

O financiamento público na perspectiva da política social

Sulamis Dain

Introdução

Este artigo trata de uma questão normalmente obscura, que é a relação entre a necessidade de financiamento do setor público, o orçamento fiscal e as políticas públicas.

O orçamento público exprime uma relação político-econômica entre os governos e a sociedade. Na perspectiva do federalismo fiscal brasileiro, já que o Brasil é uma federação, exprime também uma relação entre níveis de governo, com divisão de poder pactuada e traduzida em partilha de recursos, realizada através de transferências constitucionais e processos de descentralização de recursos fundo a fundo. O orçamento público deve buscar também o necessário equilíbrio entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essa delicada construção é extremamente difícil num país tão desigual como o Brasil, onde os interesses estão por definição desigualmente representados do ponto de vista regional, social e econômico, do ponto de vista dos três poderes, e do ponto de vista das relações intergovernamentais entre a União, os estados e os municípios. Não é fácil criar um amálgama federativo nesse universo fragmentado e diferenciado, com clientelas estabelecidas. Para tanto, faz-se imprescindível uma delicada engenharia político-social, assim como uma visão comprometida com essas prioridades de gasto e sua manutenção a longo prazo.

Diante da alegada crise fiscal do estado brasileiro, sabemos que as prioridades de alocação de recursos não refletem os desafios acima expostos. Sabemos, e esquecemos, que a dívida pública não tem origem fiscal, e sim financeira. Aceitamos passivamente que o pagamento dos encargos financeiros da dívida, seja ela interna ou externa, torne-se prioritário. E que os recursos para isso sejam subtraídos da receita de contribuições sociais criadas para expandir os gastos universais e redistributivos da Seguridade Social:

“O ajuste fiscal tem sido apresentado ano a ano como necessidade premente e a solução proposta reitera sua dependência de reformas tributárias e ajustes na política de proteção social, assim cada vez mais distantes das aspirações e interesses que as motivaram nos idos dos anos 1980”.

“Persiste uma equivocada percepção de que as decisões constitucionais de 1988 foram responsáveis pelo crescimento do déficit na última década. A reforma tributária, ‘por descentralizar receita para estados e municípios, sem a correspondente descentralização de encargos de governo’, e a reforma

previdenciária, por ‘promover gastos adicionais com a proteção social, particularmente os de caráter universal, sem a necessária previsão de receita.’ A Constituição de 1988, como conseqüência, é avaliada como irresponsável e perdulária, e a ela se atribui, injustamente, o agravamento do desequilíbrio fiscal” (Dain, 2000).

Mas ainda, ao longo dos anos 1990, fomos sendo progressivamente aprisionados pela determinação do governo federal de realizar sucessivos ajustes fiscais, os quais vêm reforçando o corte de gastos sociais, comprometendo com isso o superávit primário gerado no Orçamento da Seguridade Social e nos governos estaduais. Como cidadãos, somos finalmente aprisionados, de um lado, pelas cláusulas de reciclagem das dívidas e, de outro, pelas imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na verdade, priorizar o pagamento de juros e cortar gastos sociais exprime uma hierarquização das decisões de gasto, pela qual o pagamento de juros é tido como inadiável. Se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira, não mais em torno do caráter “perdulário” do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada.

1. Breves considerações sobre o “déficit público”, causas e conseqüências

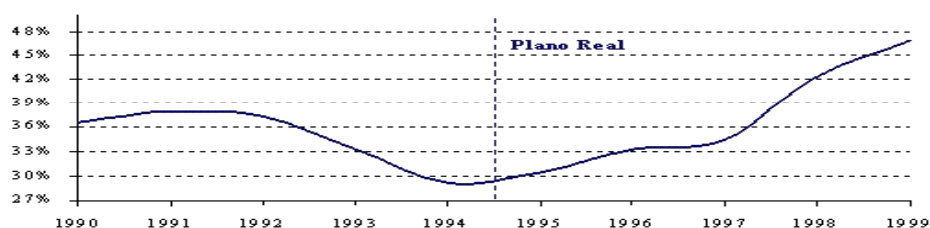
Como bem coloca Biasoto (1999), “da fácil extrapolação para o orçamento público da necessidade da igualação entre receitas e despesas domésticas à sustentação da intrínseca ineficiência e perdularidade da máquina pública, o déficit ganhou contornos de inimigo da sociedade e raiz de todos os problemas econômicos. A macroeconomia buscou um número síntese para incorporar aos modelos como a variável déficit público, pouco importando a natureza da intervenção estatal na economia, a composição das despesas públicas, os agentes econômicos contra os quais o gasto fosse exercido, a capacidade ociosa destes setores ou as decisões econômicas dos agentes beneficiados com as despesas públicas. Ao contrário, os modelos demandavam apenas um número, o mais intangível possível. No início dos anos 1990, os próprios modelos foram consumidos nos chamados ‘*fundamentals*’, onde zerar o déficit passou a ser a senha para a credibilidade junto aos investidores internacionais.”

Três foram os caminhos e alternativas adotados pelas reformas inspiradas nas indicações das instituições multilaterais para o ajuste brasileiro:

- a busca do equilíbrio fiscal;
- o abandono do setor produtivo estatal, através da privatização e das concessões ao setor privado; e
- a desmontagem do aparato intervencionista, especialmente no que se refere a interface com as estruturas de crédito ao setor privado.

A adoção das políticas acima expostas colocou o espaço da política fiscal em discussão, dissociando crescentemente as ações para seu controle das verdadeiras causas do desequilíbrio das contas públicas. Esta situação é particularmente verdadeira para a segunda metade dos anos 1990, que reverte o comportamento extremamente favorável das contas públicas observado no início da década.¹

Gráfico 1
Dívida líquida do setor público
(% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil.

As razões para o desequilíbrio visualizado no Gráfico 1, e que explicam a dramática elevação da dívida líquida do setor público na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, independentemente das mudanças no comando da política monetária ao longo do período, podem ser encontradas no campo financeiro e decorrem dos fatores adiante assinalados.

Em primeiro lugar, ao longo do Plano Real engendrou-se a necessidade de manter uma taxa de juros real bem acima do movimento do câmbio, para atrair recursos externos condizentes com a necessidade de cobrir o enorme déficit de transações correntes.

(1) A primeira metade da década de 1990 apresentou comportamento extremamente favorável das contas públicas. Na esteira da redução do custo da dívida pública e da desvalorização patrimonial do Plano Collor, as contas públicas garantiram as expectativas dos agentes econômicos na implantação do Plano Real. No ano de 1993, o déficit operacional foi de apenas 0,7% do PIB, sendo o resultado primário superavitário em 1,1% do PIB. Este comportamento reproduzia números extremamente favoráveis, verificados entre 1990 e 1992, dando uma noção de que a situação fiscal era favorável. Vale dizer, os números positivos da situação fiscal de curto prazo relativizavam a tese de que seria possível disparar medidas de estabilização monetária ainda que as reformas institucionais não tivessem sido introduzidas.

Em segundo lugar, o descasamento entre o passivo em títulos e o ativo em dólares do Banco Central expressou-se na transformação de seu patrimônio líquido em negativo.

Em terceiro lugar, a rolagem e a renegociação das dívidas dos estados e de seus bancos geraram expressivos movimentos na dívida mobiliária federal. Em quarto lugar, o processo de preparação para a privatização gerou a confissão de dívidas, os chamados “esqueletos”, agregados à dívida pública.

“No processo de correção da paridade cambial, realizado nos primeiros meses de 1999, as contas públicas foram impactadas por duas vias principais. Na primeira delas, o câmbio desvalorizado quase duplicou o passivo em reais relativo às dívidas denominadas em moeda estrangeira. Na segunda, toda estrutura de suporte, primeiro à paridade cambial do Real, depois ao controle do processo de desvalorização, teve nas instâncias públicas seus sustentáculos. No caso da dívida mobiliária, certamente os títulos cambiais colocados para garantir mínimas condições de estabilidade ao mercado custaram muito mais ao Tesouro e ao Banco Central que a política fiscal poderia dar sentido” (Biasoto, 1999).

Os resultados atualizados dessa política estão expressos na Tabela 1, que apresenta a evolução da dívida líquida do setor público desde 1996, demonstrando também a mudança de patamar de endividamento a partir de 1998.

Tabela 1
Dívida líquida do setor público – Fim de período (% PIB)

Composição	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (ago.)
Dívida interna	27,0	26,4	32,5	34,4	35,4	39,4
Governo Central	12,0	13,1	17,2	17,7	19,2	21,5
Gov. estaduais e municipais	11,1	12,4	14,0	15,5	15,3	16,9
Empresas estatais	3,9	0,9	1,3	1,2	0,9	1,0
Dívida externa	3,9	4,3	6,4	10,4	9,7	10,8
Governo Central	1,6	1,9	4,3	8,0	7,5	8,3
Gov. estaduais e municipais	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9	1,2
Empresas estatais	1,9	1,9	1,4	1,5	1,3	1,3
Dívida total	30,9	30,7	38,9	44,8	45,1	50,2
Governo Central	13,6	15,0	21,5	25,7	26,7	29,8
Gov. estaduais e municipais	11,5	12,9	14,7	16,4	16,2	18,1
Estados	n.d.	11,1	12,7	14,2	14,1	16,0
Municípios	n.d.	1,8	2,0	2,2	2,1	2,1
Empresas estatais	5,8	2,8	2,7	2,7	2,2	2,3
Federais	2,5	1,0	0,5	0,3	-0,4	-0,8
Estaduais	3,2	1,7	2,1	2,2	2,4	2,9
Municipais	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Base monetária	2,4	3,6	4,4	4,6	4,2	3,5
Dívida total com base monetária	33,3	34,3	43,3	49,4	49,3	53,7

Fonte: Banco Central do Brasil.

A este encilhamento da política fiscal à política monetária soma-se a condução da política fiscal acordada com o FMI. A base da política fiscal do novo acordo é calcada no resultado primário do setor público.

“Não que isto signifique uma postura teórica sobre a compreensão das variáveis relevantes. Ao contrário, trata-se da confissão de que os juros pagos pela dívida pública podem ir ao patamar que for necessário para sustentar os fluxos de recursos financeiros. A política fiscal coloca-se a serviço da política macroeconômica, como em tantos outros momentos das últimas décadas” (Biasoto, 1999).

Além disso, a consolidação dos dados entre Tesouro Nacional e Banco Central tem extrapolado em muito as melhores práticas internacionais, eliminando a distinção entre as políticas fiscal, monetária e cambial, numa espécie de regime fiscal desequilibrado.

Com as baixas taxas de inflação, a possibilidade de repressão fiscal nos caixas dos Tesouros se tornou bem mais limitada, exigindo que os orçamentos sejam revistos para baixo, dada a impossibilidade de efetuar cortes significativos de despesa com o manejo tradicional da gestão de caixa.

Assim, foram sendo reduzidos os recursos disponíveis para Outros Custeios e Capital, acumulando-se também fortes pressões sobre as contas “primárias” seja por força da implementação da Constituição seja pelo término do uso da inflação como mecanismo de ajuste. Entretanto, a gestão fiscal federal tem contornado o aparecimento de déficits “primários” nos últimos anos. Com efeito, o governo federal tem conseguido gerar saldos “primários” não apenas positivos como crescentes como participação do PIB, relativamente à média do período 1985/1994 (0,6% do PIB) e aos primeiros anos do Plano Real. Este superávit, expresso na Tabela 2, tem sido financiado por significativa ampliação da carga tributária e por contingenciamento de recursos vinculados ao Orçamento da Seguridade Social.

Entretanto, as metas fiscais ao longo deste processo foram sistematicamente frustradas, em parte pela subida das taxas de juros reais internas, em parte pela desvalorização cambial acentuada nos anos finais da década. Assim, uma parcela crescente dos resultados favoráveis passou a depender em parte de medidas relativas à elevação da arrecadação, e em parte do contingenciamento de gastos sociais, consubstanciados sucessivamente no Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e a atual Desvinculação de Receita da União. Todos, em seqüência, vêm esterilizando 20% de gasto fiscal, em particular de natureza social, direcionando esta receita para as reais prioridades governamentais no campo do pagamento da dívida pública e dos encargos financeiros a ela associados.

Tabela 2
Necessidades de financiamento do setor público
(NFSP) ⁽¹⁾ em % do PIB

	2000		2001
	Jan./Ago.	Ano	Jan./Ago.
Nominal	3,20	3,61	2,41
Governo Central	1,15	1,42	0,17
Governo Federal	1,63	2,01	0,55
Banco Central	0,04	0,25	-0,03
Empresas Estatais Federais	-0,53	-0,84	-0,35
Governos Regionais	2,06	2,19	2,25
Governos Estaduais	1,71	1,82	1,87
Governos Municipais	0,28	0,27	0,07
Empresas Estatais Estaduais	0,05	0,09	0,29
Empresas Estatais Municipais	0,02	0,01	0,01
Juros Nominais	7,62	7,15	7,16
Governo Central	4,68	4,25	3,48
Governo Federal	4,59	3,97	3,59
Banco Central	0,00	0,20	-0,08
Empresas Estatais Federais	0,08	0,08	-0,03
Governos Regionais	2,95	2,90	3,68
Governos Estaduais	2,28	2,25	2,68
Governos Municipais	0,43	0,41	0,38
Empresas Estatais Estaduais	0,22	0,23	0,60
Empresas Estatais Municipais	0,02	0,02	0,02
Primário	-4,42	-3,54	-4,75
Governo Central	-3,53	-2,83	-3,31
Governo Federal	-3,66	-2,87	-3,87
Banco Central	0,04	0,04	0,05
INSS	0,70	0,92	0,83
Empresas Estatais Federais	-0,61	-0,92	-0,32
Governos Regionais	-0,89	-0,71	-1,43
Governos Estaduais	-0,58	-0,43	-0,80
Governos Municipais	-0,14	-0,14	-0,31
Empresas Estatais Estaduais	-0,17	-0,14	-0,31
Empresas Estatais Municipais	0,00	0,00	-0,01

⁽¹⁾ (-) =superávit

Fonte: Banco Central do Brasil..

2. Ajuste fiscal, dívida estadual e relações intergovernamentais

Se é verdade que, para o governo federal, o entrelaçamento entre as contas fiscais monetárias e cambiais permitiu um alargamento do raio de manobra para o (falso) ajuste, o mesmo não pode ser dito para os governos estaduais. Neles, a partir de 1994, a trajetória da margem de poupança real para financiar o déficit

operacional acompanha o movimento da taxa de juros e cresce explosivamente² – em alguns casos extremos os superávits primários chegavam a atingir cerca 80% (Minas Gerais e Rio Grande do Sul).

Em meados da década de 1990, a crise das finanças estaduais era generalizada, não estando restrita a um certo grupo de estados, muito embora se manifestasse com intensidade e extensão diferenciadas.

Para a solução da crise, os estados dispunham somente de instrumentos de ordem fiscal. Como um ajuste fiscal clássico não conseguiria reverter o quadro de desequilíbrio financeiro, impôs-se a formulação de outras formas de recomposição da capacidade de pagamento dos estados, condicionadas às condições de rolagem, que permitissem a compatibilização entre o montante de dívida e a capacidade fiscal dos estados.³

Com a falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia, coube à União exercer a função de estabilização, visando ao saneamento financeiro dos estados.

“A impossibilidade de propor uma política global sancionou o sobreendividamento dos governos de algumas unidades da federação. Uma vez que os desequilíbrios financeiros não puderam ser superados com um mero ajuste fiscal e que acabaram sendo transferidos para a União, o ônus do saneamento financeiro de alguns governos estaduais é arcado pela federação e, em última instância, é partilhado com os demais membros” (Couto e Silva, 2000).

Nos últimos anos, praticamente todos os estados assinaram acordos de Ajuste Fiscal e Reestruturação. Com base nesses acordos, foi refinanciada uma parte significativa da dívida estadual. Atualmente a dívida dos governos estaduais está estimada em 20% do PIB. De janeiro de 1998 a dezembro de 1999, a dívida estadual⁴ cresceu 13%. Estimada em R\$ 187 bilhões em janeiro de 1998, ela cresceu continuamente até maio de 1999 – quando atingiu R\$ 220 bilhões,⁵ iniciando, então, trajetória de queda.

A federalização de parte representativa da dívida a redimensionou ao reconfigurar o seu perfil. Entre janeiro de 1998 e dezembro de 1999, observa-se a consolidação do processo de federalização da dívida estadual. Nesse período, nota-

(2) A dívida assume uma trajetória explosiva quando o devedor não consegue sequer pagar os juros, que devem, assim, ser incorporados ao principal.

(3) A transformação do financiamento de curto prazo em outro compatível com a capacidade de pagamento dos estados suaviza o ajuste fiscal necessário na presença de desequilíbrios financeiros. O ajuste fiscal, isoladamente, não permite a superação do problema na esfera financeira, muito embora a esfera fiscal condicione a capacidade de superação da crise financeira, pois esta, em certa medida, define a capacidade de pagamento, pelos governos subnacionais, dos encargos da dívida.

(4) Nessa seção, utilizam-se dados do Boletim de Finanças Estaduais e Municipais/Banco Central. Para se discutir a evolução da dívida, atualizaram-se os dados monetariamente pelo IGP-DI centrado, referenciando-os para dezembro de 1999.

(5) Pode-se afirmar que a taxa de crescimento nesse período está superestimada na medida em que o aumento da dívida em parte pode ser atribuído à revisão de estimativa da dívida. Quando se observa a evolução mensal da dívida do estado do Rio de Janeiro, nota-se um crescimento abrupto da dívida que provavelmente se deve a um levantamento do montante da dívida estadual.

se a substituição da dívida privada pela dívida junto ao setor público. No início, a dívida junto ao setor privado respondia por cerca de 10%, encerrando o período reduzida a 8%. A maior parte do processo de transferência de dívida do setor privado para o setor público já havia se dado e, ao final do período, praticamente não mais existia. Quando se desconsidera a dívida junto a credores estrangeiros, nota-se que no período a dívida junto ao setor privado cai de 7% do total para 3,5%.

No caso da dívida junto ao setor público, nota-se um crescimento em termos absolutos. De R\$ 170 bilhões em janeiro de 1998 atinge, em dezembro de 1999, o patamar de R\$ 195 bilhões quando mais que compensa a queda observada naquela junto a credores privados. Seu crescimento deve-se ao comportamento da dívida junto ao Tesouro Nacional, que nesses dois anos sobe de R\$ 115 bilhões para R\$ 181 bilhões. A parcela junto a instituições financeiras públicas, inicialmente da ordem de R\$ 54 bilhões, fecha o período em R\$ 9 bilhões..

Esses movimentos contrários refletem o processo de refinanciamento da dívida estadual, quando esta, junto aos bancos estaduais e federais, é assumida pelo Tesouro Nacional com a correspondente transferência de passivos.

Nesse período ocorrem dois movimentos distintos. O primeiro diz respeito à redução do passivo estadual junto ao setor privado e o segundo refere-se à mudança da estrutura do passivo no interior do próprio setor público. Ambos os movimentos se devem ao processo de refinanciamento da dívida estadual que transforma toda ela, praticamente, em dívida junto ao Tesouro Nacional, como consequência dos sucessivos processos de refinanciamento.

Como desdobramento do acordo de refinanciamento, constata-se a estabilização da trajetória da dívida (que reverte a tendência de crescimento e inicia queda) e a promulgação da nova Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1. Ajuste e Lei de Responsabilidade Fiscal

Sob o ponto de vista dos governos estaduais, tem-se afirmado que a questão do endividamento foi equacionada, embora com perda de autonomia quanto à gestão fiscal. Mais ainda, pode-se dizer que as relações financeiras intergovernamentais ainda conservam os desequilíbrios financeiro e fiscal dos governos estaduais, apesar da promulgação da Lei Complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, proposta pelo Executivo federal.

Essa lei complementar estabelece normas de finanças públicas com a intenção de incrementar a responsabilidade na gestão fiscal através de uma ação planejada e transparente. Segundo a lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas (tais como com pessoal e com a

Seguridade Social), dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Para tanto, os governos subnacionais devem realizar um planejamento das suas contas. O planejamento implica a elaboração, para todos os entes da federação, de Plano Plurianual,⁶ Lei de Diretrizes Orçamentárias⁷ e Lei Orçamentária Anual⁸. Caso ultrapasse os limites previstos na lei, o estado deve se reenquadrar em um prazo estipulado no texto legal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objetivo declarado “a garantia da sustentabilidade intertemporal da política fiscal.” Para tanto, ela cria regras, limites e controles com a intenção de modificar o tratamento dado à gestão pública e à responsabilização dos governantes por seus atos.

O desequilíbrio financeiro dos estados refletiu a limitação dos mecanismos de controle de endividamento dos governos subnacionais.

“Como a capacidade de alavancar recursos é muito diversa entre as unidades da federação, as limitações impostas pelos mecanismos de controle de endividamento não impedem que alguns estados, possam utilizar suas prerrogativas da autonomia para contorná-los. É interessante observar que os governos subnacionais, ao contrário do governo central (cujos interesses para a realização do ajuste fiscal se devem às suas implicações sobre o equilíbrio macroeconômico), não têm um compromisso maior com o ajuste já que os benefícios diretos com a sua manutenção não são evidentes e existe tradicionalmente uma tendência a transferir os desequilíbrios locais para a União” (Couto e Silva, 2000).

Nesse contexto, o controle ao endividamento, se efetivo, assume papel fundamental. O financiamento do governo advém de uma combinação de receitas fiscais e de recursos provenientes de operações de crédito. Financiar diferenciais entre despesas e receitas implica necessariamente obter recursos via operações de crédito. A dívida, contudo, representa um compromisso postergado e que deverá

(6) Compatível com os objetivos e metas plurianuais de política fiscal.

(7) Ela disporá sobre (a) equilíbrio entre receitas e despesas; (b) critérios e formas de limitação do empenho; (c) parâmetros para os poderes para a fixação da despesa com pessoal e outras despesas correntes (inclusive serviços de terceiros), com base na receita corrente líquida; (d) destinação dos recursos provenientes das operações de crédito; (e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; (f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; (g) limite referencial para o montante das despesas com juros.

(8) Compatível com o PPA e com a LDO, ela deverá (a) ser acompanhada de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (b) conter reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao pagamento de restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa ao final do exercício; ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; (c) apresentar o resultado do Banco Central (seu impacto e o custo fiscal) apurado, após a constituição ou reversão de reservas, seja ele positivo ou negativo; (d) registrar todas as despesas relativas à dívida pública e as respectivas receitas para o seu financiamento, assim como o refinanciamento da dívida pública.

comprometer receitas futuras. Dessa forma, prejudica sobremaneira a autonomia da gestão fiscal e a capacidade de acolher encargos de governo no processo de descentralização em curso, particularmente no campo das políticas.

O equilíbrio intertemporal das finanças públicas proposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal é um mecanismo de controle ao endividamento sustentável no tempo. A lei propõe especificamente limites ao endividamento. A decisão sobre os limites ao endividamento era até então da alçada do Senado Federal, que julgava os casos extraordinários e a pertinência das operações extralimites com base em suas resoluções⁹. O artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê o estabelecimento de limites ao endividamento das três esferas de governo.

A dificuldade de estabelecer limites ao endividamento decorre das diferentes relações entre dívida e receita e ademais justificá-los como sustentáveis intertemporalmente em termos fiscais.¹⁰ A dívida estadual total, concentrada, em grande medida, junto ao setor público (mais de 90%) atingiu, em dezembro de 1999, 21% do PIB. Somente o refinanciamento formalizado pela Lei 9.496/97 reescalou mais de R\$ 125 bilhões (13% do PIB). A elevada participação de compromissos com a União no passivo estadual explica-se pela forma como as relações intergovernamentais se pautaram até então.

“O acordo de refinanciamento assinado entre a União e os governos estaduais, de uma certa maneira, permitiu compatibilizar as condições de financiamento à capacidade de pagamento dos estados, sendo a trajetória explosiva da dívida corrigida pela taxa subsidiada de juros prevista na renegociação. As condições do refinanciamento beneficiaram aos estados, particularmente os mais endividados. No entanto, as parcelas previstas pelo acordo mostram claramente as limitações do processo de descentralização fiscal, que já estava minado, em grande medida, desde a promulgação da Carta Magna, em 1988. O acordo de refinanciamento somente desnudou o estado de fragilidade financeira dos estados” (Couto e Silva, 2000).

Uma simulação realizada por Couto e Silva baseou-se no montante total da dívida estadual e nas condições propostas pelo acordo de refinanciamento, consubstanciado com base na Lei 9.496/97. Como foi descrito acima, o acordo para a grande maioria das unidades da federação previa o pagamento da dívida em 30 anos e, no caso de haver resíduo no final dos 360 meses, esse poderia ser quitado em dez anos, com juros de 6% ao ano.

A simulação levou à conclusão de que, em 40 anos, a grande maioria dos governos estaduais, mesmo que não realize mais nenhuma operação de crédito nas próximas décadas e em condições ótimas, não conseguirá pagar a sua dívida integralmente. Diante disso, questiona-se a possibilidade de se estabelecerem

(9) Até a promulgação da Lei Complementar 101, o controle ao endividamento era consubstanciado pela Resolução 78/98.

(10) A relação entre dívida total por estado e receita corrente líquida varia de 0,2 até 4,2, com uma média Brasil de 2,7 (segundo os dados do Banco Central).

limites sustentáveis intertemporalmente em termos fiscais e compatíveis com a atual situação de endividamento das unidades da federação.

À dificuldade de se estabelecerem limites verossímeis em acordo com as premissas da lei soma-se o sacrifício da capacidade de gasto fiscal e de concretização de políticas públicas de cunho descentralizado que implicam transferência de recursos federais mas também mobilização de contrapartidas locais. Assim, o impacto mais imediato da renegociação da dívida estadual é o de tornar compulsória a adesão desta esfera de governo ao ajuste fiscal e à geração de superávits primários para cumprimento dos acordos internacionais, sem protegê-la de conseqüências das políticas monetária, financeira e cambial, definidas de forma exógena.

3. As contribuições sociais e o ajuste fiscal

São poucas as experiências latino-americanas de ajuste fiscal baseadas em superávits fiscais. Isto porque a escala dos recursos requeridos para a estabilização, dados o patamar e as condições de endividamento prévias, implica, em geral, níveis de arrecadação ou contenção de despesas incompatíveis com as condições locais. Os casos de realização de superávits fiscais deste porte ocorreram no Chile (5% do PIB, no caso chileno) e no México, nos anos 1970 e 1980, em decorrência da tributação das exportações de cobre e petróleo, respectivamente. Foi então possível ampliar a carga sem onerar a população ou sacrificar gastos em percentual equivalente.

No Brasil, a carga tributária apóia-se na atividade interna e as dificuldades de financiamento tributário decorrem da maior estreiteza relativa das bases tradicionais de arrecadação (renda e produção/consumo), associadas à grande desigualdade na distribuição da renda e ao menor peso dos setores médios. A isso se agrega o impacto sobre o encolhimento da base de arrecadação decorrente da desaceleração do crescimento econômico, observada nas duas últimas décadas.

Nesse quadro, o governo vem acentuando a diversificação de suas fontes de receita na direção das novas “contribuições sociais” sobre o faturamento e o lucro, dissociadas do pagamento de benefícios diretos, tendo, portanto, inegável natureza tributária. Na década de 1990, as contribuições sociais ampliaram de forma expressiva sua participação na arrecadação federal, compensando a descentralização de impostos para estados e municípios ordenada pela Constituição de 1988, e também o menor dinamismo das fontes tributárias.

Com a ênfase nessa modalidade de tributação, ampliaram-se, juntamente com sua participação na arrecadação, as restrições a seu caráter cumulativo, que afeta a competitividade a curto prazo das exportações brasileiras e amplifica seu impacto indireto sobre os preços finais. Os argumentos mais utilizados são os de retrocesso tributário, que se associa à dominância da tributação em cascata sobre os impostos de valor adicionado. A natureza ambígua dessas fontes (se tributos ou contribuições) coloca-as sob o fogo cruzado da reforma tributária e da

reformulação da Seguridade Social, condenando-as a uma instabilidade crescente. A rejeição à cumulatividade e à superposição das contribuições sociais sobre faturamento e movimentação financeira liga o financiamento da Seguridade ao que há de pior no sistema tributário, tornando tais fontes objeto de críticas do mundo profissional e empresarial, bem como de contestações jurídicas.

4. Alternativas para a consolidação de impostos e contribuições sociais

Nos ensaios recorrentes de reforma tributária, vários conflitos e dificuldades implícitos na mudança do sistema vêm sendo apontados, particularmente no plano da disputa federativa. De um lado, em nome de alegados ganhos de racionalidade, o Executivo federal agrega à reformulação pretendida na área da tributação indireta um elemento de centralização, ao limitar de forma significativa a autonomia de estados e municípios quanto a configuração e administração dos atuais ICMS e ISS. De outro, os governos locais vislumbram prejuízos e perda de autonomia para a União.

Nos últimos anos da década de 1990, os vários projetos de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional convergiram em torno a duas áreas do sistema tributário nas quais estão concentradas as intenções de mudança tributária: a primeira refere-se a simplificação e consolidação dos tributos sobre o valor adicionado – o ICMS e o IPI, num único imposto sobre o valor adicionado, na competência federal e com arrecadação partilhada entre a União e os estados; a segunda trata da consolidação das contribuições sociais sobre o faturamento e lucro (Cofins, PIS-PASEP, CSLL), e até mesmo sobre a folha de salários (Salário-Educação) em base alternativa, igualmente sobre o valor adicionado.

As divergências principais entre os projetos durante sua aproximação diziam respeito a dois temas:

- a competência do novo ICMS (se exclusivamente federal, como queria a proposta do Executivo, se com competência partilhada entre a União e os estados, como sugeria o substitutivo);
- a definição de base capaz de substituir as contribuições sociais vigentes, (exceto a contribuição sobre a folha de salários e a CPMF), pensada como uma Contribuição Social Geral sobre o valor adicionado,¹¹ ou alternativamente, como um adicional do novo ICMS.

(11) Quanto à área das contribuições sociais de natureza tributária – Cofins, PIS/PASEP e Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas, e mais o FGTS –, todas as propostas analisadas contemplam sua extinção, muitas delas indo além para desonerar também o empregador de sua contribuição sobre a folha de salários. No que diz a possibilidade de substituição de receita, supondo-se que a intenção seja a revogação das contribuições sociais sobre folha (parcialmente), do lucro e do faturamento substituir até US\$ 26,04 bilhões/ano, num total geral de US\$ 111 bilhões/ano (incluindo o FGTS) para manter a situação atual de financiamento de Seguridade Social, extremamente precária. Essa substituição, sobre as bases consideradas para o ITF, representaria alíquotas significativas e muito superiores às implementadas no “imposto provisório” criado, o IPMF, sem considerar necessidades adicionais de recursos ao sistema de Seguridade Social.

Em nenhum momento as divergências foram sanadas, e a questão da reforma tributária vem sendo resolvida apenas como parte do ajuste fiscal e da necessidade por parte da União de reproduzir anualmente seu superávit primário. Entretanto, na perspectiva da área de gastos sociais, menos presente ao debate da reforma, essa linha de transformação encerra perigos nada desprezíveis, e que devem ser igualmente objeto de reflexão por parte da população. Isso porque o financiamento da política social é sempre problemático, tendo sido sistematicamente ameaçado, ao longo da década de 1990, por contingenciamento de receita de impostos e contribuições, particularmente os que se destinariam ao Orçamento da Seguridade Social, instituído com a Constituição de 1988 e, até agora, meramente virtual.

No contexto do debate sobre reforma, é possível contrapor alternativas de base mais confiáveis às estimativas adotadas como cenários de reforma tributária nos últimos anos, isso se o objetivo for o de preservar os atuais níveis de receita, sobretudo para os estados e para a Seguridade, que têm mais a perder com cenários mais “otimistas”. É possível também apresentar a reforma na perspectiva dos mais frágeis e da preservação de capacidade de financiamento dos grandes orçamentos que os contemplam com seus gastos, o que requer a afirmação do Orçamento da Seguridade e a alocação ao OSS das fontes de receita criadas por essa motivação. Poucos, entretanto, têm se dedicado a tal exercício, o que é um mau sinal.

Basta apresentar a evolução da carga tributária no período recente para tornar claro que não há insuficiência de recursos ao financiamento do coração da política social.

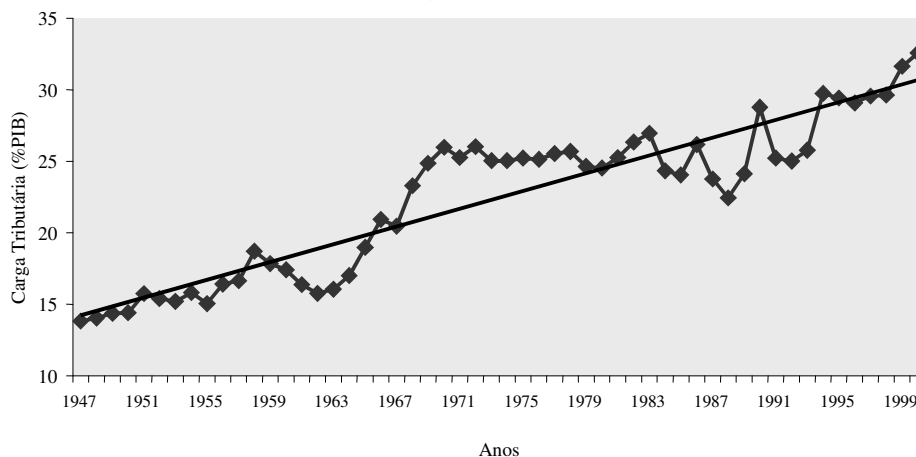
5. A evolução e composição da carga tributária brasileira no período recente¹²

Em dois momentos – entre 1967/69 e 1994/2000 –, foram observadas mudanças mais significativas da carga tributária brasileira. No primeiro caso, o resultado decorre da profunda reforma tributária realizada no período e a arrecadação que não chegava a 20% do PIB passou para um patamar de 25%. No segundo caso, a explicação reside na estabilização da economia da segunda metade dos anos 1990 e na intensificação da utilização de tributos e contribuições incidentes sobre bens e serviços. A carga tributária global situou-se em cerca de 30% do PIB entre 1994/99 e, em 2000, atingiu seu nível histórico máximo: 32,6% do PIB (Gráfico 2).

A evolução e composição da carga nos últimos 21 anos (1980/2000) é apresentada a partir da organização dos tributos por principais bases de incidência – comércio exterior, bens e serviços, patrimônio, renda e folha de salários (Gráfico 3). A distribuição da carga tributária por bases de incidência demonstra o peso exagerado dos impostos e contribuições sobre bens e serviços na arrecadação total.

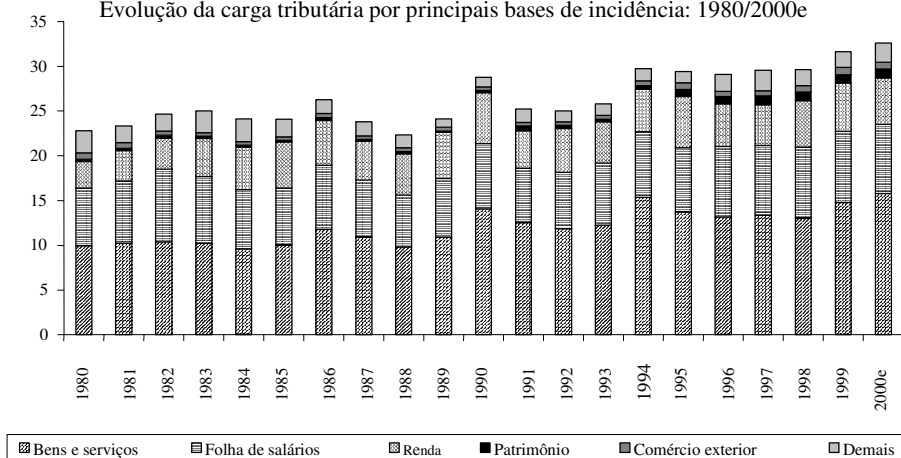
(12) Esta seção reproduz, em parte, argumentos e trechos de Varsano et al. (1998).

Gráfico 2
Evolução da carga tributária: 1947/2000e



Fonte: Secretaria de Estudos Fiscais, BNDES.

Gráfico 3
Evolução da carga tributária por principais bases de incidência: 1980/2000e



Fonte: Secretaria de Estudos Fiscais, BNDES.

Os tributos sobre bens e serviços apresentaram, em todos os anos da década de 1980, participação entre 40 e 45% da receita total. Nos anos 1990 e em 2000, sua participação aumentou, passando a oscilar entre aproximadamente 45 e 50%. A carga desse grupo de tributos, que na década de 1980 atingiu, em média, 10,4% do PIB, elevou-se nos anos posteriores, apresentando uma média de 13,6% do PIB. O crescimento, conforme será visto adiante, é explicado em grande parte pelo aumento da arrecadação de impostos cumulativos.

Os tributos sobre a folha de salários¹³ representam a segunda principal fonte de arrecadação. Até 1995, sua carga oscilou entre 6 e 7% do PIB (exceto em 1982, quando atingiu 8%); após esse período, passou a situar-se em torno de 8% do PIB. A participação desse grupamento de tributos na arrecadação total ficou próxima dos 30% nos primeiros anos da década de 1980 e, no restante do período considerado, variou entre 24 e 27%.

Os impostos sobre comércio exterior apresentaram participação relativamente estável ao longo de todo o período analisado, representando, em média, cerca de 2% da receita total. Trata-se de uma carga média de cerca de 0,5% do PIB, que é semelhante à de outros países.

Ao contrário dos tributos sobre o comércio exterior, salta aos olhos a baixa participação na arrecadação total da tributação sobre o patrimônio e, sobretudo, a renda.

Até 1994, a participação dos impostos sobre o patrimônio na receita total foi, em média, 1% (exceto em 1991, quando atingiu 2,1%). Apenas a partir de 1995 é que esses impostos passaram a responder por uma parcela um pouco maior da arrecadação, atingindo, em média, cerca de 3% da carga global.

O desempenho recente da arrecadação de tributos sobre o patrimônio deve-se à estabilização da economia, pois existe uma clara relação inversa da carga desse grupamento de tributos com o nível e a aceleração da inflação. A explicação é o fato de que as cobranças dos dois principais impostos dessa categoria – o IPTU e o IPVA – baseiam-se em avaliações antecipadas dos bens.¹⁴ A despeito da utilização de unidades fiscais para correção monetária do imposto a ser pago, as atualizações sempre subestimaram a inflação, tanto mais quanto maior a diferença entre os níveis de preços nas datas de lançamento e de pagamento do imposto.

A carga dos tributos sobre a renda apresentou uma significativa e contínua elevação entre 1980 e 1985, quando atingiu 5,1% do PIB e sua participação na receita total passou de cerca de 13% para 21%. Desde então, a despeito do acréscimo da CSLL¹⁵ ao rol de tributos desse grupo a partir de 1989 e do crescimento da carga tributária global a partir de 1994, a carga dos tributos sobre a renda mostrou-se relativamente estável em torno do patamar atingido em 1985. Com isso, a participação do grupo na receita total foi em todos os anos (exceto 1989) inferior aos 21% registrados em 1985.

A baixa participação da tributação sobre a renda exprime uma preferência da União por tributos que sejam de mais fácil arrecadação, como os que utilizam o faturamento como base impositiva. Tais tributos, ainda que de pior qualidade,

(13) Foram incluídas no cálculo as contribuições à previdência social.

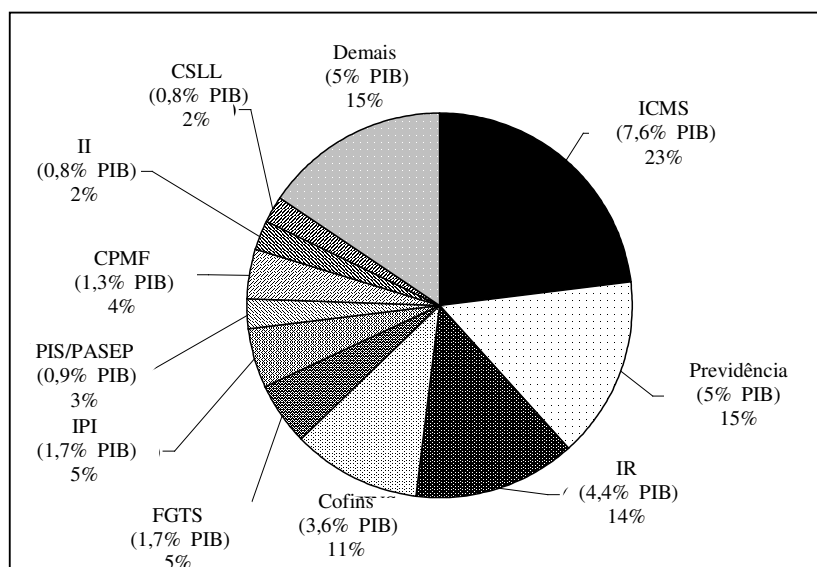
(14) IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). O mesmo ocorre com o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), mas a carga deste imposto é quase nula em todo o período considerado.

(15) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

possuem elevada produtividade fiscal, especialmente em contextos inflacionários. Mesmo em um ambiente de estabilização da inflação, outro motivo para a preferência, conforme será desenvolvido adiante, reside no fato de que suas arrecadações não são partilhadas com as unidades subnacionais.¹⁶

A observação da distribuição da carga tributária brasileira por tributos revela que, a despeito do grande número de tributos existente no país, a arrecadação concentra-se em poucos deles (Gráfico 4).¹⁷ Em 2000, mais de um quinto da receita tributária foi proveniente de um único imposto, o ICMS. Os mais importantes – ICMS, contribuição para a previdência social, IR, Cofins e FGTS – foram responsáveis por cerca de 70% da arrecadação total.

Gráfico 4
Distribuição da carga tributária por maiores tributos: 2000e (Total estimado: 32,6% do PIB)



Fonte: BNDES. Secretaria de Estudos Fiscais.

(16) Do total arrecadado com o Imposto de Renda e o IPI, 47% e 57% são, respectivamente, comprometidos constitucionalmente com transferências que a União realiza em favor dos estados e municípios.

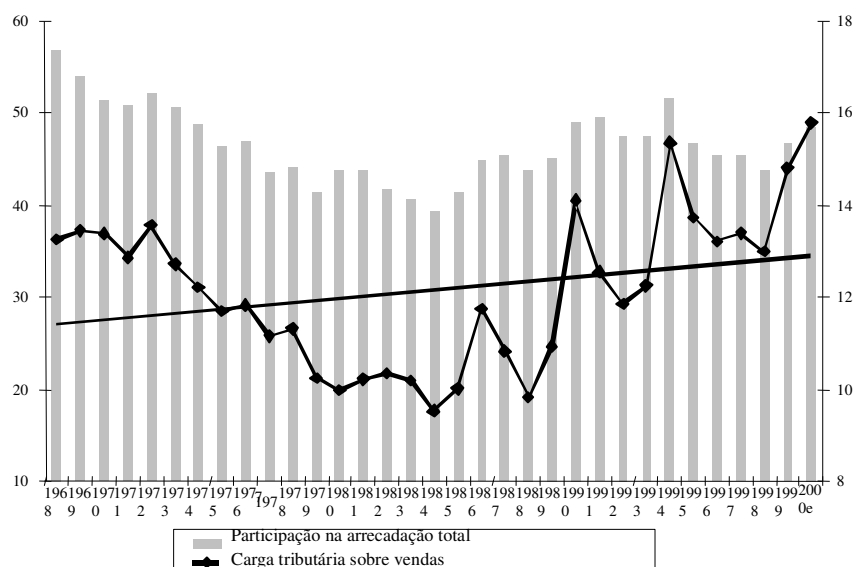
(17) As siglas utilizadas no gráfico correspondem aos seguintes tributos: ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação); Previdência (contribuições sociais dos empregados e empregadores à previdência social, tanto ao regime geral de previdência quanto ao regime especial ao qual são submetidos os funcionários públicos das três esferas de governo); IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza); Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço); IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS/PASEP (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público); CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira); II (Imposto de Importação); e CSLL (Contribuição Social dos Empregadores Incidente sobre o Lucro Líquido).

Entre os dez maiores tributos, o ICMS, a Cofins, o IPI, o PIS/Pasep e a CPMF foram classificados no grupo de tributos incidentes sobre bens e serviços; a contribuição para a previdência social e o FGTS no grupo folha de salários; o IR e a CSLL no grupo renda; e o II no grupo de tributos sobre comércio exterior. Tais conjuntos de tributos representaram, respectivamente, 46%, 20%, 16% e 2% de uma carga global de aproximadamente 32,6% do PIB. À exceção do ICMS que é de competência estadual, todos os demais tributos são de competência federal.

No grupo dos dez maiores tributos, chama a atenção a elevada participação de tributos cumulativos – a Cofins, o PIS/Pasep e a CPMF –, cuja arrecadação foi de cerca de 6% do PIB e a participação na receita total foi da ordem de 17,6%. Se somarmos a isto algo como 1% do PIB por conta do ISS e do IOF, que estão entre os 15 maiores tributos em 2000 e também possuem características de incidência em cascata, concluímos que os gravames cumulativos constituem cerca de 20% da arrecadação global (Gráfico 4).¹⁸

Gráfico 5

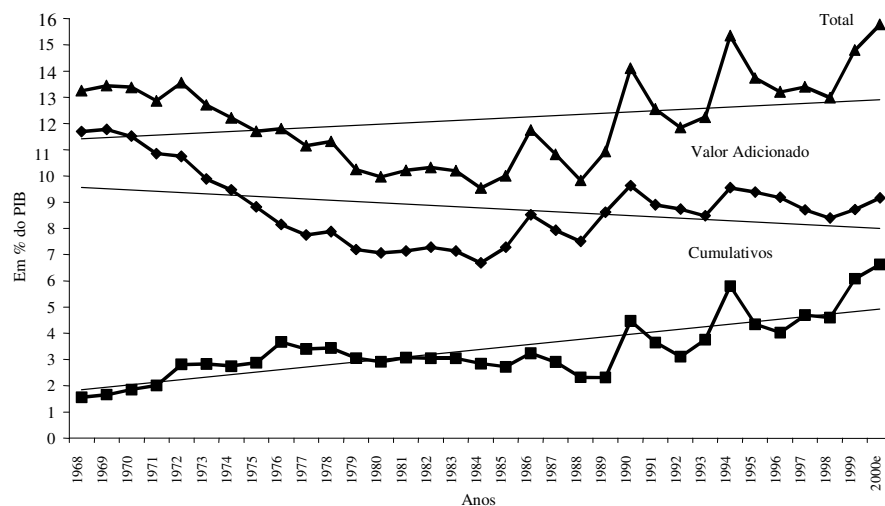
Evolução da carga tributária sobre vendas e sua participação na receita total: 1968/2000e



Fonte: BNDES. Secretaria de Estudos Fiscais.

(18) O ISS e IOF correspondem, respectivamente, ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e ao Imposto sobre Operações Financeiras. O ISS é de competência municipal e o IOF de competência federal.

Gráfico 6
Evolução da carga dos tributos sobre valor adicionado e cumulativos: 1968/2000e
Em % do PIB



Fonte: BNDES. Secretaria de Estudos Fiscais.

Entre 1968 e 2000, a despeito de oscilações e mudanças de patamar, a carga tributária sobre vendas sempre foi relevante, superando em quase todos os anos 10% do PIB – o que explica sua elevada participação na arrecadação tributária total, que apenas em 1984 foi menor que 40%. Especialmente nos últimos 15 anos, o comportamento da carga dos tributos sobre vendas passou a ser explicado, em boa parte, pelo acréscimo da arrecadação de tributos cumulativos. Estes tributos nunca foram tão importantes na carga sobre vendas como em 2000, quando atingiram 42% dos 15,8% do PIB arrecadados sobre essa base de incidência.¹⁹

A alta produtividade fiscal dessas bases não tem revertido em benefício dos gastos aos quais se associam. Restaria, na perspectiva do financiamento, analisar o uso desses recursos no período recente, para tornar claro o caráter duplamente distorcido das bases cumulativas.

6. Vinculação e desvinculação: a trajetória recente do financiamento do Orçamento da Seguridade Social

A par das questões de natureza tributária que ameaçam as fontes de financiamento da saúde e da complexa e viesada interação entre o OGU e o OSS, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição Federal de 1988, que

(19) Tal proporção era de apenas 24% e 12% em 1988 e 1968, quando foram arrecadados 9,8% do PIB e 13,2% do PIB, respectivamente.

inclui a diretriz da descentralização, associou à federação a responsabilidade pelo financiamento e gestão do sistema, sem liberar a União de suas responsabilidades.

O Orçamento da Seguridade Social consagrou a precedência do compromisso de cobertura dos direitos sociais sobre a disponibilidade de recursos, não se descuidando, entretanto, da previsão de novas fontes ou da ampliação de receitas existentes para esses fins. Em termos de universalização de direitos dos menos favorecidos, houve avanço no processo de universalização do acesso aos serviços de saúde, vinculando-se nas disposições transitórias 30% da receita da Seguridade Social para esses fins.

Também foi muito significativa a elevação do valor das aposentadorias dos trabalhadores rurais (então equivalente a um quarto do salário mínimo) para o piso do sistema previdenciário, que tornou-se igual a um salário mínimo. Para que se possa aquilatar a importância do sistema de Seguridade na universalização e na elevação da renda rural, deve-se ter presente que a massa dos trabalhadores rurais sem carteira assinada tem um espectro de benefícios limitado, relativamente aos trabalhadores urbanos, e também uma idade mínima mais elevada para a implementação desse direito previdenciário. Ainda assim, nos estados mais pobres da federação, a implementação do novo piso para benefícios rurais elevou a renda per capita de alguns estados e tornou a participação dos inativos na renda superior à dos ativos.²⁰

Entre os direitos individuais, o seguro-desemprego, implementado de forma precária em 1986, teve assegurada sua fonte de financiamento e, embora restrito aos trabalhadores do setor formal, é parte integrante dessa rede mínima de proteção social, por optar pela maior cobertura aos baixos salários²¹ (Azeredo, 1997).

Como possibilidade adicional, na dependência de regulamentação, foi facultada a generalização a todos os idosos e deficientes de um benefício já vigente de forma muito restrita, a renda mensal vitalícia, a ser regulamentado posteriormente.²² Da mesma forma, a adoção da seletividade na concessão do salário-família e do auxílio-funeral, benefícios de pequeno valor para a classe média, poderia ter maior significado se os benefícios fossem concentrados nos níveis mais baixos da escala salarial, como estava previsto desde 1988.

A mudança mais radical se daria, contudo, caso ocorresse a efetiva implementação do Orçamento da Seguridade, que alargou o conceito da proteção social, estendendo-a aos cidadãos em geral, independentemente de contribuição direta ao sistema. Nesse orçamento, até agora meramente virtual, apesar de mais

(20) Este benefício é financiado com contribuição indireta das empresas urbanas e com contribuições dos produtores sobre a primeira comercialização do produto rural, não sendo um benefício assistencial e sim benefício financiado com contribuição indireta.

(21) Leia-se, a respeito, o importante trabalho de Azeredo (1997).

(22) A renda mensal vitalícia era anteriormente restrita aos idosos de 70 anos ou mais que tivessem em algum momento contribuído para a previdência.

de uma década transcorrida desde 1988, saúde e assistência foram aproximados à previdência social na hierarquia de direitos.

Para viabilizar os gastos decorrentes dessa concepção ampliada de proteção aos cidadãos, foram previstas novas fontes de receita e ampliadas significativamente contribuições sociais preexistentes.²³ Pela ótica das atividades finalísticas, o recém-criado Orçamento da Seguridade, para o qual passaram a convergir receitas arrecadadas pelo Orçamento Geral da União (OGU), em adição à contribuição sobre a folha de salários, arrecadada diretamente pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS), deveria constituir-se em espaço próprio e integrador das ações de previdência, saúde e assistência social, reforçando sua capacidade de apropriação de recursos originados no orçamento fiscal. Tal não ocorreu, tendo sido a área de assistência social virtualmente eliminada, e a saúde imprensada, de um lado, pelo OGU e, de outro, pelo MPS.

O desmonte do projeto de Seguridade Social data do início dos anos 1990, quando o repasse de recursos de contribuições sociais arrecadadas pela União em nome da Seguridade começou a ser objeto da prática tradicional de gestão orçamentária em tempos de alta inflação, que consistia em cortar gastos, em termos reais, pela corrosão de seu valor, provocada por atrasos deliberados dos repasses.

A Seguridade Social foi assim frustrada em seu nascedouro, pelo desaparecimento da folga de receita previdenciária própria tradicionalmente dirigida à saúde, e marginalmente à assistência social. Isso porque os gastos referentes a direitos individuais cresceram rapidamente, pela correção do valor das aposentadorias, até então sistematicamente subestimadas. Nesse processo de acomodação, os programas universais, com menor capacidade de defesa, foram sendo progressivamente isolados em sua luta pelo acesso às fontes de receita vinculadas pela Constituição a seu financiamento. O governo e os meios de comunicação se encarregaram da falsa mensagem de que tais programas são deficitários e, portanto, inexecutáveis, sem lembrar que a raiz dos problemas que hoje os assolam foram o descaso e o desvio de novas fontes de receita, destinadas à expansão prevista nesses programas.

No caso da assistência social, os programas foram vítimas das sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo de desmonte da estrutura federal sem precedentes, a partir do governo Collor, sendo descentralizados, sem qualquer gradualidade ou respeito às definições e mecanismos de controle

(23) Ainda em 1994, as projeções de gasto da Seguridade até o ano 2000 indicavam que, caso fossem implementados todos os benefícios previstos, mantida a vinculação de 30% dos gastos à saúde e efetivamente destinadas aos programas as fontes de receita criadas para esses fins, o sistema teria um déficit não superior a 0,5% do PIB, se a economia crescesse a taxas anuais de 4%. Com o atual desempenho da arrecadação tributária, superior ao da época, esse déficit poderia ser eliminado. As razões que inviabilizaram a Seguridade Social, do ponto de vista do financiamento, decorrem, em grande medida, de fatores exógenos ao sistema de proteção social e expressam a hierarquização de prioridades por parte do governo (Dain, 1995; Almeida, 1995).

constantes da Lei Orgânica da Assistência Social. Ao cair no vazio de recursos e literalmente desaparecer, o sistema vigente arrastou consigo a maior parte dos programas de alimentação e nutrição, e os programas assistenciais de creches, assistência a deficientes e documentação gratuita, entre outros. A ausência de uma rede pública e gratuita de registro civil estaria gerando inclusive um sub-registro de nascimentos hoje estimado pela Comunidade Solidária em mais de um milhão.

Em termos da evolução do gasto com o conjunto dos benefícios assistenciais dirigidos aos mais pobres, os anos iniciais da década de 1990 confirmam e agravam tendência anterior de queda, apresentando cortes de 50% nesses gastos. Os recursos relativos aos gastos com salário-família passam de um patamar de US\$ 1 bilhão entre 1980 e 1982 para um patamar de US\$ 100 milhões a partir de 1991. A despesa referente à renda mensal vitalícia (RMV) para segurados rurais e urbanos, mesmo sendo este um benefício muito restrito, sofreu queda média no período da ordem de 12%. Esse comportamento do grupo de benefícios assistenciais²⁴ é explicado pelo represamento informal da concessão, dada a maior dificuldade de acesso aos serviços previdenciários, por parte da população de baixa renda. A péssima distribuição regional e intra-regional dos postos de benefícios, particularmente nas periferias urbanas e zonas rurais, cria barreiras adicionais à materialização das poucas possibilidades de proteção disponíveis para essa clientela. Nada disso é novo, mas a reprodução das mesmas dificuldades até os dias de hoje espelha o fato de que a baixa prioridade dessas ações nas cadeias de comando das políticas sociais tem se mantido inalterada.

Os programas assistenciais até 1988 sintetizam uma mescla de ações tópicas em programas específicos, e de direitos sociais. Para aquilatar a diferença entre a assistência social como direito e o atual gasto discricionário do governo federal em assistência social, foram confrontadas as implicações de gasto de uma e outra vertente.

A renda mensal vitalícia, benefício que sintetiza a rede de proteção aos deficientes e idosos “informais” não rurais de mais de 70 anos (que tenham milagrosamente sobrevivido com renda de um quarto do salário mínimo) era, de fato, o único benefício assistencial reconhecido como direito de cidadania.²⁵ Este governo o repôs na vala comum dos gastos assistenciais de caráter discricionário, pela limitação extremada das condições de acesso e do número de indigentes efetivamente assistidos.

No quadro de “desmonte” das agências e programas federais de caráter assistencial, estes foram substituídos por ONGs, por ações localizadas de governos municipais, e, no caso do bem-intencionado Comunidade Solidária, por

(24) Ver a esse respeito Lessa et al. (1997).

(25) Mesmo com a inclusão dos abonos do PIS-PASEP no orçamento fiscal pós-constituinte, os gastos deste programa permaneceram constantes (Lessa et al., 1997).

“inovações gerenciais” que por definição não têm expressão orçamentária. Os resultados agregados da atuação das novas redes apresentam baixa capacidade de alteração da cobertura e efetividade dos gastos, longo período de maturação e pequena indução a mudanças na lógica “setorial” de condução das políticas públicas no Brasil. Sem nenhum demérito em relação a tais iniciativas, enfrentar a questão da proteção social com o objetivo de complementar a renda dos muito pobres e garantir o acesso a um piso homogêneo de prestação de serviços típicos da política pública continua sendo uma questão em aberto.

No caso da saúde, as funções do INAMPS foram repassadas ao Ministério da Saúde no início da década, assim como as responsabilidades gerenciais e financeiras pela assistência médica dos hospitais públicos, filantrópicos e conveniados, além do comando do processo de descentralização destas ações. Até muito recentemente, o Ministério não tinha acesso às fontes de receita vinculadas a seu financiamento e arrecadadas pela União. Tampouco consegue apropriar-se de receitas controvertidas, como a CPMF, criadas em seu nome, de modo a diluir a rejeição ao novo imposto no caráter meritório dos gastos. Na prática, a dimensão universalizante do projeto da Seguridade Social brasileira foi minimizada, o que não decorre, como se afirma, do caráter perdulário do capítulo da Ordem Social da Constituição de 1988. Sua crise de financiamento, como se pretende demonstrar, poderia ter sido muito atenuada, de 1990 a 1997, se a alocação dos recursos vinculados a estes programas tivesse respeitado sua destinação constitucional.²⁶

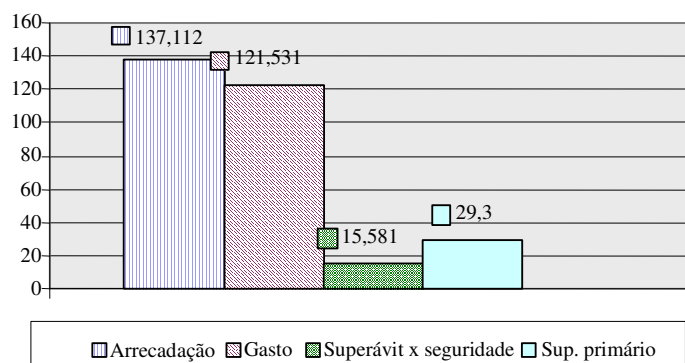
Na prática, os recursos do OSS vêm financiando gastos no orçamento fiscal, em franca contradição com as determinações constitucionais e legais.²⁷

Em 1991, as contribuições sociais chegaram a representar 9,2% do PIB, ou seja, 57,5% da carga tributária da União, e mais de 33% da carga tributária global (IESP, 1993). A insuficiência de recursos para os programas sociais deve-se ao fato de que, nesse ano, 95% dos gastos com os inativos da União eram financiados indevidamente por essas fontes.

(26) De modo independente ao debate e às decisões sobre a Ordem Social, a instituição do Regime Único dos Servidores Públicos estendeu a um grande número de trabalhadores até então regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) o direito à aposentadoria integral, sem contribuição prévia e com a supressão da contribuição do empregador.

(27) Entre 1994 e 1995, as fontes destinadas ao financiamento dos inativos, ou encargos previdenciários da União (EPU), respectivamente, 16,5% e 23,3% do total das fontes da Seguridade Social, que tendem a superar os recursos alocados ao financiamento do Ministério da Saúde, que, nos mesmos anos, absorveu 18,6% e 19,6% destas fontes, explicando a destinação final dos recursos do Fundo Social de Emergência. A partir de então, esta rubrica de gastos (EPU) desaparece, diluindo-se nos gastos de cada um dos ministérios. Ministérios como o da Saúde, de cuja rede faz parte expressivo contingente de servidores ativos e inativos, certamente têm hoje seus gastos superestimados pelo peso do pagamento aos inativos, criando a ilusão de maior engajamento do governo com a saúde da população.

Gráfico 7
Seguridade x superávit no Orçamento 2000
R\$ bilhões



Fonte: SIOPS, SIS, Ministério da Saúde – Elaboração própria.

O exame da apropriação dos recursos do Orçamento da Seguridade Social em 2000 revela o peso do represamento pela União de sua receita vinculada. Para uma arrecadação total de cerca de R\$ 137 bilhões, os gastos previstos no OSS para o mesmo ano chegam a R\$ 121,5 bilhões. Há, portanto, um superávit de mais de R\$ 15,8 bilhões repassados ao OGU, representando mais de 50% do superávit total de R\$ 29,3 bilhões. Os dados de despesa, que constam do Orçamento da Seguridade, incluem os pagamentos com benefícios previdenciários da ordem de R\$ 61 bilhões, gastos de saúde que perfazem R\$ 16 bilhões e, sobretudo, gastos com os encargos previdenciários da União (EPU) que alcançam R\$ 23 bilhões.

Dado o retrocesso da previdência a uma situação pré-1988, baseada na formulação do “seguro”, restou à saúde empunhar a bandeira da universalização.

O estabelecimento de fontes estáveis para a saúde é essencial para o planejamento de suas ações, enquanto a continuidade dos gastos é a maior garantia de afirmação de um sistema baseado no financiamento público e na cobertura universal. Uma vez que a legislação orçamentária não foi capaz de resguardar nem a suficiência nem a estabilidade dos aportes à saúde, surgiram várias propostas de emendas à Constituição (PECs)²⁸ visando a garantir tais recursos. Após trabalhosa e prolongada tramitação,²⁹ o Senado Federal aprovou a EC 29, para vigência a partir de 2001 (Biasoto et al., 2001). A nova norma constitucional define um patamar mínimo inicial de 7% das receitas municipais e estaduais a serem aplicadas em saúde e um acréscimo de 5% sobre o montante empenhado pelo Ministério da Saúde em 1999.

(28) A primeira foi a de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Waldir Pires em 1993 (PEC 169-A), que emergiu como resposta ao afastamento dos recursos da previdência social do financiamento da saúde.

(29) Para maiores detalhes sobre as diferentes PECs, inclusive sobre estimativas de receitas, consultar Marques (1999) e Jaeger (1998).

Nos anos seguintes, até 2004, os percentuais previstos para estados e municípios deverão elevar-se até atingirem 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais, enquanto a participação da União, nas disposições transitórias da legislação, será corrigida pela variação nominal do PIB.

Dadas as diferentes regras de crescimento das vinculações estabelecidas para as diversas esferas de governo, uma avaliação precisa do montante de recursos adicionais que a aprovação da EC trará ao sistema público de saúde depende da antecipação da evolução das receitas públicas de estados e municípios e do crescimento do PIB, no caso dos recursos da União.

Se é verdade que a vinculação tem o inegável mérito de comprometer efetivamente as três esferas de governo com a universalização da saúde, além de atenuar a usual instabilidade da receita, e neste sentido constitui um avanço e uma promessa de defesa do Orçamento da Saúde, é bom lembrar que, no plano federal, procedeu-se ao esvaziamento definitivo do Orçamento da Seguridade Social, com a desvinculação das contribuições federais ao Orçamento da Saúde.

De fato, em termos da EC 29, passa a ser irrelevante a forma de financiar a receita federal destinada à saúde, desde que seja indexada ao crescimento do PIB a partir de 2001. A solução de compromisso encontrada para viabilizar a aprovação da EC 29 se desdobra, entretanto, em três problemas. O primeiro deles é o virtual abandono do Orçamento da Seguridade, instituído a partir da Constituição de 1988, para o qual deveriam convergir maiores recursos e no qual nasciam programas de gasto que diluíam a hierarquização de direitos sociais prévia, que priorizava os direitos dos contribuintes diretos vis-à-vis os direitos da cidadania. Deve-se lembrar que foi justamente com o sentido de universalização de direitos que nasceu e cresceu o financiamento baseado em contribuições sociais dissociadas de benefícios individuais.

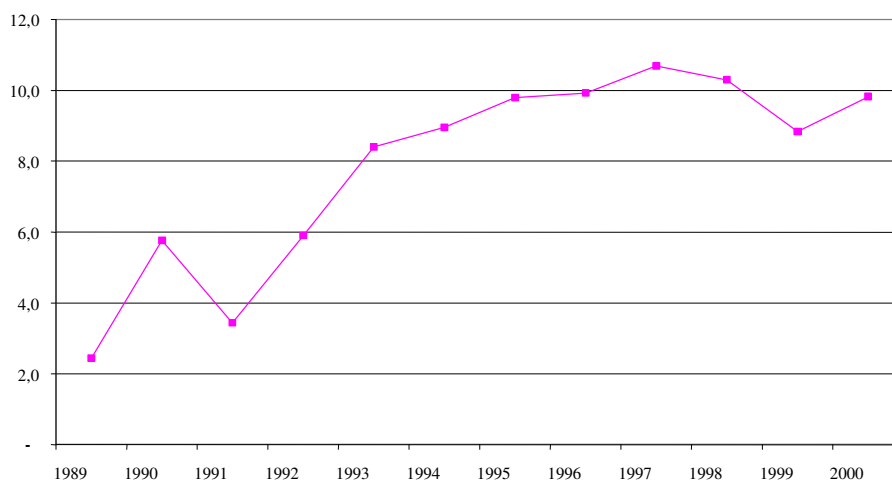
O segundo, daí decorrente, é que a União passou a beneficiar-se do dinamismo dessas contribuições, sem a ele associar a expansão de gastos sociais da Seguridade. O argumento de que tais contribuições sociais, por aberrantes, não são adequadas ao financiamento de programas que requerem a estabilidade da receita não procede. De um lado, porque existem alternativas sólidas para a reforma das contribuições sociais, capazes de atenuar suas distorções sem prejuízo da receita (Dain et al., 2001). De outro, porque todo o movimento da União é de consagrar definitivamente a CPMF no campo dos tributos da União, além de continuar explorando a Cofins.

Finalmente, não menos relevante é lembrar que o segmento da população mais vulnerável ao prolongado “ajuste” recessivo, de fato a mais consistente direção da política econômica brasileira nas duas últimas décadas, será por ele duplamente vitimado, em caso de baixo dinamismo do PIB, dada sua adoção como indexador do gasto federal de saúde.

Diga-se também que a vinculação das bases de receita tributária disponível nos níveis estadual e municipal não poderá espelhar-se em vinculação da receita federal, nesse sentido enfraquecendo o engajamento das esferas subnacionais.

É fácil demonstrar que o dinamismo das contribuições sociais dependeu daquelas que têm por base o faturamento, já que a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas, que depende de seu resultado econômico, tem natureza mais pró-cíclica e apresenta menor dinamismo no período recente (Gráfico 9). O desempenho da receita baseada em tributos sobre o faturamento não acompanha exatamente os resultados econômicos, encontrando-se diferenças na relação entre lucro e faturamento entre empresas e setores de atividade. Assim, o crescimento da arrecadação sobre o faturamento não decorre exclusivamente da recente elevação das alíquotas dessas contribuições.

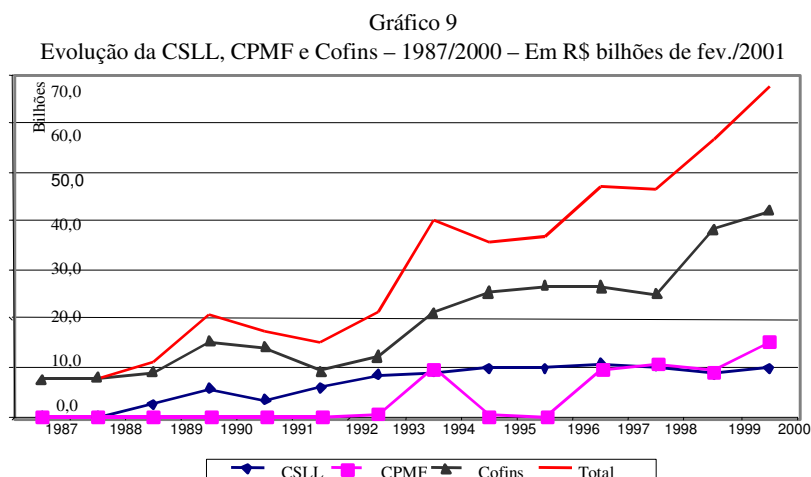
Gráfico 8
Contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL – 1989/2000
Em R\$ bilhões de fev./2001



Fonte: SIOPS, SIS, Ministério da Saúde – Elaboração própria.

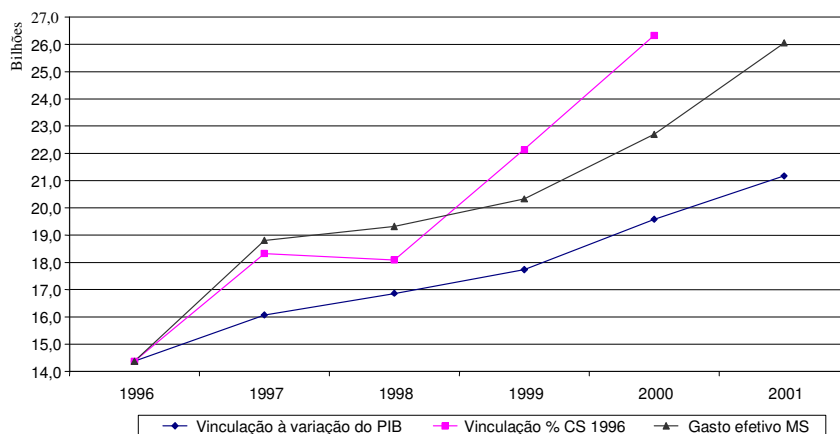
Para reforçar os argumentos em torno do impacto negativo da desvinculação do gasto federal em saúde às contribuições sociais, a evolução do gasto em saúde entre 1996 e 2001 foi comparada, no Gráfico 10, com a evolução das contribuições sociais e do PIB no mesmo período. Se, no período em referência, os aportes fiscais ao MS estivessem regulados por uma EC semelhante à atual, o desempenho da saúde, em si pouco dinâmico, teria evolução ainda menos favorável. Se, de outra parte, sua evolução tivesse seguido o ritmo de crescimento da receita de contribuições sociais, os atuais patamares de gasto seriam mais elevados.

Para tornar o argumento ainda mais expressivo, basta comparar a evolução do PIB e das contribuições sociais no mesmo período, para avaliar as “virtudes” de cada um, se utilizados como indexadores do gasto federal em saúde. Para tanto, tomou-se como referência o patamar de gastos federais de saúde em 1996, que foi indexado à evolução do PIB e das contribuições sociais (Gráfico 10).



Fonte: SIOPS, SIS, Ministério da Saúde – Elaboração própria.

Gráfico 10
Gasto do MS x Cenário de Vinculação à Variação do PIB x Cenário de Vinculação da CSLL, CPMF e Cofins à relação % existente em 1996 (39,17%), 1996 a 1999 e estimativa para 2000 e 2001
Em R\$ bilhões correntes



Fonte: SIOPS, SIS, Ministério da Saúde – Elaboração própria.

O argumento aqui utilizado não é meramente econômico, ou seja, não se resume a uma mera escolha de indexadores. É também um esforço para resgatar o compromisso expresso na Constituição de 1988 e no movimento político de defesa

do caráter público e universal do sistema de saúde, no sentido de criar uma instância de financiamento capaz de dar materialidade aos direitos sociais do segmento mais vulnerável da população brasileira. Reduzir tudo isso ao desempenho do PIB é uma flagrante mudança de rumos na rota de superação das fragilidades sociais, muitas vezes agravada pelo baixo dinamismo desse mesmo PIB.

Conclusão

Assim, embora os resultados presentes da EC sejam satisfatórios no sentido de assegurar algum horizonte de gastos federais de saúde e comprometer os governos subnacionais com um patamar de gasto que viabilize o SUS, não se devem desconhecer o elevado dinamismo das contribuições sociais e a mudança pessimista no horizonte de evolução do PIB, ao qual se encontra atualmente vinculada a evolução dos gastos federais em saúde, de acordo com a EC 29.

Se é verdade que a EC 29 trouxe progressos na vinculação da receita tributária de estados e municípios à saúde, não se deveria minimizar a importância da manutenção da vinculação da receita federal às contribuições sociais.

Com isso, não se pretende negar a EC 29, apenas reforçá-la na regulamentação a ser feita, assegurando fontes de receita e a vigência do Orçamento da Seguridade Social que a mera vinculação ao PIB não é capaz de garantir. Recuperar a vinculação à receita de contribuições como amortecedor das flutuações do PIB é, mais que possibilidade, uma necessidade para a sustentação da capacidade de financiamento da saúde, e também para a preservação da fronteira de expansão dos gastos sociais no Brasil.

Sulamis Dain é professora titular do Instituto de Medicina Social da UERJ.

Bibliografia

- AFONSO, José Roberto, ARAÚJO, Erika, PESSOA, Elisa, SILVA, Napoleão, RAMUNDO, Júlio César. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília: Ipea, ago. 1998. (Texto para Discussão, 583).
- _____, ARAÚJO, Erika. *Tributação das vendas: evolução histórica (ou involução?)*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000. (Informe SF, 7).
- ALMEIDA, S. Um estudo sobre contribuições sociais no Brasil. In: AFONSO, Rui de B. A., BARROS SILVA, Pedro Luiz. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Editora Unesp, 1995. (Coleção: Federalismo no Brasil).
- ARAÚJO, Erika. *Carga tributária*. Evolução histórica: uma tendência crescente. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001. (Informe SF, 29).
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego no Brasil: a experiência recente*. Rio de Janeiro: UFRJ. IE, 1997. (Tese, Doutorado).
- BIASOTO, Geraldo. *A polêmica sobre o déficit público brasileiro*. Campinas: Unicamp. IE, 1999. (Prova, Professor Adjunto).

- BIASOTO, Geraldo et al. Estimativas de impacto da vinculação constitucional de recursos para a saúde. *Cadernos de Economia da Saúde*, SIS, Ministério da Saúde, n. 1, 2001.
- COUTO E SILVA, Monica Mora. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. 2000.
- DAIN, S. In: AFONSO, Rui de B. A., BARROS SILVA, Pedro Luiz. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Editora Unesp, 1995. (Coleção: Federalismo no Brasil).
- DAIN, Sulamis. *Do direito social à mercadoria*. Rio de Janeiro: UERJ. Instituto de Medicina Social, jul. 2000, cap. 3-4. (Tese, Professor titular).
- _____ et al. Reforma tributária e financiamento da saúde. In: NEGRI, Barjas, DI GIOVANNI, Geraldo. *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas: Unicamp. IE, 2001.
- _____, ARAÚJO, Érika. *Entre o ajuste fiscal, a reforma tributária e a vinculação à saúde: a trajetória das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: Ministério de Saúde, out. 2001. (Relatório de pesquisa).
- JAEGER, M. L., CARVALHO, G. *A questão do financiamento suficiente e definitivo para a saúde: as PECs e o ano de 1998*. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, jul. 1998. (Mimeogr.).
- LESSA, C. et al. Pobreza e política social: exclusão nos anos 90. *Praga, Estudos Marxistas*, São Paulo, n. 3, set. 1997.
- MARQUES, Rosa Maria. *O financiamento do sistema público de saúde brasileiro*. Santiago do Chile: Cepal, ago. 1999. (Série Financiamento del desarrollo, n. 82).
- VARSANO, Ricardo, AFONSO, José Roberto, ARAÚJO, Érika, PESSOA, Elisa, SILVA, Napoleão, RAMUNDO, Júlio César. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília: Ipea, ago. 1998. (Texto para Discussão, 583).

Resumo

Este artigo trata da relação entre a necessidade de financiamento do setor público, o orçamento fiscal e as políticas públicas. Em cenário onde dominam as visões e o enfoque político econômico de curto prazo, voltado para o ajuste fiscal, apresenta uma visão comprometida com as prioridades de gasto social e sua manutenção a longo prazo. Esta ênfase inverte a lógica usual, que dá a política social um tratamento residual no contexto das decisões sobre alocação de recursos públicos. Para a elaboração das idéias, articula as esferas fiscal e financeira das finanças públicas e discute as principais áreas de gasto social, com ênfase na Saúde

Palavras-chave: Finanças públicas – Brasil; Política social; Financiamento público; Saúde – Financiamento.

Abstract

This article deals with the relation between public sector borrowing requirements, fiscal budget and public policies. It presents a vision committed to the preservation of social expenditure priorities and to the long run maintenance of this expenditure, at odds with the current predominance of short-term visions and policy approach that focus on the fiscal adjustment. The emphasis here inverts the usual logic, which treats social policies as a residue in the decisions about the allocation of public resources. The article fits together fiscal and financial aspects of public finance and discusses the main areas of social expenditure, stressing the expenditure on health care.

Key words: Public finance in Brazil; Social policy; Public finance; Health financing.