
políticas sociales

Tributação, seguridade e coesão social no Brasil

José Serra

José Roberto R. Afonso



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, abril do 2007

Estudo elaborado especialmente para a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Os autores são economistas brasileiros. Esta é uma versão ampliada e revista de trabalho apresentado no Seminário Internacional “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, realizado pela CEPAL na Ciudad de Panamá, em 6-7/9/2006; uma versão resumida do documento foi publicada em Sojo y Uthoff (editores), 2007. Rafael Barroso, Beatriz Meirelles e Kleber Castro auxiliaram na pesquisa. Sandra Filgueira, Carlos Mussi e Duarte Pereira comentaram e sugeriram aperfeiçoamentos. Como de praxe, as opiniões são exclusivamente de responsabilidade dos autores e não das instituições a que estão vinculados. O estudio foi financiado pelo Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1564-4162 ISSN versão eletrônica 1680-8983
ISBN: 978-92-1-323060-2
LC/L.2723-P
N° de venta: P.07.II.G.64
Copyright ©, Nações Unidas abril do 2007. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

Resumo	5
I. Introdução	7
II. Estado das artes da tributação	11
III. Histórico recente das finanças da seguridade	19
1. Pré-constituinte.....	19
2. Reestruturação na Constituição de 1988.....	21
3. Pós-constituinte	25
IV. Estrutura atual de financiamento e gasto	35
V. Avaliações e desafios	41
Bibliografia	49
Anexo 1	51
Aumentos recentes das contribuições sociais	51
Serie Políticas Sociales números publicados	55

Índice de Figuras

Figura 1	CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL NO PÓS-GUERRA:1947-2005	12
Figura 2	COMPOSIÇÃO DA CARGA GLOBAL POR TIPO DE TRIBUTOS: 2005	12
Figura 3	CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA	13
Figura 4	EVOLUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E DOS GASTOS COM JUROS: 1991/2005	14
Figura 5	CRESCIMENTO NO PÓS-GUERRA DO PIB E DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL: 1952-2005	15
Figura 6	CARGA TRIBUTÁRIA E RECEITA TRIBUTÁVEL DISPONÍVEL POR ESFERA DE GOVERNO: 1965-2005	16
Figura 7	CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA E INDIRETA SOBRE A RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS: 1996 E 2004	17
Figura 8	EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL: 2001-2005	24
Figura 9	EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR: 1990-2004	26
Figura 10	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO DO FSE A DRU: 1994 -2007	29
Figura 11	TENDÊNCIA DEFICITÁRIA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	31
Figura 12	EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO BANCÁRIA E DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: 1988-2005	32
Figura 13	GOVERNO GERAL – DIVISÃO FEDERATIVA DA EXECUÇÃO DIRETA DA DESPESA: 2005	36
Figura 14	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃO FEDERAL – 2005	37
Figura 15	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL POR FONTES DE RECURSOS: 2005	38
Figura 16	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL POR NATUREZA DE DESPESA: 2005	39
Figura 17	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL POR SUBFUNÇÃO: 2005	40
Figura 18	MUDANÇAS NO CENÁRIO MACROECONÔMICO, SOCIAL E DEMOGRÁFICO: 1988 X 2005	42
Figura 19	EVOLUÇÃO DE GASTOS SOCIAIS SELECIONADOS E DA CARGA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO CENTRAL: 2000 X 2005	43
Figura 20	PREVIDÊNCIA SOCIAL: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E CONTRIBUIÇÕES	51
Figura 21	FINSOCIAL/ COFINS: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E MODIFICAÇÕES	52
Figura 22	IPMF/ CPMF: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E ALTERAÇÕES	54

Índice de Quadros

Quadro 1	ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	23
Quadro 2	O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	26
Quadro 3	SISTEMÁTICA DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIA	28
Quadro 4	TENDÊNCIA DEFICITÁRIA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	31
Quadro 5	ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS EM 2005	38

Resumo

O gasto público destinado à proteção social é normalmente financiado na maioria dos países por intermédio da cobrança de contribuições incidentes sobre a folha salarial. Nessa matéria, o Brasil apresenta um arranjo peculiar em torno do que se batizou “seguridade social” – que, por definição constitucional, compreende a previdência, a saúde e a assistência social - ao combinar a expansão e universalização dos benefícios e serviços públicos com a diminuição da dependência do financiamento sobre a base salarial. A Constituição de 1988 adotou o conceito de seguridade social e diversificou as fontes de financiamento: exigiu dos empregadores uma nova contribuição sobre seus lucros e redirecionou para o setor outra que já incidia sobre o faturamento deles.

Não se pode dizer que a Seguridade Social brasileira constitua um *modelo* para outros países. Existem aspectos claramente positivos, como a universalização da prestação de serviços sociais básicos (caso da Saúde) e a ampliação da concessão de benefícios previdenciários e assistenciais mínimos, que favorecem as camadas mais pobres da população e trazem redução da pobreza absoluta e dos coeficientes de desigualdade. Por outro lado, não podem ser negados aspectos 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 má qualidade da tributação, com efeitos cumulativos que oneram investimentos e exportações e ainda favorecem artificialmente as importações.

Este debate não pode ser descolado do desempenho macroeconômico do Brasil no período. A exemplo de outras economias latino-americanas, o país finalmente conseguiu estabilizar

sua economia, após década e meia de inflação descontrolada; mas, contrariamente a outros, tem fracassado na tentativa de acelerar seu ritmo de crescimento econômico. Como bom consolo, mesmo tempo em que falhou no quesito essencial do crescimento, o Brasil consolidou a democracia e avançou muito nas áreas sociais, onde, desde a segunda metade dos anos noventa, implantou políticas públicas ativas.

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 Brasil.

I. Introdução

O gasto público destinado à proteção social é normalmente financiado na maioria dos países por intermédio da cobrança de contribuições incidentes sobre a folha salarial. Nessa matéria, o Brasil apresenta um arranjo peculiar em torno do que se batizou “seguridade social” – que, por definição constitucional, compreende a previdência, a saúde e a assistência social - ao combinar a expansão e universalização dos benefícios e serviços públicos com a diminuição da dependência do financiamento sobre a base salarial.

A Constituição de 1988 não apenas adotou o conceito de seguridade social como ampliou o acesso à previdência social e elevou seus benefícios, além de universalizar o acesso à saúde e à assistência social. Para financiar as conseqüentes pressões de gasto, a nova Carta diversificou as fontes de financiamento da seguridade: exigiu dos empregadores uma nova contribuição sobre seus lucros e redirecionou para o setor outra que já incidia sobre o faturamento deles; ainda destinou ao setor as rendas provenientes de loterias em geral e determinou a organização de um orçamento específico para a seguridade, separado do orçamento fiscal.

Os principais componentes da elevação do gasto decorreram da universalização do acesso à saúde, da expansão da previdência para trabalhadores rurais, da fixação do salário-mínimo como piso dos benefícios de prestação continuada e da criação de provento mensal vitalício para idosos e deficientes sem renda. Pelo lado da receita, houve um intenso e rápido aumento da carga tributária global, puxado justamente pelas contribuições sociais vinculadas à seguridade social

Na prática, o arranjo institucional das finanças da seguridade nunca foi adequado e plenamente implantado. Note-se que o aumento do gasto com benefícios previdenciários e assistenciais foi acompanhado, também, pelo forte crescimento das despesas com o regime de previdência dos servidores públicos, situado fora do capítulo e do orçamento sobre a seguridade. 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. Depois, optaram por criar uma vinculação, inócua, das contribuições dos empregadores e dos empregados sobre a folha salarial exclusivamente para a previdência.

A Constituição de 1988 elevou expressivamente a repartição constitucional da receita dos dois principais impostos federais - sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) - em favor dos estados e municípios,¹ o que estimulou posteriormente o governo federal a explorar cada vez mais as contribuições sociais em lugar de impostos, pois aquelas não são repartidas com as outras esferas de governo. Isto se tornou até mais interessante para as autoridades da Fazenda e do Planejamento quando, em meados dos noventa, foi criado um mecanismo provisório de desvinculação parcial (20 por cento) da receita da União, incluídas nela as contribuições sociais. Esse mecanismo foi sendo sucessivamente prorrogado até hoje. Posteriormente, os defensores da Saúde, cuja universalização resultou na organização de um sistema nacional descentralizado, obtiveram a criação de uma Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) vinculada ao setor e, depois, uma vinculação do orçamento do Ministério da Saúde ao crescimento do PIB nominal.

Nesse contexto todo, não parece estranho o fato de que arrecadação das contribuições sociais tenha passado a superar a dos impostos clássicos nem foi surpreendente o forte crescimento da carga tributária global brasileira, que, partindo da casa dos 24 por cento por cento no final dos oitenta, aproxima-se atualmente dos 40 por cento do PIB.² Pior é que, mesmo absorvendo uma parcela maior da renda nacional, as administrações públicas não elevaram a demanda por bens e serviços no pós-Real; no caso do investimento, ainda retrocedeu sensivelmente. O aumento de gasto foi concentrado nas transferências de renda, seja na forma de mais benefícios sociais, seja como juros da dívida pública. Pode-se dizer, inclusive, que os equívocos das políticas monetária e cambial *custaram* até mais do ponto de vista fiscal do que a expansão da seguridade, mas os efeitos desta última também não podem ser ignorados.

A descentralização fiscal avançou especialmente em relação à Saúde, com participação crescente dos municípios. O governo federal, por sua vez, desde o começo da atual década vem aumentando sua presença na assistência social, pela forte expansão que promoveu na cobertura dos programas de transferência de renda às famílias mais pobres.

Não se pode dizer que a Seguridade Social brasileira constitua um *modelo* para outros países. Existem aspectos claramente positivos, como a universalização da prestação de serviços sociais básicos (caso da Saúde) e a ampliação da concessão de benefícios previdenciários e assistenciais mínimos, que favorecem as camadas mais pobres da população e trazem redução da pobreza absoluta e dos coeficientes de desigualdade. Por outro lado, não podem ser negados aspectos 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 má qualidade da tributação,

¹ Os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) recebiam 31 por cento da arrecadação de IR e IPI no antigo sistema tributário, tendo sido repassado o equivalente a 1,5 por cento do PIB em 1988. No sistema vigente, a partilha saltou para 44 por cento dos impostos e o montante transferido em 2006 subiu para 3,5 por cento do PIB.

² Sempre que citada a carga tributária neste trabalho, estará sendo utilizado o conceito mais abrangente baseado nas contas nacionais. Compreende impostos, taxas e todas as formas contribuições, arrecadadas pelas três esferas de governo. A fonte, (Afonso e Meirelles, 2006), é baseada na metodologia adotada pelo FMI. O Ministério da Fazenda, porém, adota outra forma de mensuração e chega a resultados inferiores, porque subestimam impostos estaduais e municipais e não computam *royalties*, algumas contribuições e, principalmente, a dívida ativa, multas e juros de mora decorrentes de recolhimentos efetuados com atraso.

com efeitos cumulativos que oneram investimentos e exportações e ainda favorecem artificialmente as importações.

Este debate não pode ser descolado do desempenho macroeconômico do Brasil no período. A exemplo de outras economias latino-americanas, o país finalmente conseguiu estabilizar sua economia, após década e meia de inflação descontrolada; mas, contrariamente a outros, tem fracassado na tentativa de acelerar seu ritmo de crescimento econômico: desde 2002, ficou para trás da região e, mais ainda, da média das economias emergentes.³ Como bom consolo, mesmo tempo em que falhou no quesito essencial do crescimento, o Brasil consolidou a democracia e avançou muito nas áreas sociais, onde, desde a segunda metade dos anos noventa, implantou políticas públicas ativas, conforme (Serra, 2003).

O debate interno em torno da seguridade social costuma ser pontual e carregado de paixões. Alguns alegam que as contribuições sociais arrecadam mais do que a soma dos gastos públicos classificados como componentes da seguridade e, nesse sentido, o setor seria *superavitário*. Numa direção radicalmente oposta, vêm as reclamações a respeito da rigidez orçamentária e a pregação a favor de regras de desvinculação. Na prática, porém, o forte aumento da carga tributária ao lado dos cortes nos investimentos públicos, e menos no custeio dos governos, têm permitido compatibilizar os dois interesses divergentes: viabilizou forte aumento de gastos com benefícios sociais e gerou receitas desvinculadas para compor o crescente superávit primário necessário para custear os enormes encargos da dívida, resultante da prática por anos seguidos da mais alta taxa real de juros no mundo, sem que o tamanho do déficit ou o da dívida justifique tal padrão.⁴

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 Brasil.

³ Projeções da CEPAL indicam que, entre 2002 e 2007, a participação do PIB do Brasil no agregado da América do Sul diminuirá de 56,2 para 47 por cento. A taxa anual de crescimento econômico em 2006, por exemplo, mal deve ter chegado a 3 por cento no Brasil, enquanto no resto da América Latina foi projetada em 6,2 por cento, isto é, 0,3 pontos atrás da taxa média das economias emergentes.

⁴ Segundo a consultoria GRC Visão, ao final de 2006, o Brasil ainda liderava o *ranking* da taxa real de juros, com 9,3 por cento ao ano (era seguido da Turquia com 6,2 por cento). Com isso, a Standard and Poors listava o país como o quarto pior, entre mais de uma centena de países, no critério volume de gastos públicos com juros (8 por cento do PIB em 2005) – atrás de Jamaica, Turquia e Líbano (que gastam entre 12 e 13 por cento do produto). A mesma agência de risco apurou que, na média de 2001/05, o Brasil ficou na 26ª posição no *ranking* de maiores dívida pública do mundo (com 58 por cento do PIB), ilustrando que não é o seu tamanho uma explicação razoável para taxas tão altas de juros.

II. Estado das artes da tributação

A Figura 1 evidencia tendência expansionista da relação entre a arrecadação tributária e o PIB no período do pós-guerra.

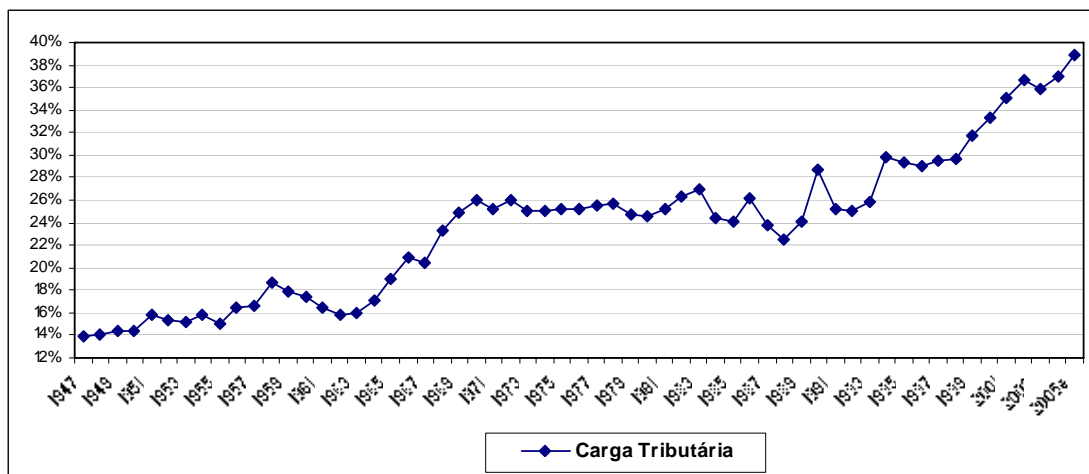
As bases do sistema tributário vigente foram definidas em meados dos anos sessenta. A Constituição de 1988 o aperfeiçoou, descentralizou e diversificou, mas não estruturou um novo sistema. Dessa época até 1993 a carga tributária girou em torno de 25 por cento do PIB.

A estabilização da economia, entretanto, gerou dois ciclos tributários expansivos. Nos primeiros anos do Plano Real, a carga chegou ao patamar de 29 por cento do PIB, nível que se pode dizer já prevalecia antes, escondido pelo chamado efeito Tanzi. De qualquer forma, se aí tivesse permanecido, o Brasil não estaria acima da média das economias emergentes. Mas a partir da grave crise do balanço de pagamentos de 1998, o país sofreu uma assombrosa escalada da carga tributária global, mantida até mesmo depois de dissipada a crise de confiança da troca de governo em 2003.

Em 2005, a carga bateu novo recorde, chegando à casa dos 39 por cento do PIB, no seu conceito mais abrangente. Por tipo de tributo, a composição da arrecadação tributária nacional é dividida quase ao meio (Figura 2). Trata-se de um caso raro, provavelmente único em todo mundo. O sistema tributário clássico é composto por impostos e, como tal, no Brasil, 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 foram responsáveis por 18,9 por cento do PIB em 2005, o equivalente a 48 por cento da carga global. Desse total, 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.

Figura 1
BRASIL: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL NO PÓS-GUERRA, 1947-2005^a

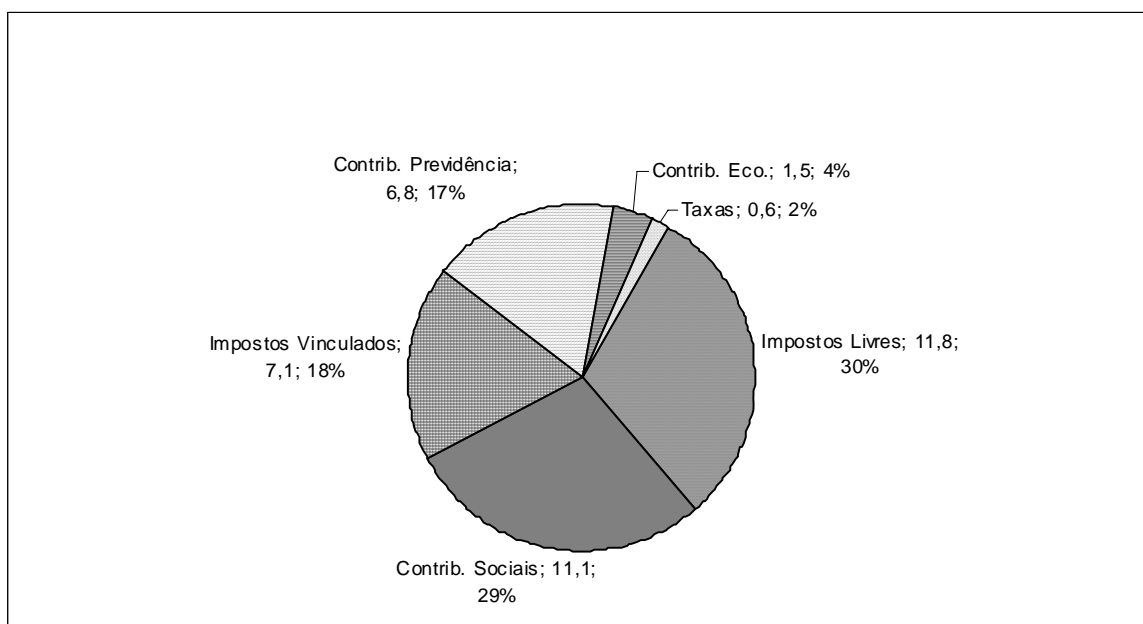


Fonte: (Araújo, 2001) com atualização dos dados de 2001 a 2005. Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006).

^a Dados para 2005 são uma estimativa preliminar.

As contribuições constituem um sistema tributário *paralelo*, submetidas a regras e restrições diferenciadas das aplicados aos impostos – 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.

Figura 2
BRASIL: COMPOSIÇÃO DA CARGA GLOBAL POR TIPO DE TRIBUTO, 2005^a
(Em percentuais do PIB em % do total da carga)



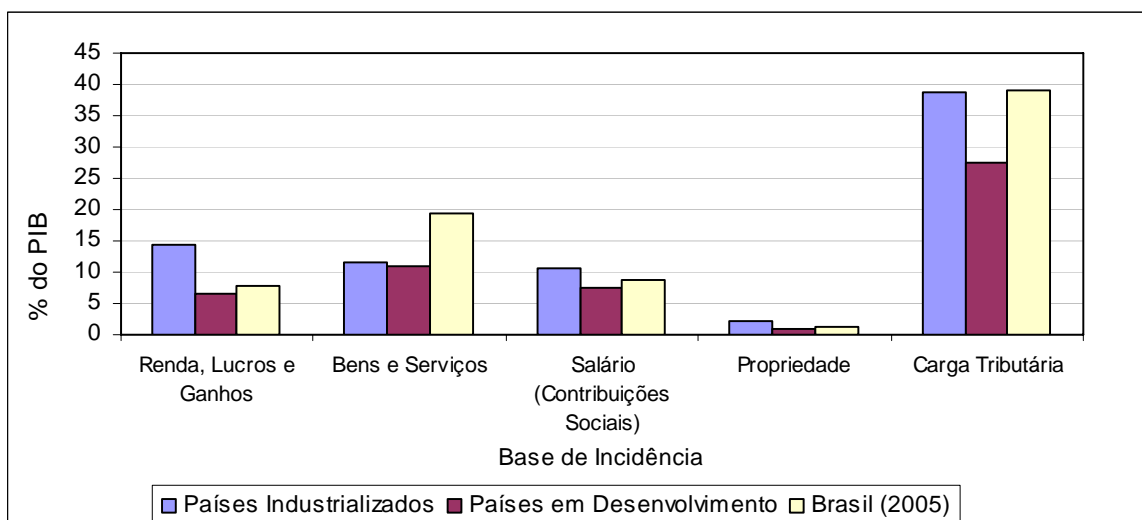
Fonte: Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006).

^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. No Brasil, porém, tal modalidade arrecadou o equivalente a 6,8 por cento do PIB e respondeu por menos de 18 por cento da receita tributária nacional (computados também 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 incluem 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. Quando computados os tributos incidentes sobre a produção, as vendas e o consumo de bens e serviços nos mercados domésticos, a carga chega perto de 20 por cento do PIB no Brasil, enquanto a média dos países ricos mal chega a 12 por cento do PIB. A diferença decorre da aplicação e grande arrecadação de contribuições sobre receitas e movimentação financeira.

Figura 3
BRASIL: CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA
(Porcentagem do PIB)



Fonte: FMI. Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006).

Para a competitividade da economia brasileira, tão ruim ou pior do que a carga tributária muito mais elevada do que a média que prevalece nas demais economias emergentes,⁵ é a constatação de que essa distorção resulta de tributos indiretos. Afinal, por mais que se criem tributos e sejam fixadas alíquotas elevadas, a carga brasileira é inferior à média da observada nos países ricos quando ponderadas apenas a incidência sobre a renda e lucros, sobre o patrimônio e mesmo as contribuições sociais (incidentes sobre folha salarial). Muito pior foi o fato de que a tendência expansionista da carga tributária sobre os mercados domésticos de bens e serviços foi acompanhada de deterioração de sua qualidade, ao serem privilegiados tributos sobre vendas e até movimentação financeira em detrimento da tributação do valor adicionado.⁶

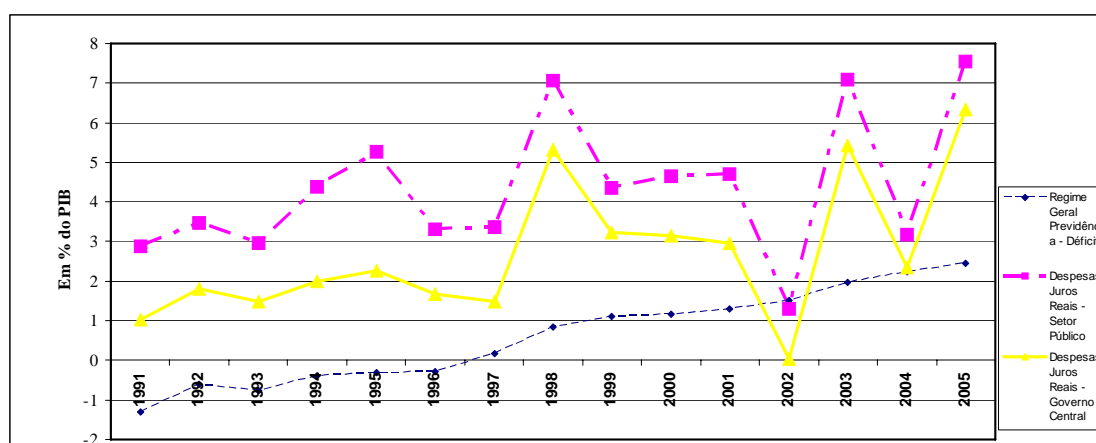
⁵ Entre as economias emergentes, as latinas (como Chile, Argentina e México) apresentam uma carga tributária global nunca acima de 25 por cento do PIB e as asiáticas (como Coreia, Cingapura, Malásia e mesmo Índia e China) tendem a apresentar um patamar ainda menor de carga, refletindo a incipiente ou pequena rede de proteção e seguridade social.

⁶ A evolução da carga tributária federal no longo prazo é exemplar dessa deterioração de qualidade. O único imposto federal do tipo valor adicionado, o IPI, despencou: em 1970, arrecadava 4,4 por cento do PIB; em 2005, mal gerou 1,2 por cento, o nível mais baixo

Uma importante parcela da carga tributária nacional, formada pelas contribuições sobre o faturamento e transações financeiras e por impostos que também incidem sobre vendas (até aqueles que alcançam os lucros das empresas por bases presumidas), têm incidência cumulativa. Isto trouxe efeitos negativos sobre a competitividade da economia.⁷ Trata-se de uma situação especialmente dramática quando se leva em conta que desde meados de 1994, quando se inaugurou a fase de estabilidade de preços, a moeda nacional esteve (e continua) fortemente sobrevalorizada, fenômeno cujo impacto negativo sobre o crescimento se soma ao que decorre da elevada tributação em cascata.

Se uma carga tributária desse porte viabilizou o financiamento da expansão contínua do déficit do regime geral da previdência e dos gastos com juros da dívida pública (vide evolução na figura 4), por outro lado, criou barreiras ao crescimento.

Figura 4
BRASIL: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E DOS GASTOS COM JUROS, 1991/2005
(Porcentagem do PIB)



Fontes: Anuário Estatístico Previdência Social (MPAS) e BACEN (juros). Elaboração própria

Uma carga tributária elevada, por si só, não impede o crescimento econômico – aliás, fosse assim os países europeus não teriam crescido ou deixariam de crescer. O Brasil, porém, apresenta problema na forma como se deu o último ciclo de expansão de sua carga tributária, desde o final dos anos 90: foi rompido o padrão histórico, 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).

No período seguinte a criação do Real, em que pese algumas oscilações, a economia manteve um reduzido ritmo de crescimento (em torno de 2,2 por cento ao ano, em média) enquanto a expansão média da receita tributária nacional foi o triplo – vide evolução das taxas quinquenais na

de sua história. Em troca, as contribuições sobre receitas foram vigorosamente ampliadas no mesmo período: em 1980, só se cobrava o PIS e rendia 1 por cento do PIB (não muito diferente de hoje); em 1990, criada a COFINS, as duas contribuições já arrecadavam 2,7 por cento do produto; em 2005, chegaram ao recorde de 5,6 por cento do PIB. Além disso, é arrecadado 1,5 por cento do PIB de movimentação financeira (CPMF) e 1,3 pontos sobre o lucro (CSLL). Somadas, estas quatro contribuições arrecadaram 8,4 por cento do PIB em 2005, seis vezes a mais do que o IPI, e já superando a arrecadação do ICMS estadual ou a do imposto federal de renda.

⁷ 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).

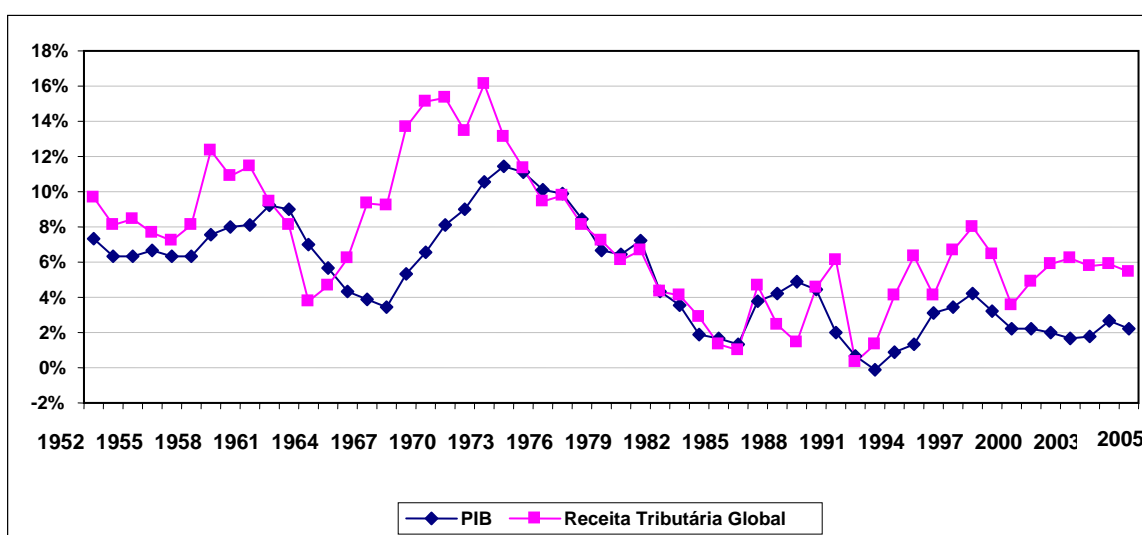
figura 5. Nesse cenário, é inevitável supor que a tributação teve papel importante no freio ao crescimento econômico – qualquer manual de ciclos econômicos ensina que para minimizar as fazes descendentes, o correto seria aliviar e não reforçar a carga tributária.

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 reforma tributária baseada apenas no imposto estadual sobre circulação de mercadorias (ICMS) - nunca concretizada. Mas esse 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 serve para apontar que as contribuições determinaram a maior parte do aumento recente da carga.

Figura 5

BRASIL: CRESCIMENTO NO PÓS-GUERRA DO PIB E DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL, 1952-2005

(Média móvel de 5 anos da taxa real anual)



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

Como já evidenciamos, as contribuições elevaram a carga tributária e, ao mesmo tempo, contribuiriam para recentralizar a arrecadação e parte do poder fiscal. 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 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.⁸ 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.

⁸ Nos debates nacionais da reforma tributária, governadores e prefeitos reclamaram das medidas recentralizadoras de receitas, porém, optaram por soluções que acabaram se revelando ineficazes. Um bom exemplo foi, ao final de 2003, a criação da partilha em favor dos governos subnacionais de um quarto da arrecadação da contribuição federal sobre combustíveis (CIDE) vinculada a investimentos em estradas, porém, logo depois tal contribuição acusou o pior desempenho na arrecadação federal porque as autoridades fazendárias deslocaram parte de sua incidência para a COFINS, que detém 100 por cento da receita.

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.

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

	Carga	Divisão Federativa - % total			
	% do PIB	União	Estados	Municípios	Soma
1965	19,71	55,7	35,1	9,2	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	38,94	57,6	25,2	17,2	100,0

Fonte: (Araújo, 2001) com atualização de dados para 2001 a 2005. Elaboração: (Afonso & Meirelles, 2006).

^a Receita Disponível = Arrecadação própria mais/ menos repartição constitucional de impostor.

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 (Fecomércio, 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, implicou que o aumento do ônus tributário atingiu proporcionalmente mais as famílias que ganhavam menos – como revela Figura 7, extraída de (Fecomercio, 2006).

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

Renda Mensal Familiar	Em % da Renda Familiar						Acréscimo de Carga Tributária (em pontos percentuais)
	Tributação Direta		Tributação Indireta		Carga Tributária Total		
	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

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

Na mesma linha, vale mencionar 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.⁹ 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.

⁹ 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).

III. Histórico recente das finanças da seguridade

1. Pré-constituente

Antes da Constituição de 1988, 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.¹⁰ No caso do trabalhador em atividade, ter a carteira de trabalho assinada, e, no caso do inativo, ter o cartão de aposentado ou pensionista de algum instituto oficial de previdência, era a condição necessária para o 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 sonegada). 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 diminuído para 2,5 em 1990 e 1,7 quando instalada a Assembléia Revisora da Constituinte no ano de 1997.

¹⁰ Para aprofundar a análise desse período, ver (Azeredo, 1987) e (CNI, 2003).

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),¹¹ 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 e 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, foram criados 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 às vendas de produtos e sem alcançar os serviços ou as rendas não-mercantis).¹² A receita foi utilizada basicamente para o custeio de programas sociais de interesse do governo federal ou simplesmente foi entesourada, como uma forma indireta de reduzir a dívida pública. Menciona-se, também, que essa contribuição sofreu uma série de questionamentos e derrotas judiciais nos primeiros anos de sua cobrança. 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 Constituição de 1988, 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

¹¹ No caso dos servidores públicos, o programa atende pelo título de Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público, cuja sigla é PASEP.

¹² Como no caso de outras 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 foi administrada pelo banco e aplicada em projetos de investimentos.

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.¹³ 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, 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”.¹⁴ Dentre seus objetivos, também foram expressamente previstas a “universalidade da cobertura e do atendimento” e a “diversidade da base de financiamento”.¹⁵

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 a previdência e também a 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 nova Constituição. Outra contribuição já existente (para o PIS/PASEP) também foi redirecionada (em vez 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.

¹³ Segundo (Vianna e Piola, 1994).

¹⁴ Transcrito do caput do artigo 194 da Constituição da República, com os objetivos inseridos em seu parágrafo único.

¹⁵ Para uma análise detalhada do tratamento que vinha sendo dado às contribuições sociais ao longo do processo constituinte, ver (Azeredo, 1987).

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.¹⁶ Estava presente entre Constituintes a idéia de que, o recurso às novas fontes de recursos poderia abrir espaço para compensar uma redução gradual dos encargos sobre a folha salarial. Ao mesmo tempo procurava-se aplicar à ótica do financiamento o mesmo princípio da universalização que passava a predominar na ótica do gasto.¹⁷

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.

Esta configuração das finanças da seguridade social não foi fruto de um projeto único, tendo sido marcada 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).¹⁸

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.¹⁹ 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,

¹⁶ Assim, (Azeredo, 1987, p.21) resume 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.”

¹⁷ 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.”

¹⁸ 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 constituísse fonte exclusiva de financiamento da 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 comissão 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 à única fonte de financiamento da seguridade social, mas acabou derrotado.

¹⁹ 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).

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.²⁰

Quadro 1

BRASIL: 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 segregada).²¹ 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,²² mas na contabilidade do governo foram incluídas como tal.

(Continua)

²⁰ Este debate foi mais uma das peculiaridades da transição política brasileira, segundo (Serra, 2003, pp.6-7): “...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.”

²¹ Para (TCU, 2006, p.99), 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...”

²² 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.

(Quadro 1 (conclusão))

Figura 8

BRASIL: 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	R\$	% do PIB	R\$	% do PIB	R\$	% do PIB	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	

Fonte: TCU - Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República - vários anos. Elaboração Própria.

^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, vêm 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 2005.²³

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 especialistas²⁴ e instituições vinculadas ao setor.²⁵

No início de 2007, o governo federal anunciou que pretende tratar como assistência a parcela dos benefícios pagos pelo regime geral de previdência que tem caráter assistencial, como a previdência rural, e também compensar a renúncia relativa às contribuições sobre a folha salarial. Isto vai reduzir o déficit do regime geral de previdência social e melhorará a transparência das contas públicas. Para as finanças da seguridade ou públicas em geral, esta medida, entretanto, em nada reduz o total do gasto público no País e nem atenuar a pressão sobre as necessidades de financiamento do governo central e do consolidado.

É importante reforçar que, em meio à 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%) e dos municípios (de 17 % para 22,5%) – 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.

²³ 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).

²⁴ 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.”

²⁵ 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...E, mesmo assim, o resultado da seguridade social permanece positivo em R\$ 24,8 bilhões.” – ver (Anfip, 2006, p. 29).

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.²⁶ 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 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 conquistada com a implantação do Real em meados de 1994. 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),²⁷ 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% sobre uma base superior à do IR); elevou fortemente a contribuição sobre o faturamento (quadruplicou a alíquota do FINSOCIAL, criado como 0,5%, passou para 1% em 1989 e 2% 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% durante a constituinte subiu para 20%, ou 22,5% 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.

²⁶ Cerca de um ano antes da promulgação da nova Constituição, (Rezende e Afonso, 1987) já alertavam para tal possibilidade.

²⁷ 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).

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% do PIB) mais baixo desde 1968. O conjunto das três contribuições antes citadas teve um incremento de arrecadação em 2,2% do PIB entre 1988 e 1993, o que explicou dois terços do aumento da carga global no período (de 22,4% para 25,8% 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% do PIB e isto respondeu por 93% 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 a previdência no regime geral 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 de benefícios especiais (conhecidos como Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL) criados pelo regime militar e com falho caráter contributivo. No âmbito do regime próprio de previdência dos servidores, a Constituição de 1988 também foi pródiga em facilitar o acesso e ampliar os benefícios,²⁸ resultando em forte elevação do gasto nas três esferas de governo. Em consequência, a reforma previdenciária já tinha entrado na pauta do Congresso em 1992 – inclusive com a criação de 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.

²⁸ Dentre as mudanças de maior impacto nos regimes próprios, são mencionadas: garantia de reajuste dos proventos e pensões iguais às da remuneração dos servidores em atividade (regra da paridade); concessão de pensão por morte aos cônjuges do sexo masculino (antes, apenas mulheres e maridos inválidos tinham esse direito); pensão dos dependentes dos servidores passou a ser paga em termos integrais (100% da última remuneração em atividade quando antes correspondia a 50% do vencimento); concessão de aposentadoria proporcional às mulheres após 25 anos de trabalho (somente os homens poderiam recorrer ao expediente de aposentadoria proporcional depois de 30 anos de trabalho); extensão às professoras do direito à aposentadoria especial após 25 anos de exercício da função de magistério (anteriormente o benefício era concedido após 30 anos de magistério, em termos proporcionais, aos homens e, integralmente, às mulheres); e ampliação do período de licença à gestante de 90 para 120 dias.

Quadro 2

BRASIL: 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).

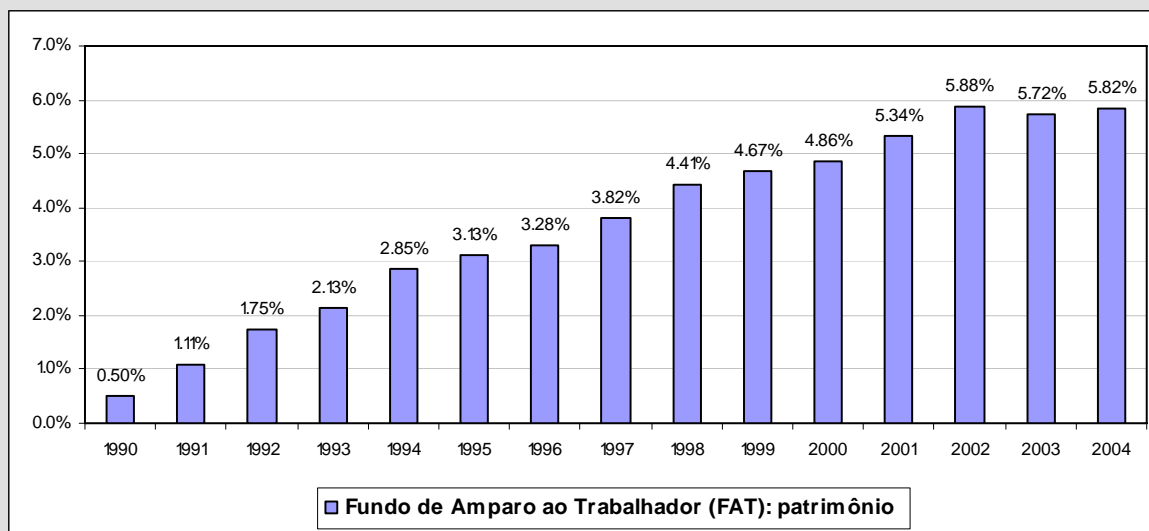
A aplicação do seu patrimônio é determinada por um conselho diretor – o CODEFAT. A

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

Figura 9

BRASIL: EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 1990-2004

(Em porcentagem do PIB)



Fonte: Relatório Gerencial do FAT – Exercício de 1999 e Relatório de Gestão do FAT – Exercícios de 2000 a 2004. Elaboração própria.

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).

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 vigência 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. Do ponto de vista prático, a medida inicialmente tinha um caráter apenas orçamentário: um artifício para usar parte da receita das contribuições vinculadas para a seguridade em ações fiscais, o que tinha sido vetado poucos anos antes pela lei orgânica da seguridade. O principal efeito foi permitir que o governo federal usasse a COFINS e a CSLL para custear os benefícios dos regimes de previdência dos servidores.²⁹ De fato, as contribuições sociais hoje financiam despesas próprias do orçamento fiscal inclusive o serviço da dívida pública.

Quadro 3

BRASIL: 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.

(Continua)

²⁹ 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.

Quadro 3 (conclusão)

Figura 10
BRASIL: 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.

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

^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.

A argumentação dos especialistas, com raras exceções, lembra que a desvinculação é indispensável para o ajuste fiscal e, por conseguinte, para a estabilização da economia. A justificativa era e ainda é simples e se tornou um quase 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, benefícios 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, em 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, os efeitos da desvinculação para o gasto raramente foram questionados. Na medida em que 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).

Em princípio, facilitar o remanejamento de dotações orçamentárias não reduz o gasto. Na melhor hipótese, se pode alegar que, graças à desvinculação, é possível entesourar recursos que antes seriam desembolsados, se tivessem sido alocados às finalidades para as quais foram originalmente criados. 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, independentemente de sua destinação. Porém, é forçoso reconhecer que tal prática tem efeito apenas marginal e também poderia ser obtido sem a desvinculação (bastaria subestimar a receita na lei orçamentária e deixar de alocar o excesso para dotações orçamentárias). De qualquer forma, a desvinculação constitui mais uma prática orçamentária e financeira e menos um meio de realizar um ajuste fiscal duradouro e de qualidade, que busque em um efetivo equilíbrio entre receitas e gastos no longo prazo.

Na experiência brasileira recente, além de não reduzir gastos, a desvinculação ainda 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 para ampliar o superávit primário), e, por conseguinte, também para mais aumento do gasto público. A ampliação da cobrança das contribuições recebeu um estímulo direto a partir do exercício de 1994, quando foi implantada a primeira sistemática de desvinculação de recursos federais, por intermédio de emenda constitucional e no âmbito das medidas que antecederam à 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 período, o equivalente a 68 por cento do aumento da receita nacional. Especificamente, a carga conjunta das três contribuições para seguridade (folha, faturamento e lucro) exibiu um aumento de 4,8 pontos percentuais do PIB no mesmo período e explicou mais da metade do aumento da carga federal. A COFINS foi 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 aumentou 1,8 pontos percentuais do PIB desde 1993.

A recente tentativa (2002/03) de atenuar a cumulatividade das contribuições do PIS e COFINS acabou ampliando a carga tributária, face à calibragem da nova alíquota, seja na troca de regime, devido à ampliação da base para alcançar importações sem reduzir a tributação no mercado doméstico. Diga-se de passagem, não foi resolvido plenamente o problema da incidência em cascata, pois 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 vigência da desvinculação, esta acabou fomentando mudanças que, na prática, sacramentaram os conflitos internos da seguridade social e levaram ao rompimento da solidariedade na busca de financiamento. Até o objetivo de diversificação das fontes de financiamento acabou sendo abandonado, pois cada segmento passou a adotar soluções próprias.

Os parlamentares ligados à causa previdenciária reagiram à prorrogação da desvinculação orçamentária ao aproveitar a emenda constitucional da reforma 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). Isto não resolveu o problema de financiamento do setor porque o gasto teve uma expansão muito forte logo após a criação do Real, em grande parte refletindo a política de valorização do poder de compra do salário-mínimo – vide a deterioração do regime geral no Quadro 4.

Quadro 4

BRASIL: TENDÊNCIA DEFICITÁRIA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

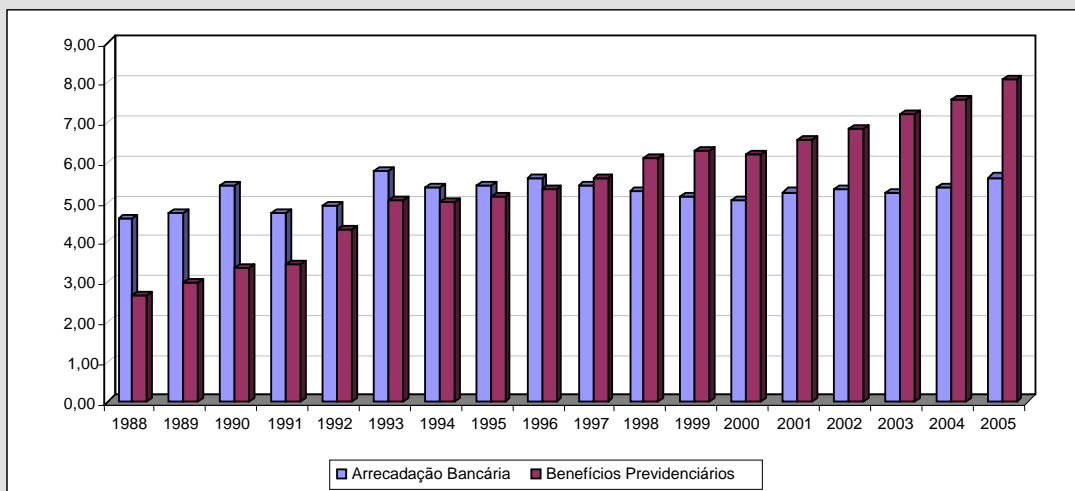
O Regime Geral de Previdência Social apresentou uma tendência nitidamente deficitária no período pós-Constituinte. A despesa cresceu num ritmo muito superior ao da receita.

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

BRASIL: 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.

(Continua)

(Quadro 4 (conclusão))

Figura 12

BRASIL: EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO 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 vinculação da contribuição sobre salarial apenas para pagar benefícios previdenciários significou, na prática, o abandono do objetivo maior de diversificação do financiamento da seguridade social que tanto preocupou durante a Assembléia Constituinte. A medida nem serviu para equilibrar as contas do regime geral de previdência porque as decisões que ampliaram os seus gastos (em particular, o reajuste anual do valor do salário-mínimo) foram tomadas sem levar em conta a existência de folga em relação à arrecadação das contribuições incidentes sobre os salários e se quer foi examinada a hipótese de majoração de suas alíquotas. Isto significa que a vinculação da base salários para custear os benefícios previdenciários não serviu de qualquer limite para expansão de seus gastos e do seu déficit, que passou a ser coberto pelo Tesouro Nacional, ou melhor, por parcelas crescentes das outras contribuições sociais (COFINS E CSLL) ou indiretamente usando parte da receita desvinculada.

A Saúde também reagiu diante desse quadro.³⁰ Já tinha perdido acesso às contribuições salariais com a expansão da previdência na prática e a introdução da desvinculação orçamentária. Por mais que se pudesse buscar um aumento de participação dos governos subnacionais (os ganhadores na reforma tributária) no financiamento e no gasto direto em Saúde, seria impossível substituir rapidamente a drástica redução da presença do governo federal – sem contar que este deve exercer a função chave de planejamento e coordenação do sistema único e descentralizado de saúde (SUS) - a grande conquista do setor na Constituição de 1988.

Mergulhada numa crise financeira sem precedentes, a Saúde passou a lutar também por vinculações. Primeiro, foi a movimentação do setor que ensejou a criação da Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), agora inteiramente vinculada à Saúde. Mas, embora o setor passasse a receber a receita da CPMF (a menos dos 20 por cento da desvinculação), sua expectativa de recursos não foi preenchida, devido ao desvio de recursos da CSLL e da COFINS que antes recebia e que passaram a ser dirigidos a outras finalidades. Por isso, nova mobilização levou ao estabelecimento de uma vinculação de recursos com base em emenda

³⁰ 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 por cento comparativamente a 1991 e 30,5 por cento em relação a 1990. Os gastos totais do INAMPS em 1992 foram os menores desde 1985, tendo declinado quase 15 por cento em relação a 1991 e mais de 36 por cento 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.”

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.³¹ 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 de grave crise recente quando a Saúde sofre cortes dramáticos para acomodar os efeitos, seja da expansão de benefícios previdenciários, seja a desaceleração da economia e da receita orçamentária, seja a geração de elevados e crescentes superávits primários.

A forma inusitada de vincular o tamanho do gasto em proporção do PIB 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 qualquer contribuição, pois passou a ter um piso 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 que é gasto em Saúde (se incluiria ou não gastos com saneamento ou com a saúde dos próprios servidores, por exemplo) bem como do ponto de partida (o gasto no ano base) e das projeções do PIB.

Outro foi o caso dos governos subnacionais. De fato, a motivação do Ministério da Saúde ao patrocinar a emenda de vinculação foi de impedir que os governos subnacionais encolhessem suas despesas em Saúde diante do aumento do gasto federal, que vinha acontecendo desde 1998, devido ao peso maior que o setor passou a adquirir no governo de presidente Fernando Henrique. Como o SUS funciona de forma descentralizada, se o governo federal expande seus gastos e os estados e municípios encolhem os seus, o efeito político negativo sobre governadores e prefeitos será mínimo. Assim, no caso de estados e municípios, a nova vinculação para saúde teve um papel assumido e inegavelmente expansionista do gasto, principalmente no caso dos estados. Tanto foi assim que o aumento da aplicação mínima foi gradual, pois, muitos estados estavam muito distantes das metas que passaram a ser exigidas.

A consolidação recente das despesas com funções e programas de saúde revela um avanço acentuado da descentralização do setor. O governo federal ainda continua tendo um papel muito relevante no custeio da atenção básica, da assistência médico-hospitalar e da distribuição gratuita de medicamentos, mas cada vez menos funções executivas. No final da década passada, inovou-se ao criar mecanismos (repasse através de fundos específicos) para custeio e indução de ações diretas dos governos estaduais e, sobretudo, dos municipais, em torno da atenção primária à saúde (como os programas de saúde família, agentes comunitários, piso *per capita*...), que sempre tinha sido negligenciada na política nacional.³² Os governos subnacionais, por sua vez, passaram a alocar cada

³¹ 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.

³² 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

vez mais recursos próprios ao setor, já se aproximando no caso dos municípios, do volume de gasto com ensino.

Por último, a assistência social, que historicamente tinha um papel residual no gasto com seguridade social, passou a crescer rapidamente nos últimos anos. Uma verdadeira rede de proteção social começou a surgir desde o final da década passada, mediante diferentes programas de transferência de renda. A Constituição de 1988 criou dois benefícios de renda continuada para as famílias pobres (idosos e deficientes), os quais foram rapidamente expandidos a partir de meados dos anos noventa. São operacionalizados pela rede da previdência social e custeados pelas contribuições para seguridade. Além disso, as aposentadorias rurais, que no passado não tiveram a contrapartida contributiva e por isso têm um caráter mais assistencial do que previdenciário, cresceram vertiginosamente, tendo seus valores unitários substancialmente aumentados, pois a Constituição estabeleceu que o menor piso de benefícios de prestação continuada equivaleria a um salário mínimo. O seguro-desemprego também pode ser inserido neste contexto, embora com lógica própria, contando com 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 pelo estímulo à frequência escolar (Bolsa Escola) e à amamentação infantil (Bolsa Alimentação), e chegou aos subsídios diretos (como o Vale Gás para compensar a extinção de subsídios no preço do gás de cozinha).

Essas ações focalizadas e que exigiam contrapartidas específicas acabaram sendo consolidadas em um só programa de transferência de renda, denominado Bolsa Família. Foram mantidos 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.³³

Enfim, a utilização crescente e recorrente das novas fontes de financiamento da seguridade social criadas na Constituição de 1988 refletiu menos a estratégia esperada de conferir maior estabilidade aos fluxos de recursos e muito mais à exigência imposta pelo crescimento acelerado dos gastos. Apesar da crescente tributação sobre lucros e faturamento, os encargos sobre a folha salarial não foram reduzidos – uma exceção foi a criação do regime simplificado para micro e pequenas empresas (cuja base da contribuição patronal muda para faturamento), que sempre foi objeto de resistências e críticas dos fiscais da previdência social, apesar de ter sido um sucesso em termos de formalização e mesmo criação de emprego.³⁴

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).

³³ 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).

³⁴ O Simples, regime especial só para tributos federais, ao final de 2004, compreendia cerca de 1,6 milhões de micro e pequenas empresas (55 por cento dos estabelecimentos inscritos no regime geral da previdência social) que geravam pouco mais de 6 milhões de vínculos empregatícios (24 por cento do total). Entre dezembro de 2000 e de 2004, o número de trabalhadores que contribuíam para o regime cresceu 45 por cento no âmbito do Simples e apenas 15 por cento dentre os demais estabelecimentos.

IV. Estrutura atual de financiamento e gasto

O volume de gastos (ver figura 13) 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 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 o da 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 empregos, a carga da arrecadação das contribuições sociais seria bem maior e atenderia ao déficit da previdência.

No caso da Saúde (gasto público equivalente a 3,6 por cento do PIB), a descentralização dos gastos predomina, embora grande parte das despesas locais ainda dependa em boa medida dos repasses federais do SUS. Deduzidas tais transferências, constata-se 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.

Figura 13

BRASIL: 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	Global	União	Estados	Muni- cípios	Global	com Serv Dívida	Líquida Encargos	Global 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

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

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.

contribuições) e a vinculação de 12 por cento a 15 por cento para aplicação mínima em saúde ajudam a explicar essa situação. A atenção básica consome metade do que se aplica diretamente na assistência hospitalar.

Com relação à assistência social, o caminho foi inverso: crescente centralização nas mãos do governo federal (80 por cento do gasto total), refletindo a opção 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 social do que com programas de atenção primária à saúde.

Para o financiamento da seguridade social, 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 28 por cento da contribuição sobre receita (COFINS) (Quadro 5).

A distribuição dos recursos entre os três ministérios vinculados à seguridade (Figura 14) mostra que o ministério da Previdência (7,6 por cento do PIB) centraliza três quartos do total dos recursos. Esse ministério absorveu integralmente as contribuições para o regime geral vinculadas a benefícios (5,6 por cento do PIB) e ainda recorreu ao COFINS, à CSLL e à CPMF – no seu conjunto equivalente a 2 por cento do PIB, montante superior ao alocado para o Ministério da Saúde.

Figura 14
BRASIL: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃO FEDERAL – 2005^a
(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 Recursos de Contribuições Sociais/ Total	154 077,5	7,95	39 890,0	2,06	14 754,6	0,81	209 709,6	10,82
Memo:								
PIB de 2005	1 937 598							

Fonte: www.contasabertas.com. Elaboração própria.

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

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, pois são arrecadados na forma de contribuições (embora, em termos econômicos, sejam equivalentes a impostos).³⁵

Quadro 5

BRASIL: 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

BRASIL: 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		

Fonte: www.contasabertas.com. Elaboração própria.

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.

(Continua)

³⁵ 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 (conclusão))

Figura 16
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL POR NATUREZA DE DESPESA: 2005^a
(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											

Fonte: www.contasabertas.com. Elaboração própria.

^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
BRASIL: 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										

Fonte: www.contasbertas.com. Elaboração própria.

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

V. Avaliações e desafios

O cenário econômico, social e demográfico registrou expressivas mudanças (em certos casos 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) 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. Ou seja, a “produtividade” média da PEA total caiu 0,9 por cento ao ano. Isto refletiu tanto o aumento (em 7 pontos) da participação da PEA na população brasileira, quanto à elevação da taxa de desemprego na economia (menos de 4 por cento em 1988 a mais de 9 por cento na atualidade). Paralelamente, subiu de forma chocante a informalidade da força de trabalho.

Uma tendência mundial manifestou-se de forma especialmente acentuada no país: 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. O que mais aumentou foi a carga tributária líquida, de 12,9 para 16,9 por cento, e o excedente (lucros), de 38,5 para 43 por cento, entre 1991 e 2003. Como conseqüência, a dimensão de salários e encargos comparada a outras economias mostra-se especialmente baixa: 36 por cento no Brasil contra 65 por cento na Zona do Euro, por exemplo.³⁶

³⁶ 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

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

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

^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.

O declínio relativo dos salários na renda nacional envolveu um enfraquecimento do princípio da solidariedade implícito em um sistema de seguro social. O baixo crescimento econômico e o desemprego atingiram duramente as classes médias, mas a imposição de elevados encargos patronais e a possibilidade de prestação de serviços por intermédio de empresas (sujeitas a carga tributária menor, afora a ausência de riscos trabalhistas), estimulou a fuga dos assalariados mais aquinhoados da base de contribuintes da previdência social. Lembre-se que os empregados contribuem e se aposentam respeitado um teto, mas 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!

Tais circunstâncias limitam dramaticamente o potencial de custeio da previdência dentro do modelo tradicional da tributação da base salarial. Mostra, também, o quanto a diversificação do financiamento da seguridade social é uma tendência irreversível à curto, médio e longo prazos no Brasil.

Perto de completar duas décadas de vigência da Constituição, parece evidente que a Seguridade Social brasileira não avançou de forma equilibrada. Enquanto o gasto público com saúde aumentou apenas 0,9 pontos 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 (de 2,5 para 7,5 por cento do PIB no mesmo período), isto sem contar o aumento nos gastos com previdência dos servidores e assistência social (que já absorvem 3,5 e 1 por cento do produto, respectivamente).

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.”

Considerando-se apenas esta década (figura 19), constata-se que as aplicações vinculadas ao Sistema Único de Saúde e ao Ensino apresentaram uma grande estabilidade a despeito do forte aumento da receita tributária da União – assim, as vinculações funcionaram como piso e como teto. Como contrapartida, houve a contínua e acentuada expansão dos pagamentos de benefícios sociais, em ritmo bem 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 aumento do superávit primário destinado a cobrir os crescentes encargos com a dívida pública.

Figura 19

BRASIL: EVOLUÇÃO DE GASTOS SOCIAIS SELECIONADOS E DA CARGA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO CENTRAL, 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

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

Trata-se de um paradoxo: o Brasil deve ser a economia emergente que mais gasta na área social; porém, o faz muito pagando benefícios individuais e menos aplicando em programas universais. Estes absorvem 10,5 por cento do PIB (2005), contra 12,5 por cento dos benefícios individuais. Aliás, o governo central respondeu por 87,4 por cento do gasto executados com tais benefícios. Já o gasto com os programas ditos universais (que atendem a sociedade como um todo) constituiu um montante inferior: 10,5 por cento do PIB em 2005 (predominam Educação e Saúde, gastando 4,5 e 3,6 por cento do produto). E apresentou uma inversão radical na divisão federativa dos recursos, com forte descentralização: governos subnacionais respondem por 82 por cento da execução direta dessas despesas (estados e municípios respondem por 43 e 39 por cento, respectivamente). Portanto, os gastos com benefícios são crescentes, predominantes e centralizados, em contraposição aos gastos com programas estruturantes, de menor dimensão e bastante descentralizados.

Se o financiamento da previdência, no conceito mais restrito, ou da seguridade, no conceito mais amplo, tivessem permanecido dependentes exclusivamente das contribuições de empregados e empregadores sobre a folha salarial, teria sido impossível a expansão recente de seus gastos e ações no ritmo observado. Isto porque a mudança no cenário macroeconômico provocou uma rápida e intensa redução relativa da massa salarial, do emprego como um todo e do emprego formal. Entre 1988 e 2005, caiu da metade para 46 por cento a proporção de contribuintes para a previdência dentre as pessoas ocupadas e despencou de 58 por cento para 44 por cento a proporção de detentores de carteira assinada dentre as pessoas empregadas.

Por isso, e diante da demanda crescente de gastos e da descentralização da receita de impostos, as contribuições não salariais se tornaram o principal e mais curto atalho para elevação contínua dos tributos. De fato, o inter-relacionamento entre seguridade, descentralização e desvinculação estimulou o forte aumento da carga tributária; e as tentativas de ajuste fiscal

tornaram-se um foco de desajuste nas relações da federação, na estruturação da administração pública e do próprio funcionamento da economia.

Paradoxalmente, como já foi dito, a desvinculação orçamentária, embora contribuísse para ajustar as contas no curto prazo, terminou estimulando desequilíbrios a médio e longo prazos, pois induziram tanto a expansão das receitas não-compartilhadas como a ampliação de gastos correntes, inclusive encargos da dívida (na medida em que acomoda melhor o reiterado *overshooting* dos juros), além de benefícios sociais (mais uma vez, é chamada atenção para a figura 4). O próprio ajuste fiscal, nas condições em que é feito, potencializa novos desajustes: as medidas e ações conjunturais desestabilizam os arranjos estruturais.

Ao mesmo tempo, as relações federativas se tornam cada vez mais esgarçadas. Todas as administrações federais no período pós-Constituinte impulsionaram a elevação das contribuições não sujeitas à repartição de receitas com estados e municípios. Na origem, isto se deveu ao exagero na partilha constitucional da arrecadação dos impostos. Mas ganhou vida própria, sobretudo a partir dos efeitos das crises de balanço de pagamentos de países emergentes, que, em face da sobrevalorização cambial da época, agravaram os problemas cambiais brasileiros, em 1997-98, e impôs um rápido aumento do superávit primário, como contrapartida dos juros ascendentes e da necessidade premente de controlar o déficit primário.

Os desarranjos federativos também prosperaram no campo da repartição de responsabilidades e competências. 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 à saúde, financiados e executados cada vez mais descentralizadamente.³⁷

Continua existindo uma expansão rápida de gastos com a previdência e a assistência social, bem acima de qualquer medida de expansão demográfica. Além dos efeitos dos reajustes reais do salário mínimo (desde 1995), contribuem para isso os efeitos da expansão do auxílio-doença e dos benefícios assistenciais de renda continuada, incluindo a fusão, sob o nome do Bolsa Família, dos auxílios financeiros como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil e Vale Gás. Num segundo momento, foi ampliado o dilema orçamentário federal face à tendência da despesa corrente (incluindo os juros da dívida pública) de crescer a taxas superiores às da receita, de modo a deprimir ainda mais o espaço para investimentos produtivos, especialmente em infra-estrutura.

Outra mudança nas relações federativas situa-se na área da assistência social, que 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 afincamento ou eficácia de quando gastavam seus próprios recursos. O problema maior tem sido a perda de prioridade dos 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 significativamente, ou, mesmo, têm encolhido (Saúde). Neste último caso, por exemplo, o atual governo federal procura comprovar parte da aplicação obrigatória em Saúde classificando como tal parcela do gasto realizado com o Bolsa Família. De outro lado, os estados e os municípios reclamam que vêm sendo compelidos a destinar cada vez mais recursos próprios para a Saúde.

³⁷ Para uma crítica à tese da focalização do gasto público nas áreas sociais, vide (Serra, 2002, pp.109-110) que rebate a idéia de que o sistema de saúde deveria atender apenas aos mais pobres: "... 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.... 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... Segundo, porque o SUS é constitucionalmente universal... Como já disse Lord Beveridge, "políticas que são exclusivas para os pobres, são políticas pobres".

Voltando aos desafios específicos da seguridade social: a universalização dos benefícios e serviços e ações, deflagrada pela nova Constituição, foi um sucesso e deve ser mantida, mas é preciso reconhecer que o padrão de financiamento utilizado impõe, ao lado da política de juros e cambial, um ônus tributário (especialmente no que se refere à má qualidade dos tributos) muito penoso para a economia.

Há um consenso em torno da necessidade de uma reformulação do sistema tributário. Não é difícil delinear o sistema ideal: 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). Difícil é aprová-lo no Congresso Nacional, diante dos interesses contraditórios, de natureza federativa e regional. Isto sem mencionar as dificuldades da transição, pois as 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).

A questão chave que desponta nesse cenário é a seguinte: por que o Brasil não consegue conciliar boas políticas econômicas e sociais? Será que o país enfrenta o dilema: crescimento econômico acelerado sem adequado bem estar social, ou diminuição da pobreza e da desigualdade à custa de frear ou retardar o crescimento (que tem estado entre os piores da América Latina durante anos sucessivos)? Como financiar uma previdência que universalize a cobertura sem estimular a informalidade? Como manter a rede de proteção social e recuperar gastos estruturantes (como Educação e Saúde, dentre os sociais, e Segurança Pública e Infra-Estrutura, dentre as demais funções) diante da impossibilidade de elevar mais a carga tributária e preservar o equilíbrio fiscal?

É lógico que seria muito mais fácil oferecer respostas agradáveis a todas estas questões se fosse possível derrubar mais rapidamente a taxa real de juros internos, o que permitiria combater a sobrevalorização cambial e aceleraria o crescimento da economia, do emprego e das receitas tributárias sem elevação da carga correspondente. O difícil será promover tal mudança de forma bem sucedida se o governo não tiver clareza a respeito do diagnóstico, competência e credibilidade junto aos agentes econômicos para manejar as demais variáveis e assegurar um mínimo equilíbrio macroeconômico.

Não faltam, infelizmente, autoridades federais e especialistas que tomam partido de um dos lados do dilema, desprezando o péssimo crescimento econômico do Brasil comparado às economias latinas e emergentes: para eles, mais importante do que crescer seria redistribuir renda e isso estaria sendo obtido pelo recente e rápido aumento dos gastos com benefícios sociais. Nesse aspecto se juntam aos analistas mais neoliberais, que desdenham o crescimento em função de hipóteses exóticas (como a da existência de uma taxa natural de juros) e do conforto dos ganhos permitidos pelas elevadas taxas de arbitragem que os juros siderais garantem.

Em relação à questão social, não será demais recordar que, a partir da segunda metade da década de noventa, o governo federal adotou políticas públicas ativas,³⁸ tanto com a ampliação dos

³⁸ É importante qualificar a idéia de ativismo estatal – segundo Serra (2003):

“With the exception of Índia, 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

serviços universais como ensino e saúde, como com a montagem de uma rede de proteção social. Mudado o comando do governo central, foi levada adiante esta montagem mas enfraquecida as políticas universais (saúde, mais claramente): há uma clara preferência por concentrar a estratégia de desenvolvimento social nos programas de transferência de renda.

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. Caberia, sem dúvida, o socorro imediato, mas ensinar a pescar possibilita que ele se alimente muitas vezes e por seu próprio esforço.

Ressalte-se, para deixar bem claro e para evitar interpretações mal-intencionadas, que não se está questionando a existência, muito menos se propondo abolir, as políticas assistenciais e de inclusão. Pelo contrário, essas devem ser reforçadas. Do mesmo modo, não há qualquer reparo à manutenção dos benefícios de caráter assistencial criados pela Constituição e pela Lei de Organização da Assistência Social, ou à medida compensatória do seguro-desemprego, ou aos programas de transferência de renda.

Os reparos são outros. O primeiro é o afrouxamento da 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 governo federal não está conseguindo 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 condições de saneamento básico.³⁹

Enfim, o Brasil 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 acontecia com a maior parte das famílias assentadas pela reforma agrária, que não conseguia ultrapassar a fase produtiva e continuavam dependendo de cestas básicas e transferências de renda para sobreviver. Neste tipo de cenário, a pobreza se prolonga num círculo vicioso, embora num piso mais elevado, devido às transferências. Aliás, é importante notar que, embora os benefícios sociais estejam sendo razoavelmente focalizados, a melhoria recente do índice Gini de concentração da renda deveu-se, principalmente, aos rendimentos do trabalho.⁴⁰

A presente experiência brasileira confirma que a ênfase nos programas assistenciais, por si só, não cria as condições para uma mudança duradoura no padrão de vida das pessoas pobres. As políticas focalizadas têm que estar subordinadas a políticas universalizantes. E não há política social que consiga compensar, em termos agregados, 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.

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.”

³⁹ 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.”

⁴⁰ O mesmo estudo (Soares et al, 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, março.
- 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, abril.
- Araújo, Érika Amorim (2005), “Análise das Contribuições Sociais no Brasil”, Brasília, CEPAL.
- _____ (2001), “Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente”, *Informe BNDES* N° 29, Rio de Janeiro, BNDES, jul.
- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP) (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, junho.
- Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2003), “Alternativas de Financiamento da Previdência Social”, Brasília, março.
- 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, Brasília, Aslegis.
- Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio) (2006), Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos Públicos. *Caderno Fecomercio de Economia* N. 11, São Paulo, abril.

- Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2001), “Carga Tributária e Competitividade da Indústria Brasileira”, (Estudo para FIESP), Rio de Janeiro, FGV, mimeo.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (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, março.
- Lavinhas, 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.
- 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.
- Secretaria da Receita Federal (SRF) (2006), “Carga Tributária no Brasil 2005”, *Estudo Tributário* N° 15, Brasília, Ministério da Fazenda, Agosto.
- 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.
- Sojo, Ana e Andras Uthoff (editores) (2007), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, CEPAL, Documento de proyecto, Santiago de Chile
- Tribunal de Contas Da União (TCU) (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 (2001), “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,⁴¹ majorada de 18 por cento para 20 por cento.

Figura 20
BRASIL: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E CONTRIBUIÇÕES PREVIDÊNCIA SOCIAL

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 N° 6.211 de 25/05/00	7,72%, 8,73%, 9% e 11%	Igual
Portaria N° 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 BNDES⁴² 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.⁴³

⁴¹ A exceção é a alíquota das empresas do setor financeiro, que pagam atualmente 22,5 por cento.

⁴² Por meio desse mesmo decreto-lei, a denominação do BNDES foi mudada para incorporar o S de social à antiga sigla BNDE.

⁴³ 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.⁴⁴

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.

⁴⁴ Para maiores detalhes vide (Afonso, 2006).

Figura 21
BRASIL: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E MODIFICAÇÕES FINSOCIAL/COFINS

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,⁴⁵ a suprema corte (STF) o considerou inconstitucional – vide (Campodonico, 2006) – e o imposto só foi cobrado em 1994.

⁴⁵ O princípio da anterioridade diz que um imposto não pode ser cobrado no mesmo ano fiscal em que foi instituído.

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 pontos 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 de valores e para a movimentação de investimentos, criando a conta-investimento.

Figura 22
BRASIL: HISTÓRICO DE ALÍQUOTAS E ALTERAÇÕES IPMF/ CPMF

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.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas sociales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

133. José Serra, José Roberto R. Afonso, "Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil", (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$ 10.00), abril do 2007.
132. Pablo Villatoro, "Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio", (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
131. Oscar Cetrángolo, "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", (LC/L.xxxx-P), Número de venta: S.07.II.G.xx, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
130. Victor Tokman, "Informalidad y cohesión social en América Latina", LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, "Por un 'contrato de cohesión social': algunos apuntes exploratorios". (LC/L.xxxx-P), Número de venta: S.07.II.G.xx, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
128. Miguel Székely, "Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México", (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
126. Guillermo Sunkel, "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
125. Camilo Sembler R., "Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios", (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
124. Gonzalo Wielandt, "Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$ 10.00), noviembre de 2006.
123. Filip Filipov, "Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health" (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$ 10.00), September, 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto de 2006.
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2006.
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.
119. Irma Arriagada, "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$ 10.00), abril de 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$ 10.00), enero de 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina" LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
112. Rodrigo Martínez, "Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú" (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre de 2005.

111. Rodrigo Martínez, “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)” (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2005.
Rodrigo Martínez, “Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)” (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005.
110. Carmen Artigas, “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto de 2005.
109. Lucía Dammert, “Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005.
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, “Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento” (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
107. Richard N. Adams, “Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002”, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
106. Pablo Villatoro, “Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC”, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
105. Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
104. Mariana Schnkolnik, “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes” (LC/L.2257-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
103. Carlos Américo Pacheco, “Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”, (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9, (US\$ 10.00), enero de 2005.
102. David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, “Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre de 2004.
101. Pablo Villatoro y Alisson Silva, “Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
100. Alejandro Portes y William Haller “La economía informal,” (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
99. Lorena Godoy, “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil” (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
98. Florencia Torche y Guillermo Wormald, “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004.
97. Fabián Repetto y Guillermo Alonso, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
96. Raúl Atria, “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
95. Eugenio Lahera P., “Política y políticas públicas”, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004.

- O leitor interessado em adquirir números anteriores desta série pode solicitá-los dirigindo a sua correspondência à Unidade de Distribuição, Cepal, Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, Correio Eletrônico: publications@cepal.org.

Nome:.....
Actividade:.....
Endereço:
Código postal, cidade, país:
Tel.:..... Fax:..... Correio eletrônico:.....

Filename: Serie 133 Afonso1.doc
Directory: C:\Documents and Settings\cclaro\My Documents\Reunión Ana
Sojo
Template: C:\DOCUME~1\cclaro\LOCALS~1\Temp\notes6030C8\Series2
007.dot
Title:
Subject:
Author: CCLARO
Keywords:
Comments:
Creation Date: 18-Apr-07 12:44:00 PM
Change Number: 24
Last Saved On: 08-May-07 9:35:00 AM
Last Saved By: CCLARO
Total Editing Time: 385 Minutes
Last Printed On: 08-May-07 9:47:00 AM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 54
Number of Words: 20,064 (approx.)
Number of Characters: 109,755 (approx.)