboclos? Segundo, porque o SUS é constitucionalmente universal. Não compartilhamos a idéia, tão cara aos defensores de versões vulgares da teoria da “focalização”, de um sistema especial para os pobres. Como já disse Lord Beveridge, “políticas que são exclusivas para os pobres, são políticas pobres”.

³⁴ No Brasil, a taxa de cobertura de saúde global era de 87,7 e chegava a 71,6 no quintil mais pobre da população – as taxas mais altas entre os países analisados por (Médici, 2005).

Voltando aos desafios específicos da seguridade social, pode-se especular se o sucesso da universalização dos serviços com expansão e diversificação das fontes de financiamento parece que está impondo um custo muito alto para a economia brasileira: retarda e freia a retomada do crescimento econômico.

Será que, à medida que dispara o processo de expansão de gastos e carga, o círculo virtuoso não se transmuta num vicioso? Não há dúvidas que gastando tão mais no social se conseguiu reduzir pobreza, até em resposta direta ao aumento de benefícios previdenciários e à transferência de renda. Porém, ao financiar tal processo com crescentes tributos indiretos, não se acaba reduzindo a renda disponível do setor privado, freando a expansão da demanda interna e, o pior, penalizando os mais pobres que arcam com ônus proporcionalmente maior devido ao aumento da carga concentrado em tributos indiretos?

Há um consenso em torno da necessidade de uma reformulação do sistema tributário. O ideal é tão fácil de delinear quanto difícil de aprovar no Congresso Nacional, diante dos interesses contraditórios: simplificação e eliminação de tributos (fundindo impostos e contribuições aplicados sobre a mesma base) e, no caso dos tributos indiretos, a adoção de um autêntico e moderno imposto sobre valor adicionado (ainda que compartilhado entre mais de uma esfera de governo). A transição é o problema central, porque autoridades fazendárias e, especialmente, governos subnacionais querem garantias de que não terão perda de receitas na migração para o novo sistema.

Para a seguridade social, o cerne da questão é menos a face tributária, propriamente dita, e sim a orçamentária – isto é, garantias de financiamento de recursos que desapareceriam se as contribuições fossem transformadas em impostos (a do lucro incorporada ao imposto de renda das empresas e as das receitas e mesmo transações financeiras, fundidas num único e genérico imposto sobre valor adicionado). Na prática, a preocupação é muito maior com os programas de ações continuadas do que com as formas de transferências diretas de renda porque, como já foi dito, a criação e a majoração de benefícios, sejam aposentadorias e pensões, sejam prestações continuadas (para idosos, deficientes e para famílias pobres), tem sido feito à completa revelia da existência ou não de fontes de recursos (mesmo no caso do Regime Geral de Previdência em que o montante de benefícios pagos já supera, e por larga margem, o total arrecadado pelas contribuições sobre a folha salarial). Na prática, criado o direito legal de acesso ao benefício e uma vez distribuído o auxílio financeiro, aquilo se tornou uma obrigação do Estado e com um apelo político (e eleitoral) muito mais forte do que a oferta de vagas escolares, remédios e serviços médicos e hospitalares.

Se houve uma inequívoca melhora nas prestações de ações e serviços básicos e nas concessões de benefícios, também é fato que o padrão de financiamento que se precisou lançar mão está prejudicando o desempenho da economia, com evidentes danos às condições de sua competitividade externa. A questão chave que começa a despontar desse cenário é a seguinte: a sociedade brasileira não consegue conciliar boas políticas econômicas e sociais? Será que o país enfrentaria um dilema – ou lograr crescimento econômico acelerado, sem um adequado bem estar social, ou melhorar a pobreza, a desigualdade e as condições básicas, mas à custa de frear ou retardar o crescimento?

Não haveria tal dilema para algumas autoridades governamentais federais e especialistas, que desdenham do péssimo crescimento econômico do Brasil comparado às economias latinas e emergentes (ou mais especificamente, dos recordes sucessivos na carga tributária e do aumento do gasto público) alegando que o principal seria redistribuir renda e isso está sendo obtido pelo recente aumento da despesa federal com benefícios (previdência, seguro-desemprego e assistência, especialmente o bolsa-família).

Pode ser um grave equívoco resumir ou reduzir as políticas públicas sociais ao assistencialismo isolado e simplório.

A partir da segunda metade da década de noventa, o governo federal adotou políticas públicas ativas.³⁵ Se o governo anterior investiu mais em serviços universais como ensino e saúde, não deixou de montar uma rede de proteção social, o atual governo assumiu aos poucos uma preferência por concentrar e quase reduzir sua estratégia de desenvolvimento social aos programas de transferência de renda.

Antes de tudo, é bom qualificar que essas políticas não são recentes. Foi a Constituição Federal de 1988, que universalizou a cobertura básica da Previdência Social, conferindo aos trabalhadores rurais idosos, independentemente do tempo de contribuição, o direito ao benefício de um salário mínimo. A Constituição também estabeleceu uma renda mensal vitalícia, no mesmo valor de um salário mínimo, para pessoas idosas ou portadoras de deficiência sem meios de prover à própria manutenção. E o seguro-desemprego, assim como a lei que o viabilizou, é dessa época. Ao final dos anos oitenta, o governo federal, aproveitando a experiência iniciada em alguns governos locais, como o do Distrito Federal e o do município de Campinas, instituiu programas de transferências diretas e condicionais de renda, que o atual governo federal prosseguiu e fundiu na forma do Bolsa-Família.

É preciso um enfrentamento mais abrangente do problema. Nunca é demais lembrar a máxima secular, muito repetida, mas nem sempre praticada: quem dá um peixe a um homem faminto, garante que ele se alimente uma vez. Quem, além do socorro imediato, o ensina a pescar, possibilita que ele se alimente muitas vezes e por seu próprio esforço. Essa máxima secular, muito repetida, mas nem sempre praticada, vem à lembrança.

Ressalte-se, para deixar bem claro e para evitar interpretações mal-intencionadas, que não se está questionando a existência, muita menos se propondo abolir, as políticas assistenciais e de inclusão. Pelo contrário, essas devem ser reforçadas. Evidentemente, não se critica um governo por manter os benefícios de caráter assistencial criados pela Constituição e pela Lei de Organização da Assistência Social, ou a medida compensatória do seguro-desemprego, ou os programas de transferência de renda.

Os reparos são outros. O primeiro é que o governo federal tem relaxado na exigência de contrapartidas por parte dos beneficiados pela Bolsa-Família, não levando em conta que essas contrapartidas são essenciais para garantir a assistência à saúde de gestantes e recém-nascidos, a escolarização de crianças e jovens e o princípio de ajudar a quem se ajude.

O segundo é que o atual governo não conseguiu combinar satisfatoriamente os auxílios em dinheiro com a implementação de ações para garantir o acesso a serviços de saúde e educação de boa qualidade, e ao mínimo de saneamento.³⁶ Considerando todo gasto público nas áreas sociais, perto de 60 por cento é despendido com benefícios previdenciários e assistenciais, restando apenas 40 por cento para programas estruturantes e universalizadores.

³⁵ É importante qualificar a idéia de ativismo estatal – segundo Serra (2003):

“ With the exception of India, in no other nonsocialist nation did the State play such an essential role in production, coordinating investments and intervention in the economy, as occurred in Brazil following the Great Depression of 1929. And it is important to perceive that, in the following fifty years, the State was quite successful in this undertaking. However, for a number of reasons I will not discuss here, this model of State-centered development gradually lost momentum in the eighties. Personally, I never opposed privatization of public sector companies... However, it has always been my understanding that the successor to the interventionist and productive State cannot be the inert state. The productive state must be substituted not solely by the market but by the active state, state sponsored activism, and the interventionist state by the regulatory State, thus including creation of the necessary agencies and passage of legislation that precisely defines the parameters within such entities are to function.”

³⁶ Um bom retrato dessa situação é o baixo e estagnado acesso aos serviços públicos básicos quando decompostas as pesquisas domiciliares por extrato de renda. Segundo (Lavinias, 2006), na faixa de famílias com renda per capita de R\$ 100 (habilitadas ao Bolsa Família), não melhorou o acesso a rede de esgoto (de 52 para 50 por cento entre 2001 e 2004) e nem à coleta de lixo (de 66 para 65 por cento no mesmo período). Concluindo que: “Em quatro anos, o quadro é de estagnação patente, a pequena melhora registrada na média brasileira tendo sido claramente favorável à população não-pobre, uma vez que os domicílios abaixo da linha de pobreza do Bolsa-Família ou aqueles situados nos quatro primeiros décimos da distribuição revelam ligeira deterioração em termos de cobertura dos dois serviços públicos básicos aqui computados.”

O terceiro e decisivo reparo é que o atual governo não soube aproveitar as condições internacionais favoráveis para acelerar o crescimento da economia e a geração de oportunidades de trabalho e renda, sem as quais a maioria das pessoas beneficiadas pelo Bolsa-Família não conseguirão escapar da situação que as levou a necessitar do auxílio. Essa distorção já acontece com a maior parte das famílias assentadas pelo governo federal (através do INCRA), que não conseguem passar à fase produtiva e continuam dependendo de cestas básicas e transferências de renda para sobreviver. A pobreza se prolonga indefinidamente.

É inegável que os pagamentos de benefícios sociais estejam razoavelmente bem focados nas camadas mais necessitadas da população e assim muito contribuem para reduzir a pobreza e a desigualdade.³⁷ Porém, é importante atentar que, para a bem vinda melhoria recente do índice Gini de concentração, o impacto maior veio da renda do trabalho.³⁸

A presente experiência brasileira confirma que a priorização de programas assistenciais, por si só, não cria as condições para uma mudança significativa e duradoura no padrão de vida das pessoas pobres. As políticas focalizadas têm que estar subordinadas a políticas universalizadoras. E não há política social que compense a falta de trabalho. Sem a renda que provém do emprego, não existe país que possa melhorar seu bem-estar de forma sustentada e crescente

³⁷ Segundo estudo com base nas pesquisas domiciliares – PNAD (Soares et alii, 2006):
“... 74% of BPC [Benefício de Prestação Continuada] reported income and 80% of Bolsa-Familia reported income goes to families living below the poverty line (half of minimum wage per capita), and that they were jointly responsible for 28% of the fall in the Gini inequality between 1995 and 2004 (7% from BPC and 21% from Bolsa-Família)... It is also striking that pensions equal to the minimum wage – contributory or not – contributed 32% to the fall in the Gini index, but this better performance was due to the fact that they make up 4.6% of the total family income.”

³⁸ O mesmo estudo (Soares et alii, 2006) decompôs cada determinante da melhoria do índice de Gini entre 1995 e 2004, distinguindo entre componentes de concentração e renda:

“... the greatest part of the fall in the Gini coefficient occurs due to the concentration effect. The concentration effect of the labor income contributed with 2.39 points of the fall in the Gini Index from 1995 to 2004 (85% of the total fall); the income effect of the retirement funds and indexed pensions contributed with 1.19 (32% of the total fall). Note that the expansion of this income as a share of the total income was the major factor driving inequality down. Its concentration effect, on the other hand, acted to increase inequality.”

Bibliografia

- Afonso, José Roberto (2006), “Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferência de Renda”, documento apresentado no XVIII Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago, 26 de janeiro.
- Afonso, José Roberto e Beatriz Barbosa Meirelles (2006), “Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados”, *Cadernos NEPP/ Unicamp*, n° 61, Campinas, Unicamp, mar.
- Afonso, José Roberto, Carvalho, Luiz de Gonzaga e Spíndola, Lytha (1995), “Fundo Social de Emergência: Intenções e Feitos”, Nota Técnica IESP n. 11, São Paulo, FUNDAP, abr.
- Araújo, Érika Amorim (2005), “Análise das Contribuições Sociais no Brasil”, Brasília, CEPAL.
- Araújo, Érika Amorim (2001), “Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente”, *Informe BNDES* n° 29, Rio de Janeiro, BNDES, jul.
- ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social) (2006), “Análise da Seguridade Social em 2005”. Brasília, ANFIP.
- Azeredo, Beatriz (1987), “As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição”, *Texto para Discussão IPEA* n° 124, Brasília, IPEA, dez.
- _____ (1987b), “Um Estudo sobre as Contribuições Sociais”, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IEI/ UFRJ.
- Campodonico, Jorge-Baca, De Mello, Luiz e Andrei Kirilenko (2006), “The Rates and Revenues of Bank Transaction Taxes”, *OECD Working Paper* n° 494, Paris, OECD, jun.
- CNI (Confederação Nacional da Indústria) (2003), “Alternativas de Financiamento da Previdência Social”, Brasília, mar.
- Dias, Fernando Álvares Correia e José Fernando Cosentino Tavares (1999), “Impacto da Desvinculação de Receitas da União no Orçamento Federal e em Gastos Sociais”, *Cadernos Aslegis*, v. 3, n° 9, pp. 50-77, Brasília, Aslegis.
- Fecomercio (Federação do Comércio do Estado de São Paulo) (2006), Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos Públicos. *Caderno Fecomercio de Economia* n. 11, São Paulo, abr.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas) (2001), “Carga Tributária e Competitividade da Indústria Brasileira”, (Estudo para FIESP), Rio de Janeiro, FGV, mimeo.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2006), “*Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*”, Rio de Janeiro, IPEA.
- Kakwani, Nanak (1976), “Measurement of Tax Progressivity: an International Comparison”, *The Economic Journal* v. 87, mar.
- Lavinias, Lena (2006), “Transferência de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro”, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- Marques. Rosa Maria e Áquila Mendes (2005), “SUS e Seguridade Social: em Busca do Elo Perdido”, *Saúde e Sociedade*, v. 14, n° 2, pp. 39-49.
- Matijascic, Milko (2002), “Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil”, Tese de Doutorado, Campinas, IE/ Unicamp.
- Médici, André (2005), “Financiamento público e privado em saúde na América Latina e no Caribe: uma breve análise dos anos 1990”, BID, Washington D.C., julho.
- Rezende, Fernando e José Roberto Afonso (1987), “A Reforma Fiscal no Processo da Elaboração da Nova Constituição”, *IPEA Texto para Discussão* n° 121, Rio de Janeiro, IPEA, Novembro.
- Serra, José (2002), *Ampliando o Possível: A política de saúde do Brasil*, Brasília, Editora Campus.
- _____ (2003), “Health Policies and State Activism in Brazil”, Princeton University, Princeton, mimeo.
- Soares, Fabio; Soares, Sergei; Medeiros, Marcelo; e Osório, Rafael (2006), “Cash transfer programmes in Brazil: impacts of inequality and poverty”, *Working Paper* n. 21, Brasília, United Nations Development Programme, junho.
- SRF (Secretaria da Receita Federal) (2006), “Carga Tributária no Brasil 2005”, *Estudo Tributário* n° 15, Brasília, Ministério da Fazenda, Agosto.
- TCU (Tribunal de Contas Da União) (2006), “Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2005”, Brasília, Tribunal de Contas da União.
- _____ (2005), “Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2004”, Brasília, Tribunal de Contas da União.
- _____ (2004), “Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2003”, Brasília, Tribunal de Contas da União.

- _____ (2002), “Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício de 2001”, Brasília, Tribunal de Contas da União.
- Ugá, Maria Alice Dominguez e Isabela Soares Santos (2005), “Uma análise da Equidade do Financiamento do Sistema de Saúde Brasileiro”, Rio de Janeiro, ENSP/ Fiocruz.
- Varsano, Ricardo; Pereira, Thiago; Araujo, Erika; Silva, Napoleão; e Ikeda, Marcelo. “Substituindo o PIS e a COFINS – e por que não a CPMF? – por uma Contribuição Não-cumulativa”, *IPEA Texto para Discussão n. 832*, Rio de Janeiro: IPEA, outubro .
- Vianna, Sólton Magalhães e Piola, Sérgio Francisco (1994), “Reavaliando o Gasto Público em Saúde”, in *O Financiamento da Saúde no Brasil, Série Economia e Financiamento n. 4*, OPAS, Brasília.

Anexo I - Aumentos Recentes das Contribuições Sociais

- Folha Salarial – Contribuição para Previdência

A contribuição previdenciária é a mais antiga contribuição social existente no Brasil. Mesmo antes da existência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ela já era cobrada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com alíquotas de contribuição do trabalhador, que variavam de três por cento a oito por cento, segundo (Matijascic, 2002).

A contribuição previdenciária, além de ser a mais antiga, é também, possivelmente, a que menos sofreu alterações em sua alíquota de contribuição e base de arrecadação, em comparação com as demais contribuições sociais.

Desde 1981, a alíquota mínima de contribuição do empregado variou de 8,5 por cento a 7,65 por cento do salário. A alíquota máxima, por sua vez, variou de 10 por cento para 11 por cento. O mesmo se aplica para a contribuição patronal da maioria dos empregadores,³⁹ majorada de 18 por cento para 20 por cento.

Figura 20

Previdência Social: Histórico de Alíquotas e Contribuições

Data	Alíquota	
	Empregado	Empregador
DL 1.910 de 29/12/81	8,5%, 8,75%, 9%, 9,5% e 10%	18%
Lei 7.787 de 30/06/89	8%, 9% e 10%	20% (Aliq. Geral) 22,5% (Inst. Financ)
Lei 8.212 de 24/07/91	igual	20% (inclusive setor financ.)
Lei 9.032 de 24/07/92	8%, 9% e 11%	igual
Lei 9.311 de 24/10/96	7.82%, 8,82%, 9% e 11%	igual
EC 21 de 18/03/99	7,65%, 8,65%, 9% e 11%	igual
Lei 9.876 de 26/11/99	igual	22,5% (Inst. Financ)
Portaria nº 6.211 de 25/05/00	7.72%, 8,73%, 9% e 11%	igual
Portaria nº 845 de 15/03/01	7,65%, 8,65%, 9% e 11%	igual

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2002 – Suplemento Histórico

- Faturamento - FINSOCIAL e COFINS

A contribuição para o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) foi criada em 1982. O fundo destinava-se a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial nas áreas de alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Na lei que criou o FINSOCIAL, também ficou determinado que o BNDES⁴⁰ seria o órgão do governo responsável pela aplicação dos recursos do fundo. Porém, a partir de 1984, a receita dessa contribuição passou a integrar o caixa do Tesouro Nacional.⁴¹

³⁹ A exceção é a alíquota das empresas do setor financeiro, que pagam atualmente 22,5 por cento.

⁴⁰ Por meio desse mesmo decreto-lei, a denominação do BNDES foi mudada para incorporar o S de social à antiga sigla BNDE.

⁴¹ Para mais detalhes sobre essa mudança, vide (Azeredo, 1987b).

A alíquota era de 0,5 por cento para as empresas mercantis e instituições financeiras, públicas ou privadas e de cinco por cento para as empresas, cuja receita provém exclusivamente da venda de serviços. A base de incidência da primeira alíquota era a receita bruta das empresas, enquanto a alíquota de cinco por cento incidia sobre o IR devido.

O FINSOCIAL foi criado no âmbito da crise fiscal do Estado brasileiro no início da década de 1980 com o intuito de auxiliar a tarefa de buscar o equilíbrio fiscal do governo. Por isso, não é surpresa que ao final da década de 1980, a alíquota do FINSOCIAL foi majorada sucessivamente com o mesmo intuito.

Essas constantes elevações de alíquota suscitaram diversas ações na justiça questionando a legalidade das mesmas. No final de 1992, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais tais medidas. Como resultado, o governo propôs uma nova contribuição a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), em uma nova lei, para substituir o FINSOCIAL.

A COFINS foi criada então em substituição ao FINSOCIAL, pela lei complementar 70/91. A sua base de incidência era a receita bruta e sua alíquota era de dois por cento, iguais às últimas normas vigentes do FINSOCIAL. A COFINS, porém, não incide sobre as exportações e sua receita é exclusivamente destinada ao orçamento da seguridade social.

A implantação da COFINS também não foi tranqüila do ponto de vista judicial. A lei foi objeto de várias ações na justiça e somente em 1993, com a declaração de constitucionalidade pelo STF é que a arrecadação dessa contribuição deslanchou.

Assim como o FINSOCIAL, a legislação da COFINS foi alvo de várias mudanças no que diz respeito a sua alíquota e base de tributação. A alíquota da COFINS não só foi elevada, como a sua base de arrecadação foi sendo modificada ao longo do tempo. A primeira mudança foi ainda na década de 1990, quando o governo no âmbito das medidas tomadas pós-crise russa aumentou a alíquota da contribuição e fechou brechas na legislação, que na prática permitiam a diminuição da base de incidência da contribuição.

Entre o segundo semestre de 2003 e o primeiro semestre de 2004, foram introduzidas as mais recentes mudanças na COFINS, que alteraram radicalmente a sua forma de cobrança. Primeiramente, a contribuição passou a ser não-cumulativa, consertando assim uma distorção apontada desde a criação do FINSOCIAL, seu predecessor. No regime geral, a alíquota foi elevada para 7,6 por cento, contudo, as empresas podiam descontar da base de cálculo créditos conseguidos na aquisição de insumos.

Como muitas empresas, devido a características do seu setor de atividade, não tinham muitos créditos para compensar a majoração da alíquota, várias exceções à regra geral foram criadas para acomodar essa realidade. Por exemplo, a Lei 10.865/04, traz regimes especiais para alguns setores cujas alíquotas da COFINS variam de 3,2 por cento até 10,8 por cento. Mesmo assim, alguns setores sofreram um aumento real da carga tributária.⁴²

A última mudança mais relevante só foi decretada depois de promulgada a emenda da reformulação tributária do final de 2003, que abriu espaço para estender a cobrança da COFINS para a importação de bens e serviços, igualando assim o tratamento tributário dispensado aos produtos nacionais.

⁴² Para maiores detalhes vide (Afonso, 2006).

Figura 21

FINSOCIAL/ COFINS: Histórico de Alíquotas e Modificações

Legislação	Alíquota	Observações
Decreto-lei 1940 de 25/05/1982	0,50%	5% do IR devido para empresas de serviços
Lei 7.787 de 01/06/1989	1,00%	Adicional de arrecadação exclusivo da Seg. Social
Lei 7.894 de 24/10/1989	1,20%	
Lei 8.147 de 13/12/1990	2,00%	
LC 70 de 30/12/91	2,00%	
Lei 9.718 de 27/11/98	3,00%	Estende a base do tributo para qualquer item da receita
Lei 10.684 de 30/05/03		Aumenta a alíquota das instit. financeiras para 4%
Lei 10.833 de 29/12/03	7,60%	Institui a não-cumulatividade da COFINS
Lei 10.865 de 30/04/2004		Institui a cobrança da COFINS sobre a importação

Fonte: Senado Federal

- Lucros – CSLL

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) foi criada por medida provisória (MP 22/98), e logo depois transformada em lei (Lei 7.689/88) para vigorar em 1989. Sua arrecadação destina-se ao financiamento da seguridade social, em consonância com a Constituição de 1988, que instituiu o lucro líquido como uma das bases de financiamento da seguridade social.

As regras da CSLL quanto à base de apuração e deduções são iguais às do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e sua base de incidência também é o lucro das empresas. A apuração da CSLL pode ser feita de duas maneiras pelas empresas. Aquelas que operam sob o regime do lucro presumido, devem recolher 10 por cento de sua receita bruta a título da contribuição. Já as empresas, que pagam seus impostos no regime de lucro real, devem recolher oito por cento do seu lucro. A lei previa ainda que, excepcionalmente no ano de 1999, essa alíquota seria de nove por cento.

Mais do que todas as demais contribuições, a alíquota da CSLL foi majorada e reduzida ao longo dos anos, além de ter sua incidência diferenciada de acordo com os setores da economia, tornando difícil inclusive acompanhar o histórico dessas mudanças. Assim, a alíquota que deveria ser de oito por cento, foi elevada para 10 por cento em 1991, retornando ao patamar inicial para atingir seu máximo em 1999, quando vigorou um adicional de quatro por cento, que aumentou a alíquota pra 12 por cento.

Alguns setores, porém, tiveram que arcar com alíquotas maiores do que o intervalo de oito por cento a 12 por cento. A alíquota do setor financeiro sofreu constantes elevações desde 1991, para chegar a 30 por cento em 1994. A maior alíquota, contudo, incidi atualmente sobre as prestadoras de serviços, imobiliárias e empresas de *factoring* que pagam desde setembro de 2003, 32 por cento do seu lucro real. Essa alíquota poderia ser ainda maior (40 por cento), caso o governo não tivesse revogado a Medida Provisória (MP) 232, após substancial clamor nacional contra a carga tributária. O efeito prático dessa alíquota é aliviado, pois, a lei que instituiu a não-cumulatividade das contribuições permitiu que as empresas obtivessem créditos tributários com a CSLL no PIS/ COFINS.

- Movimentação Financeira – CPMF

O Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) foi criado em 1993, com uma alíquota de 0,25 por cento e sua vigência seria ainda no ano de 1993. Porém, por desrespeitar o

princípio da anterioridade,⁴³ a suprema corte (STF) o considerou inconstitucional – vide (Campodonico, 2006) – e o imposto só foi cobrado em 1994.

Como o próprio nome do imposto diz, a idéia era que ele fosse uma fonte de arrecadação provisória. O IPMF deveria garantir uma maior margem de manobra fiscal para o governo, enquanto este aprovava medidas, que gerariam economia de recursos fiscais e, portanto, dispensariam a receita da IPMF.

No ano de 1996, o citado tributo foi recriado na forma de contribuição, ainda que em caráter provisório, adotada denominação até hoje vigente: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A alíquota era de 0,20 por cento e toda a sua arrecadação vinculada ao Fundo Nacional da Saúde (FNS), do Ministério da Saúde. Na sua vigência anterior, a sua arrecadação já previa uma vinculação de 20 por cento da sua receita a projetos de habitação popular.

Em contradição com o seu caráter provisório, a partir de 1996 a CPMF foi sendo prorrogada constantemente. A CPMF foi então, não só prorrogada como a sua alíquota também foi aumentada para 0,38 por cento. A princípio, de acordo com a emenda 21/99, essa alíquota deveria vigorar por apenas um ano, regredindo para 0,30 por cento nos dois anos subseqüentes. Entretanto, essa alíquota foi estendida para os dois anos seguintes no âmbito da EC 31/00, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) ao qual se destinou a arrecadação proveniente do adicional da alíquota de 0,08 por cento. A CPMF foi ainda prorrogada por mais duas vezes, devendo vigorar até o final de 2007.

A distribuição da sua arrecadação também foi alterada a partir da aprovação da emenda constitucional n. 37 de 2002. O FCEP continuou com 0,08 por cento da arrecadação, mas o FNS reduziu sua participação em 0,1 ponto percentual para 0,2 por cento, cabendo esse montante para a previdência social.

Nos últimos anos, como forma de compensar parcialmente os efeitos distorcidos da CPMF na economia, uma vez que ela é uma contribuição cumulativa, o governo aprovou a isenção da CPMF para operações em bolsa e para a movimentação de investimentos, criando a conta-investimento.

Figura 22

IPMF/ CPMF: Histórico de Alíquotas e Alterações

Legislação	Alíquota	Observação
EC 03 de 17/03/93 e LC 77 de 13/07/93	0,25%	20% da arrecadação destinada a habitação popular Vigência até 31/12/1994
EC 12 de 16/08/96	0,20%	Vincula a arrecadação ao Fundo Nacional da Saúde (FNS)
Lei 9.311 de 24/10/96	0,20%	Prorroga a incidência por 13 meses
Lei 9.539 de 12/12/97	0,20%	Prorroga a incidência por 2 anos a partir de 23/01/97
EC 21 de 18/03/99	0,38%	Prorroga a incidência por 3 anos Alíquota deveria cair para 0,30% a partir do 2º ano
EC 31 de 14/12/00	0,38%	Prorroga a alíquota de 0,38% por 2 anos
EC 37 de 12/06/02	0,38%	Prorroga a alíquota de 0,38% até 31/12/04
EC 42 de 19/12/03	0,38%	Prorroga a alíquota de 0,38% até 31/12/07

Fonte: Senado Federal

⁴³ O princípio da anterioridade diz que um imposto não pode ser cobrado no mesmo ano fiscal em que foi instituído.