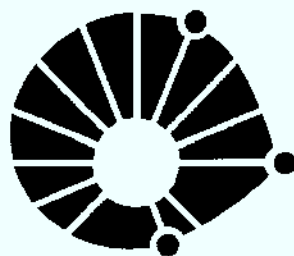


Investimentos públicos - Brasil
Plano Real



TCC/UNICAMP
R685t
IE



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

CEDOC - IE - UNICAMP

A TRAJETÓRIA DOS GASTOS SOCIAIS E DO INVESTIMENTO PÚBLICO APÓS O PLANO REAL

Monografia de conclusão de curso apresentada
como requisito à obtenção de grau de Bacharel
em Ciências Econômicas na Universidade
Estadual de Campinas.

TCC/UNICAMP
R685t
1290005322/IE

1290005322

Andrea Roque

A TRAJETÓRIA DOS GASTOS SOCIAIS E DO INVESTIMENTO PÚBLICO APÓS O PLANO REAL

Monografia apresentada junto ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, na área de concentração de Desenvolvimento Econômico, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Gabriel Ferrato dos Santos

COMISSÃO EXAMINADORA



Universidade: __

Campinas, 14 de dezembro de 2010.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
Panorama histórico recente da economia brasileira	5
1.1. A Constituição de 1988, o processo de redemocratização e o federalismo	5
1.2. O Brasil na década de 1990	8
1.2.1 O Plano Real	10
1.2.2 Pós-Real e ajuste fiscal	15
1.3. A Previdência Social,	27
1.4. O Brasil e problemas sociais na década atual	31
Os gastos sociais no Brasil.....	40
2.1 Digressão	40
2.2 Despesas sociais.....	43
2.2.1 União.....	44
2.2.2 Estados e Distrito Federal	50
2.2.3 Municípios	53
2.2.5 Uma síntese dos gastos sociais	62
Investimento e o financiamento da seguridade social.....	65
3.1. O investimento	65
3.2 O financiamento público	72
CONCLUSÕES.....	80
Referências	86

INTRODUÇÃO

A maioria dos países da América Latina se destaca por apresentar elevada desigualdade da distribuição da renda. A raiz desse problema deveria ser buscada na história da formação e desenvolvimento econômico-social desses países, caracterizada por ainda conservar traços como a concentração fundiária e não ter eliminado os resquícios maléficos da época do trabalho escravo negro.

Em decorrência da extraordinária desigualdade da distribuição da renda, o Brasil continua com níveis de pobreza absoluta muito elevados para seu nível de renda per capita. A extrema pobreza parece depender bem menos dos ciclos econômicos, pois está mais relacionada com efeitos de longo prazo do desenvolvimento regional e dos investimentos em infra-estrutura (Kageyama e Hoffmann, 2006), tornando fundamentais as políticas públicas como a seguridade social e investimentos.

O escopo aqui tratado se inicia com a estabilização monetária em 1994, quando a queda da inflação tornou muito mais aparente os desequilíbrios das contas públicas e passou a exigir que os orçamentos fossem revistos para baixo, dada a impossibilidade de efetuar cortes significativos de despesa através do simples manejo da gestão de caixa, estratégia que se valia da inflação como mecanismo de ajuste.

O orçamento público é uma expressão da relação político-econômica entre os governos e a sociedade e essa relação exige um esforço e um comprometimento com certas prioridades de gasto e sua manutenção a longo prazo, algo extremamente difícil num país com tantas desigualdades e diante das dificuldades fiscais do Estado brasileiro.

A gestão fiscal federal tem contornado os déficits primários nos últimos anos através de uma significativa ampliação da carga tributária e do contingenciamento de recursos

destinados à diversas áreas. O país tem apresentado sinais de melhoria, inclusive nas áreas de políticas sociais e de investimento público, mas ainda permanecem questões que aparentam estar longe de serem resolvidas, sobretudo porque envolvem interesses políticos divergentes.

A problemática do investimento público no Brasil historicamente coincidiu, em boa medida, com as funções do Estado na economia (Afonso e Biasoto Jr., 2007). Embora seja conhecida a idéia keynesiana do gasto público, sobretudo em infra-estrutura, como desencadeador do multiplicador e seus consequentes benefícios para o emprego, a renda e redução das flutuações econômicas, a taxa de investimento brasileira tem sido inferior à necessária para se aproximar do padrão de economias em rápido crescimento, como o dos países do Leste Asiático, mesmo com a recente implementação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (Frischtak, 2008).

No que se refere aos gastos sociais, observa-se um crescimento maciço dos benefícios individuais em detrimento dos programas universais, “com menor capacidade de defesa, que foram sendo progressivamente isolados em sua luta pelo acesso às fontes de receita vinculadas pela Constituição a seu financiamento” (Dain, 2001, p.132). As políticas focalistas – cuja base, em geral, são transferências monetárias a indivíduos ou a famílias de baixa renda (previdência e assistência são casos típicos) - tem sido dominantes na execução das políticas sociais por parte do governo federal, enquanto que a execução de políticas sociais universais – como educação e saúde - ficaram sobretudo por conta de estados e municípios.

No que tange à questão tributária, na década de 1990, as contribuições sociais ampliaram de forma expressiva sua participação na arrecadação federal – que por um lado compensava a descentralização dos impostos ordenada pela Constituição de 1988, que “beneficiou” estados e municípios, e também o menor dinamismo das fontes geradoras de arrecadação, consequência do baixo desempenho econômico; mas que por outro, passou a

afetar a competitividade a curto prazo das exportações brasileiras e a ampliar seu impacto indireto sobre os preços finais (Serra e Afonso, 2007 b.).

Dessa forma atrela-se o financiamento da Seguridade a um sistema tributário ruim, cuja base incide principalmente sobre o consumo de bens e serviços, penalizando duplamente os mais pobres. Ao invés disso, o foco da tributação deveria ser a renda e a propriedade, o que teria um efeito mais justo na distribuição de renda.

No bojo recente do financiamento da seguridade social, houve um processo de vinculação a um percentual mínimo do PIB de valores a serem gastos em algumas rubricas, como é o caso da saúde. A vinculação tem o inegável mérito de comprometer efetivamente as três esferas de governo com a universalização de algumas políticas públicas, além de atenuar os eventuais efeitos da instabilidade da receita, porém, no plano federal, observa-se o esvaziamento do orçamento destinado à Seguridade Social, com a desvinculação das receitas de impostos e contribuições, que passaram a ser destinadas à composição do superávit primário.

Sob o ponto de vista da despesa pública, verifica-se uma queda na relação gasto social federal sobre a Despesa Efetiva total e, particularmente, sobre a Despesa Financeira total, principalmente após a flexibilização do câmbio e do forte ajuste fiscal, mas que predomina em todo o período, até o momento atual. Cardoso Jr e Castro (2006, p. 33) afirmam que a queda nessa relação:

[...]Demonstra ter havido um deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas de gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras, fenômeno particularmente intenso no triênio de 1998 a 2000, quando se concentra o auge da crise de sustentação do Plano Real.

As políticas sociais tornam-se insuficientes para combater a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira diante do baixo crescimento econômico e da baixa taxa de investimento público e privado, do quadro de restrições macroeconômicas imposto pelo ajuste fiscal permanente e de um perverso sistema tributário regressivo. A opção pelas

transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão-somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do país.

Tendo esse cenário em mente, o objetivo deste trabalho é verificar, a partir de séries históricas divulgadas desde 1994 pelos órgãos do Governo e da reflexão de alguns autores, a dinâmica do gasto público nacional no que concerne ao gasto social e ao investimento público sob uma ótica federativa, além de examinar qual foi o impacto do ajuste macroeconômico de 1999 sobre esses gastos, para melhor compreender as suas possibilidades e limitações.

Parte-se da hipótese que o ajuste fiscal de 1999 afetou de maneira distinta a trajetória das variáveis econômicas aqui tratadas: o impacto sobre o investimento público foi negativo inicialmente, acarretando queda nos seus valores, ao contrário do que ocorreu com os gastos nas áreas sociais, que se mostraram crescentes.

Este estudo foi dividido em três partes: (1) um panorama histórico recente da economia brasileira, visando a contextualização no sentido macroeconômico mais amplo através da exposição e análise dos grandes números e também mostrar como as políticas sociais e o investimento público estão inseridos nessa discussão, (2) apresentar e discutir a trajetória dos gastos sociais sob uma ótica federativa e (3) apresentar a trajetória do investimento público, também sob uma ótica federativa, para mostrar que o investimento público foi a variável mais afetada pelo ajuste fiscal; e também a trajetória das contribuições sociais, que são a grande fonte de financiamento da seguridade social. Por fim, há a conclusão, sintetizando a exposição e os argumentos.

CAPÍTULO 1

Panorama histórico recente da economia brasileira

Introdução ao capítulo

A economia brasileira tem sido historicamente marcada por uma grande vulnerabilidade externa, além de desequilíbrios fiscais, fatores que tem condicionado a atuação do setor público. Torna-se necessário, portanto, que as análises, tanto as macroeconômicas como as de políticas públicas reconheçam as possibilidades e limitações que essas variáveis impõem à atuação do setor público brasileiro

Este capítulo tem a finalidade primordial de fazer um breve e panorâmico histórico da economia brasileira recente. O texto se inicia tratando a promulgação da nova Constituição, ocorrida em 1988, e examinando os seus desdobramentos no que concerne à proteção social, que alcançou uma posição de destaque nesse diploma legal. Na sequência, pretende-se examinar a década de 1990 até os dias atuais, apresentando a trajetória da economia e dos dados econômicos do período, no contexto do federalismo nacional, para tentar compreendê-los.

1.1. A Constituição de 1988, o processo de redemocratização e o federalismo¹

A redemocratização do país e algumas mudanças no federalismo ocorreram no mesmo momento em que se passou a dar mais importância ao gasto social, a partir da nova Constituição. A Federação, como instituição, e o gasto social, como política pública, passaram

¹ Escrito com base em Souza (2000).

por muitas transformações advindas dos compromissos assumidos com a redemocratização e pelo novo paradigma econômico que se estabelecia. Uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais no gasto social e na sua operacionalização por meio da descentralização inicial das receitas e também dos gastos, na tentativa de preencher o espaço deixado pelo governo federal.

Do ponto de vista da eficiência alocativa, e considerando-se a dimensão geográfica do país, é positivo que o provedor do serviço – respeitada a sua escala econômica, técnica e financeira - encontre-se próximo ao beneficiário, ou seja, os estados e, principalmente, os municípios deveriam prover serviços aos contribuintes.

O aumento da participação de estados e municípios na arrecadação pública, pelo menos no início, em razão das mudanças na Constituição, deu-se através do aumento das alíquotas de transferência dos fundos de participação. Esses recursos transferidos não apresentavam vinculação a nenhum gasto específico, ou seja, havia liberdade de gasto para as esferas subnacionais, enquanto que para a União o movimento era no sentido contrário: redução na participação total da receita e aumento de sua rigidez orçamentária. A saída encontrada pelo governo federal foi elevar as receitas não sujeitas à repartição, como as contribuições sociais.

A Constituição não definiu com clareza as atribuições de cada nível de governo, gerando ora redundância na oferta ora a falta de serviços públicos. Essa descentralização foi “forçada”, uma vez que houve um “abandono” da provisão de alguns serviços por parte de uma esfera de governo – federal ou estadual -, o que, necessariamente, levou a que fossem providos por outra esfera. Saúde e educação, por exemplo, passaram a ser tratadas como atribuições dos estados e dos municípios e, dentre estes, com uma crescente repartição dos níveis de atuação em cada uma dessas áreas. Observa-se uma tendência de crescimento do repasse dos fundos de participação proporcionalmente aos municípios menores, com menor

capacidade de arrecadação tributária. Com isso, verifica-se uma tendência subjacente: a do aumento do número de municípios com um pequeno número de habitantes.

Esses desequilíbrios afetam os resultados da redemocratização e da descentralização. De um lado, a descentralização política e financeira contribuiu para a consolidação democrática. Isto porque as transformações políticas e institucionais promoveram o surgimento de novos atores políticos. Essas mudanças também promoveram a emergência de centros de poder alternativos, que “competem” entre si e com o governo federal. Como consequência, o governo federal é compelido a negociar com as esferas subnacionais o encaminhamento de questões nacionais, tornando, assim, o Brasil mais "democrático", dando voz a outras regiões, que anteriormente tinham um peso político menor. Por outro lado, a descentralização reduz as possibilidades de se enfrentar os desequilíbrios regionais pelo relativo enfraquecimento financeiro do governo federal. Um certo nível de centralização permite economias de escala e uma melhor coordenação do setor público, que é particularmente importante para a execução de objetivos nacionais como políticas redistributivas e investimentos de grande porte.

Esse enfraquecimento significa, então, que o governo federal é forçado a negociar com as lideranças subnacionais questões que têm abrangência nacional. O federalismo no Brasil funciona como uma instituição amortecedora de profundas disparidades regionais e suas características conformam uma federação que restringe o governo central e que redireciona o papel dos governos subnacionais na provisão de serviços sociais. No entanto, as profundas disparidades inter e intra-regionais fazem com que a capacidade dos governos regionais de responder a esse papel seja altamente diversificada. As tensões existentes no federalismo brasileiro expressam conflitos políticos ainda não resolvidos de um país social e regionalmente muito desigual. Essas tensões não são, todavia, produto do federalismo em si mesmo. As possibilidades de essas tensões políticas e financeiras serem enfrentadas

dependem menos do federalismo enquanto instituição e mais do enfrentamento de conflitos políticos mais amplos. Argumenta-se, também, que o pacto político da redemocratização no Brasil sugeria um maior grau de comprometimento do Estado com as questões das desigualdades sociais e regionais. Esse compromisso, no entanto, tem sido difícil de ser cumprido devido às restrições impostas pela política econômica. Apesar dos governos subnacionais estarem investindo mais em programas sociais, não há indicações de que a questão das disparidades inter e intra-regionais e de renda será enfrentada num horizonte próximo. Não existem também garantias de que os governos subnacionais poderão manter seus investimentos em programas sociais devido ao seu alto endividamento e à tendência à recentralização de recursos.

A redemocratização e a Constituição de 1988 trouxeram a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa, e também uma espécie de compromisso em melhorar os serviços públicos e de promover a distribuição da renda.

1.2. O Brasil na década de 1990

A década de 1990 se inicia com a abertura comercial, em contraposição ao modelo de desenvolvimento baseado em substituição das importações, protecionismo e intervenção estatal na economia. Pode-se observar na tabela 1.2A que, após 1992, a abertura comercial do país se intensificou e os saldos da balança comercial foram crescentes (embora negativo em alguns anos). A razão entre o saldo comercial e o PIB passou de 15,2% em 1990 para 19,6% em 1993, e o saldo da balança comercial passou de um déficit de R\$ 53 mil para um superávit de mais de R\$ 198 milhões no mesmo período.

Tabela 1.2A

Abertura da Economia			
Ano	Abertura da economia (exportação+importação/PIB)	Saldo da Balança Comercial (em R\$)	Saldo da Conta de Capital (em US\$)
1990	15.20	-53,000	4,592,494,000
1991	16.60	200,000	163,006,000
1992	19.30	15,700,000	9,947,320,000
1993	19.60	198,700,000	10,495,243,000
1994	18.70	1,227,000,000	8,692,208,000
1995	16.00	-10,712,931,790	29,095,454,000
1996	14.90	-15,185,151,760	33,968,069,347
1997	15.80	-20,657,954,240	25,800,339,720
1998	15.90	-19,580,812,670	29,701,652,310
1999	20.20	-14,961,934,700	17,319,138,981
2000	21.70	-20,801,000,000	19,325,801,319
2001	25.70	-17,129,000,000	27,052,260,335
2002	26.70	22,369,000,000	8,004,426,146
2003	27.10	49,498,000,000	5,110,941,605
2004	29.00	75,270,000,000	-7,522,869,252
2005	26.60	77,480,000,000	-9,464,047,595

Fonte: IBGE e Banco Central

Em meados da década de 1990, a situação financeira internacional era favorável à implementação de um plano de estabilização econômica baseado em âncora cambial, uma vez que as oportunidades de investimento e as taxas de juros nos países centrais não se mostravam

tão atraentes, fazendo com que a América Latina fosse, em parte, destino do capital que buscava valorização (Corsi, 1999). Pode-se observar, ainda na tabela 1.2 A, que também os influxos de capital se intensificaram, de 1990 até 1993 o saldo da Conta de Capital mais que dobrou, chegando a mais de US\$ 10 bilhões, e entre 1993 e 1995, o saldo quase triplicou.

O Plano Real, que teve o seu lançamento em 1994, implicou em um choque sobre as contas públicas de todos os entes federativos ao acarretar uma queda brusca da inflação e taxas de juros relativamente altas, que incidiam sobre as suas dívidas. Para conter a elevação dos preços, o Plano valia-se, de um lado, da âncora cambial; e de outro, de altas taxas de juros, que não somente continham a demanda, como ajudavam a sustentar a entrada de capitais no balanço de pagamentos.

1.2.1 O Plano Real²

O Plano Real foi instituído em 1994, como sendo um plano de estabilização macroeconômico cujo objetivo era por fim a mais de uma década de crise inflacionária no país.

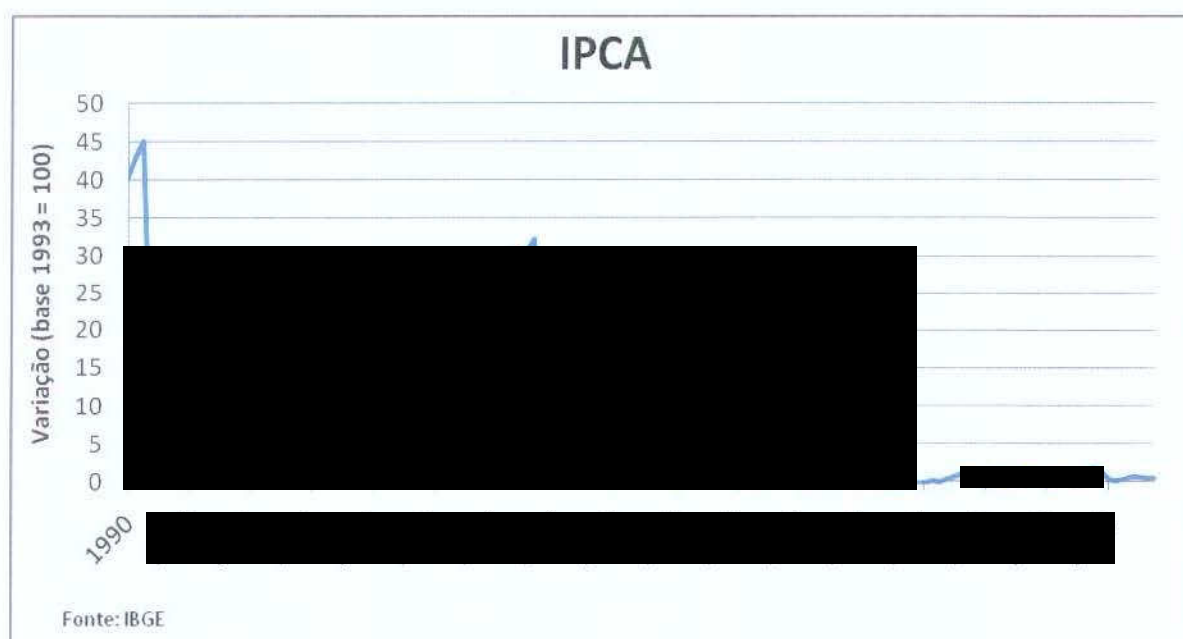
Sua implementação se deu em várias etapas³. Inicialmente, houve uma fase de transição do padrão monetário, com a URV (unidade real de valor), que foi introduzida como um indexador universal, promovendo condições de tornar a inflação neutra no tocante à repartição da renda, à medida que todos os preços da economia tenderiam a ser corrigidos pelo mesmo indexador em um determinado intervalo de tempo. Entre março e julho de 1994,

² A rigor, o plano Real iniciou-se com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), pelo qual desvinculava receitas da União e permitia a realização de gastos com o custeio das ações do sistema de saúde, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada. O FSE foi aprovado para vigorar no biênio 1994-1995. Viabilizada a primeira etapa do plano, o governo criou a URV para servir como padrão de valor monetário, integrando, temporariamente, com o cruzeiro real, o Sistema Monetário Nacional. Baseada em estimativas de três índices de preços, seu uso permitiu melhor sincronia entre os preços, facilitando a transição para a nova moeda (Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil).

³ Ver Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil.

salários, preços e tributos foram convertidos em URV, esperando-se alinhar e acomodar os preços relativos da economia. A seguir, criou-se uma nova moeda não contaminada pela inflação passada, o Real, que equivalia a uma URV, que por sua vez correspondia a um dólar. Embora a inflação não tenha caído drasticamente de imediato, como o esperado, ela declinou sensivelmente nos meses seguintes à implantação do Real. Tomando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo como indicador da inflação (gráfico 1.2.1 A), tem-se que este apresentou uma grande volatilidade até metade da década de 1990 e caiu drasticamente entre junho e julho de 1994, passando de 32,2% para 6,4%.

Gráfico 1.2.1A



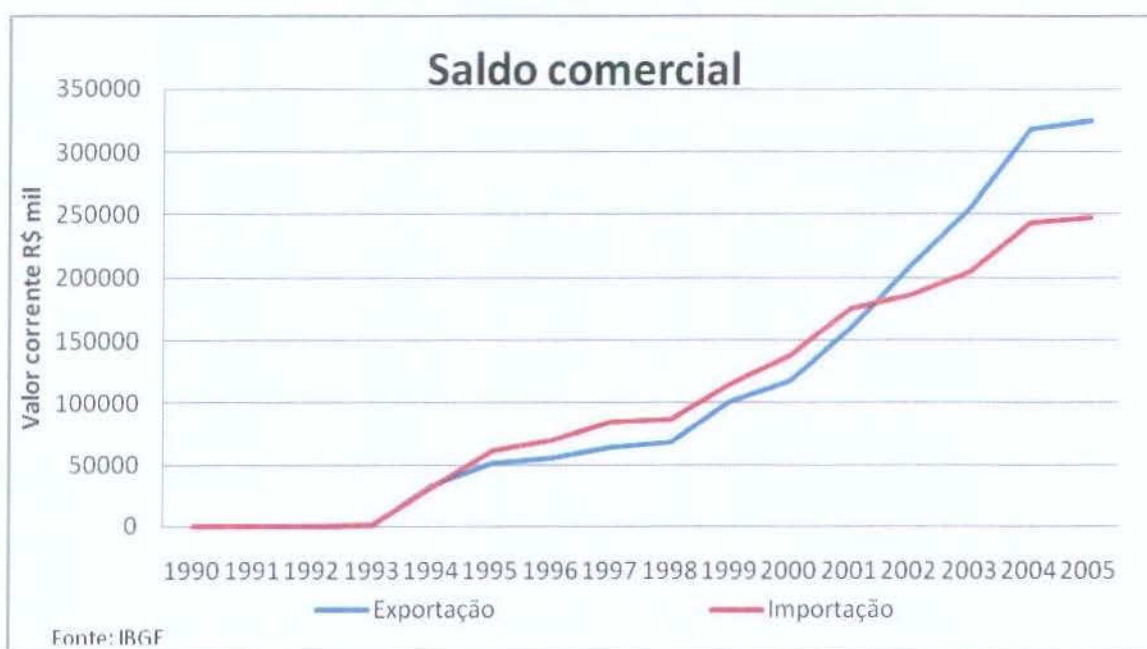
A âncora cambial estabelecida servia como um balizador das expectativas. A taxa de câmbio entre o Real e o dólar não foi fixada rigidamente. Em virtude da abundância de capital na economia internacional e, somando-se as altas taxas de juros internas -o que fez aumentar a entrada de dólares no país, criou-se reservas em nível elevado, gerando uma situação de artificial valorização da moeda brasileira frente à moeda norte-americana, fato decisivo na

estratégia de combate à inflação. A combinação entre sobrevalorização da moeda e abertura comercial, aprofundada sistematicamente desde o governo Collor, ampliou a oferta interna de produtos a preços constantes, obrigando as empresas nacionais a pautarem seus preços pelo preço estável dos importados (Corsi, 1999). Observa-se que o coeficiente de abertura comercial (tabela 1.2A) caiu a partir de 1994 até 1999, em decorrência do saldo negativo da balança comercial.

O impacto inicial do Plano Real foi positivo, a inflação caiu substancialmente e a economia cresceu em seu primeiro ano de vigência. A taxa de investimento subiu, assim como os salários reais e o consumo, particularmente o consumo das camadas de renda mais baixa, graças ao fim do imposto inflacionário (Baer, 2003).

Entretanto, as fragilidades do Plano Real não tardaram a ficar evidentes. A crise do México, em 1995, e a da Rússia, em 1997, mostraram as debilidades dos planos de estabilização baseados em âncoras cambiais, sujeitos a profundos desequilíbrios externos, fruto, principalmente, do aumento importações e do declínio das exportações (déficit da Balança Comercial entre 1995 e 2001), conforme gráfico 1.2.1B.

Gráfico 1.2.1B

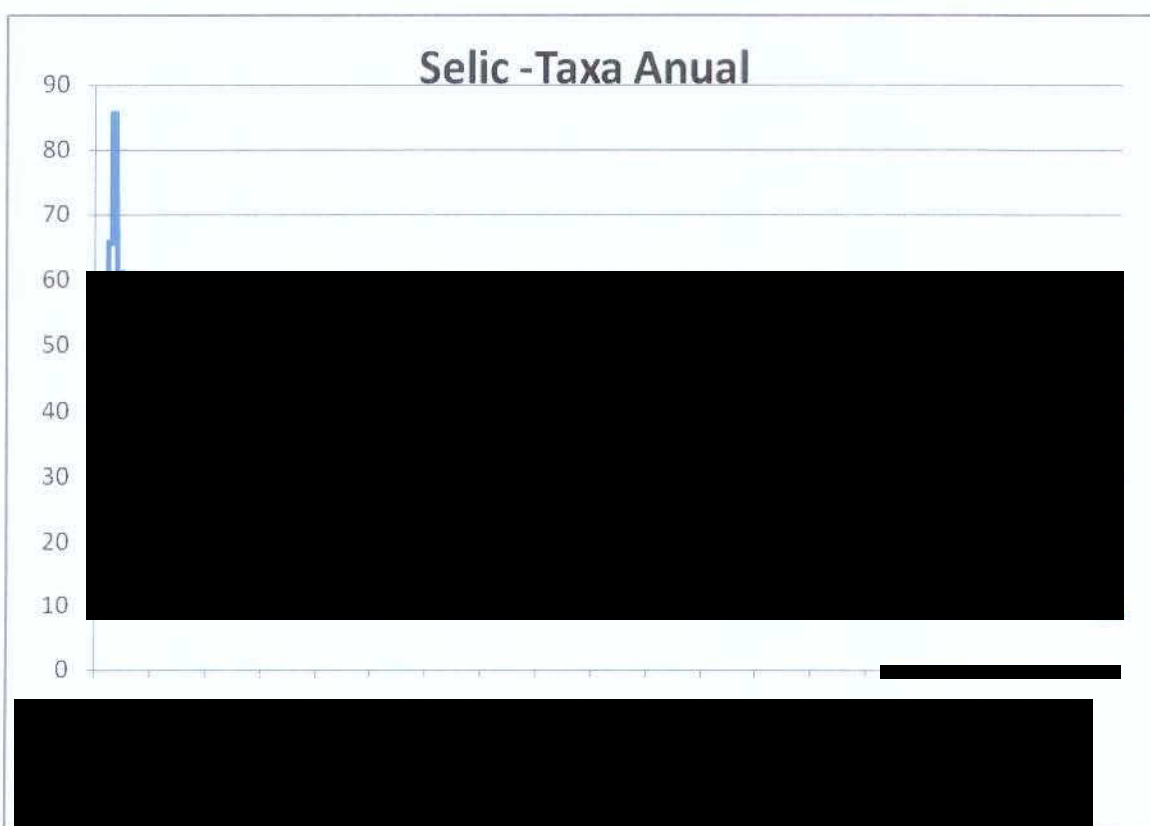


Esses déficits comerciais tendiam a agravar-se com o crescimento da economia, obrigando assim o governo a adotar medidas recessivas para conter o desequilíbrio externo, particularmente a majoração da taxa de juros, que além de inibir a atividade econômica e, portanto, as importações, estimulava a entrada de capital estrangeiro, necessário para fechar os déficits em transações correntes, através da conta de capitais. A taxa de juros, até a primeira metade do ano de 1995, ficou num patamar extremamente elevado (crise do México), para cair em 1996. No triênio 1997, 1998 e 1999 (crise da Rússia e a maxidesvalorização do Real), os juros se elevaram novamente, mantendo-se altos e oscilantes até 2000. Observa-se também que o saldo da Conta de Capital e Financeira faz o movimento no sentido inverso ao da taxa de juros, pelo menos até 2002/2003 (gráficos 1.2.1C e 1.2.1D), quando os juros voltaram a subir, em menor intensidade, à mesma época da primeira eleição de Lula.

Gráfico 1.2.1C



Gráfico 1.2.1D



Em pouco tempo, o Brasil passou de uma situação de superávits comerciais para uma situação de graves desequilíbrios externos, tanto na balança comercial como em transações correntes.

Em 1998 havia uma dívida preocupante (gráfico 1.2.2D) e um déficit em transações correntes de mais de US\$ 33 bilhões⁴. Isso levou a uma percepção de que em um horizonte próximo haveria uma forte depreciação do Real frente ao dólar, acarretando uma queda significativa das reservas internacionais, que passaram de US\$ 74 bilhões para US\$ 45 bilhões, ou seja, uma saída de aproximadamente US\$30 bilhões entre agosto e setembro daquele ano (Giambiagi e Além, 2001, p.182-183).

A despeito dos empréstimos de organismos internacionais e multilaterais, como o FMI, Banco Mundial e BID, e da proposta inicial de se fazer microdesvalorizações da ordem de 0,6% ao mês, não foi possível manter a política cambial e o governo foi levado a deixar o câmbio flutuar em janeiro de 1999, o que significou uma maxidesvalorização.

1.2.2 Pós-Real e ajuste fiscal

Em 1995, no tocante à política monetária, pode-se observar dois períodos distintos. No primeiro, correspondente aos meses iniciais do ano, havia a preocupação de controlar a demanda agregada, através da elevação da taxa de juros e dos limites dos recolhimentos compulsórios, e também por meio de restrições adicionais à expansão do crédito. No segundo período, a partir de maio, o Banco Central iniciou um processo de flexibilização gradual dos recolhimentos obrigatórios, buscando reduzir a taxa básica de juros, que havia aumentado no início do ano em virtude de tentativas de ataques especulativos derivados da crise mexicana.

⁴ Segundo Banco Central do Brasil.

Essa política não impediu que a taxa de juros sofresse grandes oscilações até o final do ano (Carvalho, 2002). De fato, no início daquele ano, a taxa Selic estava em torno de 48%, chegando a quase 86% em abril e a 40% em dezembro.

Acreditava-se que a queda da inflação levaria a um déficit público elevado, uma vez que o governo chegava aos “bons” resultados operacionais através do adiamento das despesas até que estas, em termos reais, fossem corroídas pela inflação. Com a estabilização, houve realmente uma piora dos resultados primários até 1998, atenuados do pelas receitas de privatização e pelos débitos das estatais que foram transferidos, cuja soma, no período entre 1994 e 1998, totalizou quase US\$ 48 bilhões (tabela 1.2.2A).

Tabela 1.2.2A

Programa Nacional de Desestatização - PND				
US\$ milhões				
Setores	Empresas	Receitas	Débitos transferidos	Total
1991	4	1,614	374	1,988
1992	14	2,401	982	3,383
1993	6	2,627	1,561	4,188
1994	9	1,966	349	2,315
1995	8	1,123	624	1,747
1996	11	4,230	670	4,900

1997	4	8,729	3,559	12,288
1998	7	23,478	3,207	26,685
1999	2	554	-	554
2000	1	7,670	-	7,670
2001	1	2,906	-	2,906
2002	1	2,231	-	2,231
Total	68	59,529	11,326	70,855

Fonte: BNDES

Segundo Giambiagi e Além (2001), a piora dos resultados primários foi puxada principalmente pelo aumento das transferências feitas aos estados e aos municípios, que passou de 2,66% do PIB em 1997 para 3,28% em 1999, e pela elevação dos gastos previdenciários, que passaram de 5,01% do PIB em 1997 para 5,45% e 5,5% nos dois anos seguintes (tabela 1.2.2B).

Tabela 1.2.2B

RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL

Dados anuais realizados de 1997-2009 (R\$ milhões)

Resultado Primário	1997	1997 % do PIB	1998	1998 % do PIB	1999	1999 % do PIB
I. RECEITA TOTAL	159,012	16.93%	183,516	18.74%	209,384	19.66%
I.1. Receitas do Tesouro	114,752	12.22%	137,232	14.01%	160,180	15.04%
I.1.1. Receita Bruta	118,325	12.60%	141,549	14.45%	165,639	15.55%
- Impostos	62,548	6.66%	72,435	7.40%	81,087	7.61%
- Contribuições	44,802	4.77%	45,350	4.63%	60,506	5.68%
- Demais	10,976	1.17%	23,764	2.43%	24,046	2.26%
I.1.2. (-) Restituições	(2,826)	-0.30%	(3,547)	-0.36%	(4,708)	-0.44%
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	(748)	-0.08%	(770)	-0.08%	(750)	-0.07%
I.2. Receitas da Previdência Social	44,261	4.71%	46,284	4.73%	49,065	4.61%

I.2.1. Receitas da Previdência Social - Urbano (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
I.2.2. Receitas da Previdência Social - Rural (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
I.3. Receitas do Banco Central	-	-	-	-	138	0.01%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	24,969	2.66%	28,535	2.91%	34,902	3.28%
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	21,801	2.32%	24,762	2.53%	27,403	2.57%
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 1153	1,634	0.17%	2,255	0.23%	4,404	0.41%
II.3. Transferências da Cide	-	-	-	-	-	-
II.4. Demais	1,534	0.16%	1,518	0.15%	3,095	0.29%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	134,044	14.27%	154,981	15.83%	174,482	16.38%
IV. DESPESA TOTAL	131,548	14.01%	147,250	15.04%	154,317	14.49%
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais I	40,132	4.27%	44,665	4.56%	47,654	4.47%
IV.2. Benefícios Previdenciários	47,050	5.01%	53,376	5.45%	58,540	5.50%
IV.2.1. Benefícios Previdenciários - Urbano (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
IV.2.2. Benefícios Previdenciários - Rural (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
IV.3. Custeio e Capital	44,365	4.72%	49,209	5.03%	47,242	4.44%
IV.3.1. Despesa do FAT	4,956	0.53%	5,273	0.54%	5,559	0.52%
- Abono e Seguro Desemprego	4,317	0.46%	4,459	0.46%	4,843	0.45%
- Demais Despesas do FAT	639	0.07%	815	0.08%	716	0.07%
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	2,682	0.29%	2,952	0.30%	2,586	0.24%
- Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	1,774	0.19%	2,075	0.21%	1,869	0.18%
- Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	909	0.10%	876	0.09%	717	0.07%
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) (5)	-	-	-	-	-	-
IV.3.4. Outras Despesas de Custeio e Capital	36,727	3.91%	40,984	4.19%	39,097	3.67%
- Outras Despesas de Custeio	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
- Outras Despesas de Capital	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	-	-	-	-	-	-
IV.5. Despesas do Banco Central	-	-	-	-	881	0.08%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	1,801	0.19%	7,577	0.77%	20,164	1.89%
VI.1. Tesouro Nacional	5,286	0.56%	14,823	1.51%	30,382	2.85%
V.2. Previdência Social (RGPS) (8)	(2,790)	-0.30%	(7,092)	-0.72%	(9,475)	-0.89%
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%

VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural (2)	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
VI.3. Banco Central (9)	(695)	-0.07%	(154)	-0.02%	(743)	-0.07%
VI. AJUSTE METODOLÓGICO	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(4,687)	-0.50%	(2,536)	-0.26%	2,508	0.24%
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI+VII+VIII) ¹¹	(2,886)	-0.31%	5,042	0.51%	22,672	2.13%
Resultado Nominal						
X. JUROS NOMINAIS (11)	(18,932)	-2.02%	(50,142)	-5.12%	(49,008)	-4.60%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) (11)	(21,818)	-2.32%	(45,100)	-4.61%	(26,336)	-2.47%
PIB Nominal	939,147	100.00%	979,276	100.00%	1,065,000	100.00%

² Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

³ Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

⁴ Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.

⁵ Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

¹¹ Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A esfera intermediária de governo também sofreu uma crise financeira pós-estabilização. Os estados tinham maiores possibilidades de financiamento até então, mas tiveram uma perda de receita do ICMS com a desoneração das exportações, mas que foi parcialmente compensada pelo aumento do repasse dos fundos de participação. Na tabela 1.2.2C, pode-se observar que as despesas realizadas pelas esferas estadual e municipal superam levemente suas receitas arrecadas e que as transferências da União beneficiaram principalmente a esfera municipal. A piora de resultado da esfera estadual deveu-se a: aumentos com funcionalismo, principalmente com reajustes salariais concedidos ao final dos mandatos; ao peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento; ao fim do uso dos bancos estaduais como fontes financiadoras do tesouro estadual, com o fim das Antecipações de Receita Orçamentárias (ARO); ao fim do uso das estatais estaduais para financiamento do tesouro estadual; e à renegociação das dívidas mobiliárias estaduais a partir

da Lei de Responsabilidade Fiscal, que implicou na federalização das dívidas mobiliárias estaduais, sobre as quais incidiam uma taxa de juros real anual de 6% a.a., e tendo como colateral o pagamento de receita futura dos estados, com a possibilidade de retenção dos repasses federais (Giambiagi e Além, 2001).

Tabela 1.2.2C

Transferências constitucionais da União, receitas despesas das esferas estadual e municipal em relação ao PIB

Ano	Estados e Distrito Federal	Municípios				
	Transferências ¹	Receita arrecadada	Despesa realizada	Transferências ²	Receita arrecadada	Despesa realizada
1994	-	11.93%	13.66%	-	5.15%	5.69%
1995	-	11.22%	12.13%	-	5.48%	5.88%
1996	-	11.84%	12.12%	-	5.35%	6.02%
1997	1.36%	18.49%	16.95%	1.14%	5.28%	5.51%
1998	2.06%	13.85%	14.57%	1.64%	5.17%	5.32%
1999	2.13%	14.19%	13.07%	1.81%	5.17%	5.26%
2000	2.19%	12.93%	12.84%	1.83%	5.83%	0.01%

2001	2.22%	12.88%	13.14%	1.94%	5.52%	5.29%
2002	2.27%	12.30%	12.86%	2.08%	5.85%	5.66%
2003	2.05%	12.31%	12.44%	1.95%	6.59%	6.66%
2004	2.03%	12.33%	12.35%	1.95%	6.11%	6.02%
2005	2.19%	12.84%	12.74%	2.14%	5.74%	5.47%
2006	2.15%	12.89%	12.91%	2.15%	6.35%	6.23%
2007	2.28%	12.90%	12.64%	2.28%	7.28%	7.12%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, Tesouro Nacional e Ministério da Fazenda, Contabilidade Governamental, Gestão Orçamentária, Financeira Patrimonial.

1/ Inclui FPE, FPM, ITR, IOF, IPI, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, CIDE e FEX

2/ Inclui FPM, ITR, IOF, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, CIDE e FEX

O desajuste fiscal contou com outros fatores, como o aumento de políticas fiscais expansionistas, a partir de 1995. Isso se deveu à “vontade” de suprir as diversas demandas sociais e também à crença de que com o crescimento, a médio prazo, viria o ajuste fiscal, de uma forma quase que natural, já que o denominador – PIB – cresceria mais que proporcionalmente.

Houve um reajuste considerável das pensões e aposentadorias em níveis superiores à inflação em 1995, decorrente do aumento real do salário-mínimo, e também houve o incremento das despesas de OCC, que passaram de R\$17 bilhões em 1994 para R\$39 bilhões em 1998, a preços de 1998 (Giambiagi e Além, 2001, p.174). O OCC, nos anos de alta inflação, foi a variável de ajuste das contas públicas. Cabe ressaltar que a OCC corresponde, grosso modo, ao valor das despesas do governo central, excetuando-se quatro grandes itens: pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e juros da dívida pública.

Adotou-se, ao final da década de 1990, uma postura fiscal ortodoxa, visando a redução do déficit público. Nesse sentido, vieram a Reforma da Previdência Social, de 1998,

em que se aprovou a Emenda Constitucional Nº 20, tornando as regras da aposentadoria pública mais rígidas, e a aprovação do fator previdenciário, em 1999, que estabelecia que a aposentadoria passava a ser calculada pela média dos 80% maiores salários de contribuição, considerados a partir de julho de 1994, ponderada por um fator proporcional à idade e ao tempo de contribuição.

O ano de 1999 foi de maior austeridade fiscal comparativamente aos anos anteriores, com a adoção de metas de inflação e de regras fiscais, visando a redução do déficit. Até então, o déficit público era a variável de ajuste, a contrapartida dos aumentos dos gastos. Com a desvalorização do Real, a estabilidade de preços e com o fim das receitas das privatizações, restou ao Brasil apenas a alternativa do ajuste fiscal⁵. O ajuste, segundo a visão da época, permitiria uma queda das taxas de juros, proporcionando a queda das despesas financeiras e melhoria no resultado primário.

A ação por parte das autoridades governamentais foi a elevação das metas de superávit primário do Governo Federal, com medidas que visassem a austeridade fiscal, como o Programa de Estabilidade Macroeconômica e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que tornou a Dívida Líquida do Setor Público o principal indicador da situação fiscal dos governos. Pode-se observar que a DLSP permaneceu relativamente estável no biênio 1999-2000, todavia, em 2002, ela chegou a mais de 60% do PIB, voltando a cair para 42% em 2009.

Gráfico 1.2.2D

⁵ O déficit fiscal poderia ser financiado através de emissões monetárias ou de títulos. Carvalheiro (2002) argumenta que a primeira opção poderia acarretar na volta da alta inflação, e que a segunda implicaria em altas taxas de juros e exigiriam um grande esforço primário. Seria possível reduzir as taxas de juros, exigindo um menor esforço primário, porém os títulos perderiam a atratividade por parte dos credores e, talvez, a credibilidade.



O contexto de juros altos e de moeda desvalorizada gerou um impacto negativo sobre a dívida pública⁶ interna, na medida em que grande parte dela era atrelada a essas variáveis e também pressionou os gastos do governo no sentido de uma redução. A dívida externa, a partir de 2002, apresentou queda e o Brasil passou a ser credor líquido externo. Por outro lado, a dívida interna como proporção do PIB aumentou durante anos, porém, houve, a partir de 2003, uma redução paulatina não só da dívida interna indexada ao câmbio, como também da parcela vinculada à taxa SELIC (LFT). A dívida interna do setor público⁷ atingiu, ao final de 2009, 52% do PIB (gráfico 1.2.2D). Outro aspecto a ser comentado é o aumento da participação de títulos pré-fixados de longo prazo, que melhora a qualidade do endividamento além de ser um indicador de confiança na economia brasileira num horizonte temporal maior.

Para ajudar a assegurar os resultados fiscais positivos, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000. Essa lei estabeleceu um teto para despesas

⁶ Ver Giambiagi e Além, cap.8 (2001) para uma análise da dívida pública brasileira.

⁷ Inclui Banco Central, Governos Federal, Estadual e Municipal e estatais.

com pessoal, um limite ao endividamento público, extinguiu a possibilidade de refinanciamento ou postergação de dívidas entre os entes da federação e impôs sanções em caso de descumprimento. Ela também federalizou as dívidas mobiliárias estaduais⁸. O prazo acordado para pagamento foi de 30 anos, e o cálculo das parcelas é feito com percentual da receita corrente líquida e prevê uma incidência de juros de 6% a.a.⁹, funcionando como uma tabela *price*. Na prática isso beneficiou enormemente os estados, uma vez que os juros pagos pelo governo central aos credores é muito maior, ou seja, o governo central tem subsidiado as dívidas estaduais (Giambiagi e Além, 2001).

Em 2000, houve uma leve piora do resultado primário do governo central, que pode ser associada a um aumento da despesa total, que inclui os benefícios previdenciários e despesas custeio e capital (tabela 1.2.2D).

Tabela 1.2.2D

RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL

Dados anuais realizados - % PIB

Resultado Primário	1997	1998	1999	2000
I. RECEITA TOTAL	16.9%	18.7%	19.7%	19.9%
I.1. Receitas do Tesouro	12.2%	14.0%	15.0%	15.2%
I.1.1. Receita Bruta	12.6%	14.5%	15.6%	15.8%
- Impostos	6.7%	7.4%	7.6%	7.4%
- Contribuições	4.8%	4.6%	5.7%	6.6%
- Demais	1.2%	2.4%	2.3%	1.8%
I.1.2. (-) Restituições	-0.3%	-0.4%	-0.4%	-0.6%
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%
I.2. Receitas da Previdência Social	4.7%	4.7%	4.6%	4.7%
I.2.1. Receitas da Previdência Social - Urbano	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
(2) I.2.2. Receitas da Previdência Social - Rural (2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
I.3. Receitas do Banco Central	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	2.7%	2.9%	3.3%	3.4%

⁸ O processo de renegociação das dívidas estaduais se iniciou em 1996 e foi incorporado pela LRF.

⁹ Além dos 6%a.a., há a incidência do IGP-DI.

Resultado Primário	1997	1998	1999	2000
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	2.3%	2.5%	2.6%	2.6%
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 1153	0.2%	0.2%	0.4%	0.3%
II.3. Transferências da Cide	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
II.4. Demais	0.2%	0.2%	0.3%	0.5%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	14.3%	15.8%	16.4%	16.5%
IV. DESPESA TOTAL	14.0%	15.0%	14.5%	14.7%
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais I	4.3%	4.6%	4.5%	4.6%
IV.2. Benefícios Previdenciários	5.0%	5.5%	5.5%	5.6%
IV.2.1. Benefícios Previdenciários - Urbano (2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IV.2.2. Benefícios Previdenciários - Rural (2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IV.3. Custeio e Capital	4.7%	5.0%	4.4%	4.5%
IV.3.1. Despesa do FAT	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
- Abono e Seguro Desemprego	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%
- Demais Despesas do FAT	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%
- Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
- Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) (5)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IV.3.4. Outras Despesas de Custeio e Capital	3.9%	4.2%	3.7%	3.7%
- Outras Despesas de Custeio	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
- Outras Despesas de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IV.5. Despesas do Banco Central	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	0.2%	0.8%	1.9%	1.8%
VI.1. Tesouro Nacional	0.6%	1.5%	2.9%	2.7%
V.2. Previdência Social (RGPS) (8)	-0.3%	-0.7%	-0.9%	-0.9%
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano (2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural (2)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VI.3. Banco Central (9)	-0.1%	0.0%	-0.1%	0.0%
VI. AJUSTE METODOLÓGICO	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-0.5%	-0.3%	0.2%	0.0%
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI+VII+VIII)11	-0.3%	0.5%	2.1%	1.7%
Resultado Nominal				
X. JUROS NOMINAIS (11)	-2.0%	-5.1%	-4.6%	-3.9%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) (11)	-2.3%	-4.6%	-2.5%	-2.1%
PIB Nominal	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2 Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela

urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

5 Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

8 Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.

9 Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

11 Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em suma, o final dos anos 1990¹⁰ foi determinante para o reordenamento institucional - inclusive com a implementação de reformas voltadas para um ajuste mais duradouro, como a Reforma da Previdência - e da economia brasileira, com o ajuste fiscal proporcionando resultados primários expressivos na década seguinte. Porém, ajuste tem penalizado o crescimento econômico, tornando permanente a necessidade de um superávit primário relativamente elevado, e com a imposição de restrições ao aumento do ritmo da taxa de investimento público (já que houve uma expansão dos gastos correntes – tabela 1.2.2E).

Tabela 1.2.2E

DESPESA DA UNIÃO POR GRUPO								
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL								
GRUPO DE DESPESA	DESPESA EXECUTADA - DESPESA LIQUIDADA							
	EM % PIB							
	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
DESPESAS CORRENTES	18.8	18.2	21.4	22.6	22.6	24.1	24.7	24.7
Pessoal e Encargos Sociais	5.4	4.7	4.8	5.0	4.6	4.4	4.4	4.9
Juros e Encargos da Dívida	2.4	2.2	4.3	4.1	3.9	4.2	5.3	4.0
Outras Despesas Correntes	11.1	11.3	12.3	13.5	14.1	15.6	15.0	15.9
Transf a Estados, DF e Mun.	3.1	3.2	3.9	4.6	4.7	5.5	5.1	5.3

¹⁰ Após a crise cambial do início de 1999, o país adotou o regime de metas para a inflação para a política monetária, em que a taxa de juros tem papel preponderante como variável operacional (Carvalho, 2002).

Benefícios Previdenciários	4.6	4.9	5.5	5.7	6.4	6.6	6.7	7.0
Demais Desp. Correntes	3.4	3.1	2.9	3.1	3.0	3.5	3.2	3.6
DESPESAS DE CAPITAL	3.0	9.0	8.5	6.9	6.4	4.1	5.0	9.3
Investimentos	0.7	0.8	0.7	1.1	0.4	0.8	0.4	0.5
Inversões Financeiras	1.1	6.8	5.3	1.6	1.4	1.0	1.0	0.8
Amortização da Dívida	1.3	1.4	2.6	4.2	4.7	2.3	3.6	8.0
Outras Despesas de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SUBTOTAL	21.9	27.3	30.0	29.4	29.0	28.3	29.7	34.0
Amortização da Dívida – Refinanc	12.3	14.3	25.3	16.9	22.3	23.3	14.1	8.5
Refinanc - Dívida Mobiliária	12.3	14.3	24.7	16.2	21.8	23.1	14.1	8.3
Refinanc - Dívida Contratual	0.0	0.0	0.5	0.7	0.5	0.2	0.0	0.1
TOTAL	34.2	41.6	55.3	46.3	51.3	51.5	43.8	42.5

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

1.3. A Previdência Social^{11, 12}

O sistema previdenciário foi construído originalmente como um sistema de capitalização, com cada categoria profissional constituindo sua caixa de aposentadorias e pensões. Posteriormente, tornou-se um sistema de repartição simples.

Em um sistema de capitalização, as aposentadorias individuais são custeadas pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. No sistema de repartição, as aposentadorias dos inativos são financiadas pelos ativos contemporâneos, em outras palavras, é um regime de solidariedade intergeracional.

¹¹ A Previdência Social será tratada também no capítulo a seguir.

¹² As questões previdenciárias exigiriam um tratamento muito mais amplo e profundo, porém não é a intenção do texto se aprofundar neste tópico.

Uma crítica que se faz à Constituição de 1988, pelo menos sob o ponto de vista da Previdência Social, é que essa possui o viés de privilegiar os direitos em detrimento de deveres, ou seja, ela dá ênfase no acesso aos benefícios, porém sem maiores preocupações com as fontes de financiamento (Giambiagi e Além, 2001).

A nova Constituição Federal determinou algumas alterações, as quais só foram regulamentadas em 1991, com as Leis 8212 e 8213, como o estabelecimento do piso previdenciário de um salário-mínimo para todos os benefícios, tanto para a população urbana como a rural; a correção de todos os salários de contribuição para o cômputo do salário de benefício, para evitar a corrosão do valor real pela inflação; a extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres (tempo de serviço) e a redução em cinco anos na idade para concessão das aposentadorias rurais.

A despeito do mérito social dessas iniciativas, não houve uma contrapartida em termos de esforço de aumento da receita, o que causou desequilíbrios financeiros. Com isso, a previdência social deixou de financiar a saúde, que era custeada em grande parte pelo saldo entre as receitas e as despesas da previdência, culminando em uma crise do sistema de saúde pública na primeira metade dos anos 1990 (Giambiagi e Além, 2001, p.278-219).

Logo após o Plano Real, em 1995, houve um reajuste considerável das pensões e aposentadorias em níveis superiores à inflação, uma vez que os benefícios pagos eram atrelados ao salário-mínimo, e este teve aumentos reais¹³ (gráfico 2.2.1C). A tabela 1.3A ilustra esse movimento, mostrando que o valor dos benefícios cresceu mais que proporcionalmente à quantidade dos mesmos.

Tabela 1.3A

**Benefícios previdenciários ativos - valor e
quantidade**

¹³ A variação mensal acumulada do salário-mínimo real, entre maio de 1995 e maio de 2009, foi de quase 63%.

VALOR (EM MIL R\$) E QUANTIDADE

	VALOR	QUANTIDADE
1995	3,081,247	16,176,587
1996	3,810,362	16,912,493
1997	4,518,326	17,791,587
1998	5,015,021	18,565,447
1999	5,379,208	19,204,032
2000	6,101,798	19,874,975
2001	6,923,577	20,321,811
2002	6,871,617	20,752,506
2003	8,656,784	21,517,305
2004	9,844,446	22,690,128
2005	11,188,449	23,446,401
2006	12,724,191	24,361,136
2007	13,785,252	25,005,576
2008	15,355,727	25,975,630

FONTE: Elaboração própria, com base
DATAPREV, SUB, Plano Tabular da DIIE.

Considerando-se apenas o Regime geral da Previdência Social – INSS -, observa-se uma queda na relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários. Esse fenômeno decorre, entre outros fatores, do envelhecimento da população da população brasileira; da queda do crescimento vegetativo e, conseqüentemente do contingente de ativos; e das dificuldades políticas de se mudar as regras de aposentadoria. Por conseguinte, ocorre um agravamento do déficit previdenciário, que também é intensificado pelo menor crescimento do PIB, aumento do desemprego e da informalidade. A tabela 1.3B mostra que há um descompasso entre o ritmo de crescimento de algumas variáveis.

Tabela 1.3B

Demografia e Previdência Social				
Período	Esperança de vida ao nascer - anos	Aposentados - % da população	Cobertura previdenciária direta ou indireta ¹ - % da população	Contribuintes da previdência social - % da população
1990	66.6	6.1	92.3	27.7

1991	67.0	-	-	-
1992	67.3	6.2	79.5	24.4
1993	67.7	6.9	78.6	22.5
1994	68.1	-	-	-
1995	68.5	7.3	77.8	23.0
1996	68.9	7.8	77.3	22.9
1997	69.2	7.9	76.9	22.8
1998	69.6	8.2	75.9	22.3
1999	70.0	8.4	75.3	22.2
2000	70.4	-	-	-
2001	70.7	8.4	68.9	23.1
2002	71.0	8.6	76.2	23.3
2003	71.3	8.8	66.7	23.9
2004	71.6	8.5	65.8	24.1
2005	71.9	8.7	67.0	25.1
2006	72.2	8.8	67.9	26.1
2007	72.5	8.9	68.6	26.8
2008	72.8	9.5	69.9	28.1
2009	73.1	9.6	70.2	28.5

Fonte: IBGE e IPEA

1/ Proporção de indivíduos que tinham cobertura previdenciária direta (por serem contribuintes, beneficiários de benefícios permanentes de aposentadoria ou pensão, ou por serem ambos) ou que, pelos critérios da legislação atual, teriam direito a cobertura indireta (por terem algum vínculo legal de dependência previdenciária a um detentor de cobertura direta). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

A reforma da Previdência Social de 1998, aprovou a emenda constitucional número 20, tornando as regras da aposentadoria pública mais rígidas. Em 1999, foi aprovado o fator previdenciário¹⁴, com a Lei 9.876. O fator previdenciário é uma equação que considera o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria. A nova regra ampliava gradualmente a base de cálculo dos benefícios, que passa a corresponder às 80% maiores remunerações de toda a vida laboral dos segurados.

¹⁴ A concepção do fator previdenciário partiu da percepção, consensual entre os especialistas, que um dos principais problemas do nosso sistema de previdência reside na ausência de correlação entre contribuições e benefícios (Informe de Previdência Social, 1999a).

Ainda em 1999, houve a instituição do limite de idade de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres como condição de elegibilidade para a aposentadoria proporcional reduziu para menos da metade a quantidade de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição. Cabe ressaltar que as reduções do déficit até esse ano, oriundas da melhora do fluxo de caixa da previdência, deveu-se ao aumento da arrecadação resultado do esforço de recuperação de dívidas ativas e da melhoria no sistema de fiscalização do INSS (Informe de Previdência Social, 1999b).

No entanto, questões como a informalidade do mercado de trabalho, fatores demográficos e o desequilíbrio atuarial do sistema ainda continuam a impactar os gastos da previdência, de modo que, no longo prazo, os efeitos de qualquer aumento da arrecadação sejam dissipados.

1.4. O Brasil e problemas sociais na década atual

O Governo Central vem conseguindo resultados primários expressivos. Na série a partir de 2004, usando o conceito acima da linha, tem-se que, a despeito dos valores negativos da Previdência Social, o resultado foi positivo, 2% em média.

Tabela 1.4A

Resultado primário do Governo Central

Conceito acima da linha

Fluxos acumulados em 12 meses – % PIB

Ano	Resultado do governo federal			Resultado do	Resultado do
	Tesouro Nacional	Previdência Social	Total	Banco Central	Governo Central ^{1/}
2004	4.2	- 1.6	2.6	0.0	2.5
2005	4.2	- 1.8	2.5	0.0	2.5
2006	3.8	- 1.8	2.1	0.0	2.1
2007	3.9	- 1.7	2.2	0.0	2.2
2008	3.6	- 1.2	2.4	0.0	2.4
2009	2.4	- 1.7	0.7	0.0	0.7

Fonte: STN

1/ (+) = superávit; (-) = déficit.

Em 2009, as despesas primárias primário do Governo Central foram de 21,8% do PIB e as receitas primárias somaram 22,5%. A carga tributária ficou em torno de 35% do PIB. A taxa de investimento¹⁵ total foi de 16,9% e considerando apenas o investimento público, foi de 4,34%. O crescimento econômico da década atual (até 2009) foi de 3,2%, superior ao da década de 1990, que foi de 2,54%.

Tabela 1.4B

Resultado primário do Governo Central

Conceito acima da linha

Fluxos acumulados em 12 meses – % PIB

Fim de	Receitas	Despesas	Fundo Soberano
--------	----------	----------	----------------

¹⁵ Taxa de investimento considerada como a razão entre a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) e o PIB.

período	Tesouro Nacional (a)	Previdência Social (b)	Banco Central (c)	Total d = (a+b+c)	Tesouro Nacional (e)	Previdência Social (f)	Banco Central (g)	Total h = (e+f+g)	do Brasil (i)
2004	16.7	4.8	0.1	21.6	12.5	6.5	0.1	19.1	0.0
2005	17.6	5.0	0.1	22.7	13.4	6.8	0.1	20.3	0.0
2006	17.7	5.2	0.1	22.9	13.8	7.0	0.1	20.9	0.0
2007	17.9	5.3	0.0	23.3	14.0	7.0	0.1	21.1	0.0
2008	18.3	5.4	0.1	23.8	14.3	6.6	0.1	21.0	0.5
2009	17.0	5.4	0.1	22.5	14.6	7.1	0.1	21.8	0.0

Fonte: STN

A tabela 1.4C mostra que os gastos públicos que mais aumentaram foram os previdenciários (que passaram de 5,8% do PIB em 2001 e chegaram a 7,2% em 2009), seguidos pelas despesas de custeio e capital – outras despesas de custeio e capital (aumentaram em 0,5% do PIB entre 2001 e 2009, chegando a 4,5%) e benefícios assistenciais (que em 2001 não tinham peso, mas em 2009 representaram 0,9% do PIB) – ou seja, grande parte são aqueles considerados como “gastos sociais”.

Tabela 1.4C

RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL

Dados anuais realizados - % PIB

Resultado Primário	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. RECEITA TOTAL	20.8%	21.7%	21.0%	21.6%	22.7%	22.9%	23.3%	23.8%	23.5%
I.1. Receitas do Tesouro	15.9%	16.8%	16.2%	16.7%	17.6%	17.7%	17.9%	18.3%	17.7%
I.1.1. Receita Bruta	16.4%	17.4%	16.9%	17.4%	18.3%	18.1%	18.4%	18.8%	18.1%
- Impostos	7.5%	8.0%	7.4%	7.2%	7.8%	7.7%	8.1%	9.0%	8.2%
- Contribuições	6.8%	7.5%	7.6%	8.3%	8.5%	8.1%	8.2%	7.2%	6.8%
- Demais	2.1%	1.9%	1.9%	1.9%	2.1%	2.3%	2.2%	2.7%	3.2%

Resultado Primário	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%
VI. RESULT. PRIM. GOV CENTRAL (III - IV - V)	1.7%	2.1%	2.3%	2.5%	2.5%	2.1%	2.2%	2.4%	1.3%
VI.1. Tesouro Nacional	2.7%	3.3%	3.9%	4.2%	4.2%	3.8%	3.9%	3.6%	2.6%
V.2. Previdência Social (RGPS) (8)	-1.0%	-1.2%	-1.6%	-1.6%	-1.7%	-1.8%	-1.7%	-1.2%	-1.4%
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano (2)	0.0%	-0.2%	-0.5%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.5%	0.0%	-0.1%
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural (2)	-1.0%	-1.0%	-1.0%	-1.0%	-1.1%	-1.2%	-1.2%	-1.2%	-1.3%
VI.3. Banco Central (9)	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
VI. AJUSTE METODOLÓGICO	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
IX.RESULT PRIM. GOV CENTRAL (VI+VII+VIII) ¹¹	1.7%	2.2%	2.3%	2.7%	2.6%	2.2%	2.2%	2.4%	1.4%
Resultado Nominal									
X. JUROS NOMINAIS (11)	-3.6%	-2.8%	-5.9%	-4.1%	-6.0%	-5.3%	-4.5%	-3.2%	-4.8%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) (11)	-1.9%	-0.7%	-3.7%	-1.4%	-3.4%	-3.1%	-2.2%	-0.8%	-3.4%
PIB Nominal	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

² Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

³ Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

⁸ Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.

⁹ Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

¹¹ Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O aumento desse tipo de gasto tem sido motivado principalmente pela estrutural pobreza e desigualdade que acometem a sociedade brasileira. Embora os indicadores de pobreza tenham melhorado, estes ainda são expressivos – em 20 anos, a taxa de extrema pobreza caiu de quase 20%, para 7,3%, e a taxa de pobreza passou de 42% para 21,4%.

Tabela 1.4D^{16,17,18}

¹⁶ Segundo o IPEA "Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de indigência (ou miséria, ou extrema pobreza). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do

Pobreza e Desigualdade

Ano	Taxa de extrema pobreza - %	Taxa de pobreza - %	Coefficiente de Gini
1990	19.95	41.92	0.614
1991	-	-	-
1992	19.97	42.09	0.583
1993	20.27	42.98	0.604
1994	-	-	-
1995	15.19	35.08	0.601
1996	15.63	34.73	0.602
1997	15.58	35.18	0.602
1998	14.52	33.97	0.600
1999	15.03	35.26	0.594
2000	-	-	-
2001	15.28	35.17	0.596
2002	13.99	34.40	0.589
2003	15.20	35.79	0.583
2004	13.20	33.70	0.572
2005	11.49	30.82	0.569
2006	9.44	26.75	0.563
2007	8.65	24.24	0.556
2008	7.57	22.59	0.548
2009	7.28	21.42	0.543

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Segundo Pochmann (2005)

Percebe-se que a diminuição real e per capita do gasto social não foi o principal mecanismo de ajuste das finanças públicas no período recente, uma vez que os investimentos do governo federal registraram queda de quase 40% em termos reais e per capita.

E de acordo com Afonso (2006):

O Brasil não assistiu a um recuo do estado no campo das políticas sociais... não foi esse o conteúdo ou a orientação das reformas, que afinal têm registrado resultados positivos no plano institucional, garantindo e ampliando o universalismo e reduzindo razoavelmente as distorções do sistema. A experiência

valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE)."

¹⁷ Segundo o IPEA "Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE)."

¹⁸ Segundo o IPEA "Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE)."

brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas (Draibe, 2002 apud Afonso, 2006, p. 27).

Considerando os diferentes comportamentos entre investimento e gasto social, grande parte da elevação do nível geral de emprego urbano dependeu significativamente do aumento nas despesas com saúde, educação, habitação, previdência e assistência social, trabalho, entre outras. Para ilustrar o fato, o Pochmann (2005) afirma “basta mencionar que entre os anos de 2003 e 2004, 33,9% do total do emprego urbano aberto no Brasil foi determinado fundamentalmente pelo gasto social.”

Com relação à desigualdade e tomando-se como referência o Índice de Gini (que trata do comportamento da renda do trabalho de todas as pessoas com mais de 10 anos, ocupadas e com rendimento), este que era 0,601 em 1995 e chegou, em 2009, a 0,543, refletindo uma melhora da renda, devido ao aumento do poder de compra do salário mínimo, que impactou conjuntamente no contingente de beneficiados pela assistência e no contingente de ocupados.

Um ponto a ser explorado sobre a questão social e programas assistenciais é que estes carecem de uma abordagem integrada com outras políticas públicas sociais, de modo que viabilizassem enfrentar a questão estrutural e, no médio ou longo prazo, com a aceleração do crescimento e a criação de mais empregos, os benefícios assistenciais pudessem ser reduzidos.

Outra preocupação que surge refere-se sobre o financiamento das políticas sociais. Segundo Serra e Afonso (2007 b.):

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).[...]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.

A tabela 1.4E corrobora essa idéia: observa-se o que aumento da carga tributária total como proporção do PIB foi a um ritmo menor do que o das contribuições.

Tabela 1.4E

Carga Tributária e Contribuições

Ano	Carga tributária total - % PIB	Contribuições - % PIB
1994	27.90	8.95
1995	28.44	8.10
1996	28.63	9.40
1997	28.58	9.89
1998	29.33	9.57
1999	31.07	10.68
2000	30.36	11.85
2001	31.87	12.37
2002	32.35	13.10
2003	31.90	13.30
2004	32.82	14.12
2005	33.83	14.43
2006	34.12	13.54
2007	34.71	13.70
2008	34.80	12.71

Fonte: IBGE e SIAFI - STN/CONT/GEINC

Percebe-se, portanto, que a maior parte desse financiamento público – não só da seguridade social, mas também dos encargos financeiros da dívida pública, como dito anteriormente - ocorre por meio de impostos (contribuições), que causam uma distorção na alocação dos recursos e geram ineficiência, comprometendo ainda mais o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país.

CAPÍTULO 2

Os gastos sociais no Brasil

Introdução ao capítulo

Este capítulo apresenta e discute a evolução dos gastos públicos no período analisado, mostrando a alocação e execução dos recursos feita por cada um dos entes federativos – União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

Os indicadores sociais selecionadas para análise foram algumas das despesas classificadas por função¹⁹ – educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, trabalho e assistência e previdência – tanto para a União como para Estados e Distrito Federal e Municípios para os anos de 1995 a 2009. Essas informações encontram-se disponíveis em diversos sítios de órgãos públicos, como Tesouro Nacional, Secretaria do Orçamento Federal, Banco Central do Brasil, Tribunal de Contas da União, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento, Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, entre outros.

2.1 Digressão

Até 1994, o resultado primário sofria uma distorção causada pelos efeitos da inflação. Após a estabilização monetária o déficit primário se tornou aparente e crescente.

¹⁹ As demais funções são: Legislativa, Judiciária, Administração e Planejamento, Agricultura, Comunicações, Defesa Nacional e Segurança Pública, Energia e Recursos Minerais, Indústria Comércio e Serviços, Relações Exteriores e Transportes.

Apresentou, entre 1995 e 2002, dois picos: o primeiro, em 1999, quando houve uma maxidesvalorização do Real frente ao dólar e a flexibilização do regime cambial, quando a dívida pública estava fortemente indexada ao câmbio; o segundo, em 2002, quando os mercados precificaram o momento político da primeira eleição de Lula, o que acabou resultando em uma nova desvalorização cambial de enorme magnitude. A partir de 2003, já afastados os rumores de ruptura do governo Lula com o endividamento interno e externo do país e com a assunção do tripé da política macroeconômica do governo FHC, a saber, superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação, o déficit primário voltou a cair.

Giambiagi (2007, p.10) descreve o período da seguinte forma:

[...] de 1990 a 1994 elas foram em média estritamente “zeradas”, graças a uma combinação de melhora do resultado primário e redução das despesas com juros reais expressas como proporção do PIB. Em parte, porém, essa melhora do resultado primário envolveu um componente algo espúrio, uma vez que a melhora foi baseada na facilidade que a alta inflação permitia para ajustar o valor das despesas reais em função dos objetivos fiscais do governo em um contexto de receitas razoavelmente indexadas à inflação. Em contraste com isso, os anos do primeiro Governo FHC (1995-1998) podem ser definidos como sendo de “déficit aberto”. Com efeito, o resultado primário consolidado do setor público, que, na média de 1990-1994, fora de 2,8% do PIB, tornou-se um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995-1998. Isso, somado às despesas de juros – já expressas em termos nominais – de 6,0% do PIB, gerou um déficit nominal médio de 6,2% do PIB no período, em que pese a retórica de austeridade do governo na época. Nesse contexto, a dívida líquida do setor público (DLSP), que no começo do Plano Real, em 1994, era de 30% do PIB, atingiu 39% do PIB quatro anos depois. O segundo Governo FHC (1999-2002) pode ser definido como sendo de “ajuste com endividamento”, após o forte ajuste primário de 1999. Embora a menor despesa com juros reais e o ajustamento primário tenham diminuído as NFSP nominais do período para 4,0% do PIB, estas continuaram sendo importantes. Ao mesmo tempo, o expressivo aumento da importância relativa da dívida pública associada à taxa de câmbio e o reconhecimento de passivos contingentes acabaram elevando a dívida pública para perigosos 51% do PIB no final de 2002. Finalmente, os anos Lula, de 2003 em diante, caracterizaram-se por uma fase de “controle do endividamento”, com progressiva redução da importância relativa do endividamento público.

Um país que apresenta desigualdades regionais e socioeconômicas tão marcantes como o Brasil, exige que seu sistema fiscal ajude a atenuar tais distorções. O baixo crescimento econômico, verificado desde a década de 1980 (tabela 2.1A), contribuiu para manter esse cenário.

Tabela 2.1A

Período	Taxas médias de crescimento (%)		
	PIB	População	PIB <i>per capita</i>
Década de 60 (1961-1970)	6.17	2.89	3.19
Década de 70 (1971-1980)	8.63	2.44	6.04
Década de 80 (1981-1990)	1.57	2.14	-0.56
Década de 90 (1991-2000)	2.54	1.57	0.95
De 2001 a 2009	3.20	1.25	1.93

Fonte: FGV e IBGE

Na tabela 2.1B, vê-se que as taxas médias das últimas duas décadas, tanto do PIB como do PIB per capita, foram crescentes, mas o ritmo não foi muito consistente, com alguns sinais de sustentabilidade somente a partir de 2004. A exceção neste último período é 2009, considerado de ajuste diante da crise financeira global iniciada em 2008. Porém, o PIB per capita de todo o período apresentou uma variação percentual real mais modesta, ficando negativo em vários anos, ou seja, o produto não cresceu na mesma medida que a população.

Tabela 2.1B

PIB e PIB per capita							
Ano	Preços correntes em milhões R\$	Em milhões R\$ de 2009	Variação % real	População Em mil	Per capita		
					Preços correntes R\$	Em R\$ de 2009	Variação % real
1994	349,205	2,056,033	5.9	156,431	2,232	13,143	4.2
1995	705,641	2,142,876	4.2	158,875	4,441	13,488	2.6
1996	843,966	2,188,958	2.2	161,323	5,232	13,569	0.6
1997	939,147	2,262,842	3.4	163,780	5,734	13,816	1.8
1998	979,276	2,263,642	0.0	166,252	5,890	13,616	-1.5
1999	1,065,000	2,269,393	0.3	168,754	6,311	13,448	-1.2
2000	1,179,482	2,367,118	4.3	171,280	6,886	13,820	2.8
2001	1,302,136	2,398,201	1.3	173,808	7,492	13,798	-0.2
2002	1,477,822	2,461,947	2.7	176,304	8,382	13,964	1.2
2003	1,699,948	2,490,178	1.1	178,741	9,511	13,932	-0.2
2004	1,941,498	2,632,424	5.7	181,106	10,720	14,535	4.3
2005	2,147,239	2,715,600	3.2	183,383	11,709	14,808	1.9
2006	2,369,484	2,823,437	4.0	185,564	12,769	15,215	2.7
2007	2,661,344	2,995,028	6.1	187,642	14,183	15,961	4.9
2008	3,004,881	3,148,854	5.1	189,613	15,847	16,607	4.0
2009	3,143,015	3,143,015	-0.2	191,481	16,414	16,414	-1.2

Fonte: IBGE e Banco Central

É nesse contexto que este trabalho aborda o comportamento das despesas sociais e do investimento público.

2.2 Despesas sociais

Conforme mencionado, a análise de gasto social será realizada com algumas das despesas classificadas por função – educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, trabalho e assistência e previdência – tanto para a União como para Estados e Distrito Federal e Municípios, para os anos de 1995 a 2009, disponíveis no sítio do Tesouro Nacional.

2.2.1 União

Tomando-se os valores das despesas sociais para a União, na tabela 2.2.1A, temos que o crescimento não foi contínuo nem tão intenso. Em 1995, a proporção das despesas sociais da União em relação ao PIB era de 11,7%, reduzindo-se para 11,3% em 1997, superando 12% entre 1998 e 2005 (exceto em 2000), alcançou 13,1% em 2006, caiu nos dois anos seguintes e atingiu 13,7% em 2009- o maior percentual após a estabilização da inflação.

Tabela 2.2.1.A

	FUNÇÃO SOCIAL	PIB	FUNÇÃO SOCIAL/PIB
1995	82,363,625,139.51	705,640,892,091.87	11.7%
1996	95,471,233,020.74	843,965,631,318.91	11.3%
1997	106,027,643,336.58	939,146,616,911.84	11.3%
1998	120,864,022,084.22	979,275,748,883.34	12.3%
1999	132,472,491,198.19	1,064,999,711,799.09	12.4%
2000	137,178,671,067.14	1,179,482,000,000.00	11.6%
2001	156,914,866,769.49	1,302,136,000,000.00	12.1%
2002	177,816,788,444.51	1,477,822,000,000.00	12.0%
2003	205,539,988,958.14	1,699,948,000,000.00	12.1%
2004	239,667,865,353.94	1,941,498,000,000.00	12.3%
2005	272,963,201,167.46	2,147,239,000,000.00	12.7%
2006	311,424,244,533.30	2,369,484,000,000.00	13.1%
2007	336,839,143,813.24	2,661,344,000,000.00	12.7%
2008	375,315,764,738.47	3,004,881,057,000.00	12.5%
2009	431,514,157,992.59	3,143,014,695,014.36	13.7%

Fonte: SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE

Por outro lado, quando se observa a série histórica das despesas da União por função em relação às suas despesas totais, a mudança de patamar é mais intensa (gráfico 2.2.1A): com oscilações entre 1995 e 2009 – elas saem de 45,5% em 1999 para 77,2% em 2002, mantendo-se relativamente crescente a partir de então e atingindo 82,5% na média entre 2007 e 2009. Esse salto verificado entre o biênio 1999-2000 está mais relacionado à queda do valor

nominal do total despesas por função do que ao aumento nominal das despesas sociais, efeito verificado em decorrência do ajustamento fiscal. Em termos nominais, as funções habitação e urbanismo, saúde e saneamento e trabalho, tiveram aumento. As demais funções sociais - educação e cultura e trabalho -, tiveram seus valores nominais reduzidos, mas a participação em termos relativos dessas, manteve-se estável no primeiro caso (6%) e aumentou no segundo (de 3% para 4%). As áreas que sofreram maiores reduções, em termos nominais, foram Administração e Planejamento, Energia e Recursos Minerais e Agricultura (95%, 49% e 36%, respectivamente); já em termos de participação, apenas a primeira função perdeu participação.

Gráfico 2.2.1A



No que se refere à composição dessas despesas, nota-se que o maior item, representando sempre mais que 60% - e chegando a quase 75% do total dos gastos sociais -, é assistência e previdência. O item que representa menor peso, raramente chegando a 1%, é habitação e urbanismo. A função trabalho manteve-se relativamente estável, em torno dos 5% em média. Saúde e saneamento apresentou um ligeiro aumento – em 1995 representava 10,9% dos gastos sociais e em 2009, 11,5%. Educação e cultura apresentou uma redução em sua

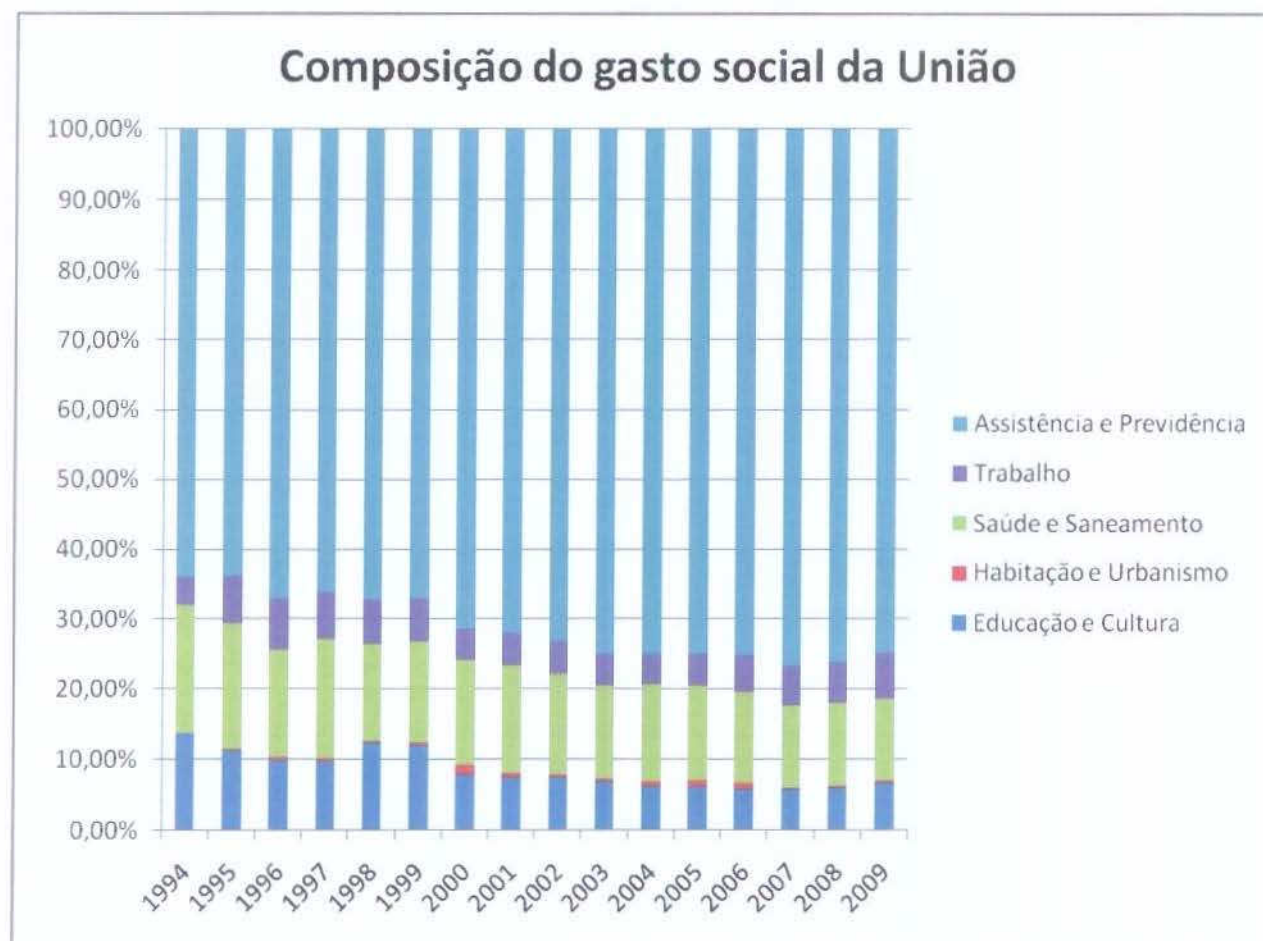
participação no total – no início do período representava 11,4% e ao final, 6,7% (tabela 2.2.1B).

Tabela 2.2.1B

Despesa da União por função							
		Educação e Cultura	Habitação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Trabalho	Assistência e Previdência	TOTAL
1995	total	6.9%	0.1%	10.9%	4.1%	38.7%	60.6%
	social	11.4%	0.1%	17.9%	6.7%	63.8%	100.0%
1996	total	6.0%	0.2%	9.3%	4.4%	40.4%	60.3%
	social	9.9%	0.4%	15.4%	7.3%	67.0%	100.0%
1997	total	4.5%	0.2%	7.8%	3.1%	30.2%	45.7%
	social	9.8%	0.4%	17.0%	6.8%	66.0%	100.0%
1998	total	5.4%	0.1%	6.0%	2.8%	29.3%	43.7%
	social	12.3%	0.3%	13.7%	6.5%	67.2%	100.0%
1999	total	5.5%	0.1%	6.6%	2.8%	30.5%	45.5%
	social	12.1%	0.2%	14.5%	6.1%	67.1%	100.0%
2000	total	6.1%	1.0%	11.5%	3.5%	55.1%	77.2%
	social	7.9%	1.3%	14.9%	4.6%	71.3%	100.0%
2001	total	5.9%	0.4%	11.7%	3.7%	55.5%	77.2%
	social	7.6%	0.5%	15.2%	4.7%	71.9%	100.0%
2002	total	5.7%	0.3%	10.9%	3.6%	55.2%	75.6%
	social	7.6%	0.3%	14.4%	4.8%	73.0%	100.0%
2003	total	5.6%	0.2%	10.6%	3.7%	59.8%	79.8%
	social	7.0%	0.2%	13.2%	4.6%	74.9%	100.0%
2004	total	5.0%	0.6%	11.1%	3.6%	60.1%	80.4%
	social	6.2%	0.7%	13.8%	4.5%	74.8%	100.0%
2005	total	4.9%	0.8%	10.8%	3.7%	60.2%	80.5%
	social	6.1%	1.0%	13.4%	4.7%	74.8%	100.0%
2006	total	4.6%	0.9%	10.3%	4.3%	60.8%	80.9%
	social	5.7%	1.1%	12.8%	5.3%	75.2%	100.0%
2007	total	4.7%	0.2%	9.6%	4.7%	63.0%	82.3%
	social	5.7%	0.3%	11.7%	5.7%	76.6%	100.0%
2008	total	4.9%	0.3%	9.7%	4.8%	63.0%	82.7%
	social	6.0%	0.3%	11.8%	5.8%	76.1%	100.0%
2009	total	5.6%	0.3%	9.5%	5.4%	61.7%	82.5%
	social	6.7%	0.4%	11.5%	6.6%	74.8%	100.0%

Fonte: SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 2.2.1B



Em um primeiro momento, tem-se a impressão que gastos como saúde e educação, que podem ser vistos com um caráter mais estruturante e universal, estão perdendo “espaço” para a previdência e assistência. De fato isso tem ocorrido, mas deve-se lembrar que essas funções passaram cada vez mais a ser de responsabilidade dos governos subnacionais (Estados e Municípios), sob a idéia da eficiência alocativa, em que o provedor do serviço deve se encontrar mais próximo do beneficiário deste. Nessa linha, faz sentido que a União concentre em si funções mais abrangentes e impessoais, como a Previdência Social, mas de qualquer forma, esta tem aumentado significativamente e se tornado um peso dentro do orçamento público, na medida em que comprime outros gastos (como o investimento público).

As tabelas a seguir (2.2.1C e 2.2.1D) mostram a quantidade e o valor dos benefícios previdenciários (contemplam apenas o Regime Geral da Previdência Social – RGPS) e assistenciais ativos para se ter uma idéia da evolução dessas despesas. Os benefícios são quase a totalidade e vem crescendo ao longo dos anos – em 2008, o valor foi quase 61% maior que em 1994. Deve ser levado em consideração o fato que o país tem uma população, que embora esteja envelhecendo, ainda jovem. Também observa-se que do total de benefícios, os assistenciais estão aumentando - em 1995 representavam 8,3% e em 2009, 12,8%.

Tabela 2.2.1.C

Quantidade e participação de benefícios ativos
QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS ATIVOS - RGPS

	BENEFÍCIOS	%	PREVIDENCIÁRIOS	ACIDENTÁRIOS	ASSISTENCIAIS	%	TOTAL	TOTAL %
1995	14,829,435	91.7	14,268,898	560,537	1,347,152	8.3	16,176,587	100.0
1996	15,314,027	90.5	14,738,242	575,785	1,598,466	9.5	16,912,493	100.0
1997	15,972,578	89.8	15,364,805	607,773	1,819,009	10.2	17,791,587	100.0
1998	16,617,502	89.5	15,991,569	625,933	1,947,945	10.5	18,565,447	100.0
1999	17,149,117	89.3	16,510,332	638,785	2,054,915	10.7	19,204,032	100.0
2000	17,712,717	89.1	17,060,413	652,304	2,162,258	10.9	19,874,975	100.0
2001	18,099,051	89.1	17,431,361	667,690	2,222,760	10.9	20,321,811	100.0
2002	18,509,085	89.2	17,810,495	698,590	2,243,421	10.8	20,752,506	100.0
2003	19,198,375	89.2	18,482,780	715,595	2,318,930	10.8	21,517,305	100.0
2004	20,073,746	88.5	19,341,644	732,102	2,616,382	11.5	22,690,128	100.0
2005	20,665,555	88.1	19,941,696	723,859	2,780,846	11.9	23,446,401	100.0
2006	21,401,598	87.9	20,687,521	714,077	2,951,323	12.1	24,361,136	100.0
2007	21,885,303	87.5	21,136,507	748,796	3,112,936	12.4	25,005,576	100.0
2008	22,637,836	87.2	21,852,564	785,272	3,330,163	12.8	25,975,630	100.0

FONTE: Elaboração própria, com base DATAPREV, SUB, Plano Tabular da DIIE.

Tomando-se o valor desses benefícios (tabela 2.2.1D), tem-se um aumento ainda mais expressivo – em 2009 o valor foi quase 400% maior do que em 1995. A razão para isso, discutida no capítulo anterior, pode ser encontrada na vinculação dos benefícios pagos ao valor do salário-mínimo e no crescimento real deste último no período (gráfico 2.2.1C).

Relativamente à participação no total, o valor dos benefícios assistenciais é menos representativo, situando-se em torno de 9% em 2009.

Tabela 2.2.1.D

Valor e participação de benefícios ativos
VALOR DE BENEFÍCIOS ATIVOS (EM MIL R\$) - RGPS

	BENEFÍCIOS	%	PREVIDENCIÁRIOS	ACIDENTÁRIOS	ASSISTENCIAIS	%	TOTAL	TOTAL %
1995	2,939,749	95.4	2,811,183	128,566	141,498	4.6	3,081,247	100.0
1996	3,584,662	94.1	3,429,059	155,604	225,700	5.9	3,810,362	100.0
1997	4,260,534	94.3	4,078,677	181,856	257,792	5.7	4,518,326	100.0
1998	4,724,328	94.2	4,530,869	193,458	290,693	5.8	5,015,021	100.0
1999	5,066,526	94.2	4,861,702	204,824	312,682	5.8	5,379,208	100.0
2000	5,740,382	94.1	5,512,192	228,190	361,416	5.9	6,101,798	100.0
2001	6,489,067	93.7	6,240,731	248,335	434,511	6.3	6,923,577	100.0
2002	6,419,215	93.4	6,199,420	219,795	452,402	6.6	6,871,617	100.0
2003	8,095,889	93.5	7,815,874	280,015	560,896	6.5	8,656,784	100.0
2004	9,159,521	93.0	8,846,191	313,330	684,926	7.0	9,844,446	100.0
2005	10,348,964	92.5	10,014,593	334,371	839,485	7.5	11,188,449	100.0
2006	11,676,145	91.8	11,328,210	347,936	1,038,584	8.2	12,724,191	100.0
2007	12,587,606	91.3	12,196,241	391,365	1,188,843	8.6	13,785,252	100.0
2008	13,957,969	90.9	13,511,884	446,085	1,388,287	9.0	15,355,727	100.0

FONTE: Elaboração própria, com base DATAPREV, SUB, Plano Tabular da DIIE.

Gráfico 2.2.1C



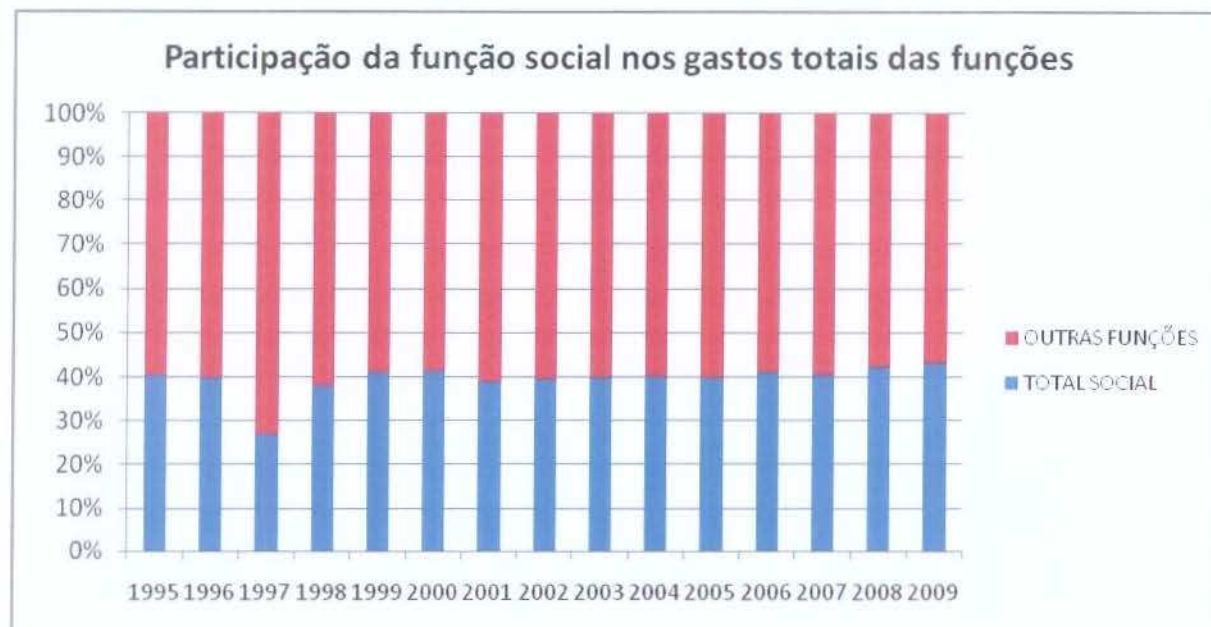
Mesmo com as reformas realizadas nos governos de FHC e Lula, os problemas da Previdência Social ainda estão longe de serem resolvidos.

2.2.2 Estados e Distrito Federal

Olhando-se para as despesas por função na esfera estadual, tem-se que estas aumentaram mais de cinco vezes em termos nominais no período de 1995 a 2009. Ao contrário do que ocorreu na União, as despesas em termos nominais não sofreram redução entre os anos de 1999 e 2000.

Mas quando se agrupam as funções em despesas sociais e outras despesas (gráfico 2.2.2A), verifica-se que a proporção entre elas sofreu pouca alteração – em 1995 as despesas sociais correspondiam a 40,4% do total e em 2009, a 43,3%.

Gráfico 2.2.2A



Considerando essas funções apenas em relação ao total das despesas sociais, a função que apresenta a maior participação é educação e cultura – até 2008 representava mais de 40%, apresentado uma queda em 2009, chegando aos 37,6%.

Até o ano de 2000, a segunda maior participação era a função assistência e previdência. Faz-se necessário ressaltar que, após 2001, temos os valores separados para assistência e para a previdência, e mesmo somando-se as duas funções, o percentual delas deixou de ocupar a segunda maior participação do total das despesas. A partir de 1997, quando representavam 39,3%, essas funções apresentaram queda - em 2000 eram 32,3% e em 2001, 23%. Após esse período, houve uma inflexão e a participação da previdência voltou a subir, chegando em 2009 ao patamar de 29%. A assistência, em contrapartida, apresentou queda significativa – em 2002 era 2,5% e em 2009 1,9% do total.

Saúde e saneamento fizeram o caminho inverso da assistência e previdência. Até 2000, eram a terceira função mais representativa e, após esse período, passaram a ser a segunda. Em 1995 o percentual era de 20,9% e em 2000 de 18,8%. Em 2001 representavam 24,8% e em 2009 27,8%, voltando a ficar abaixo da previdência.

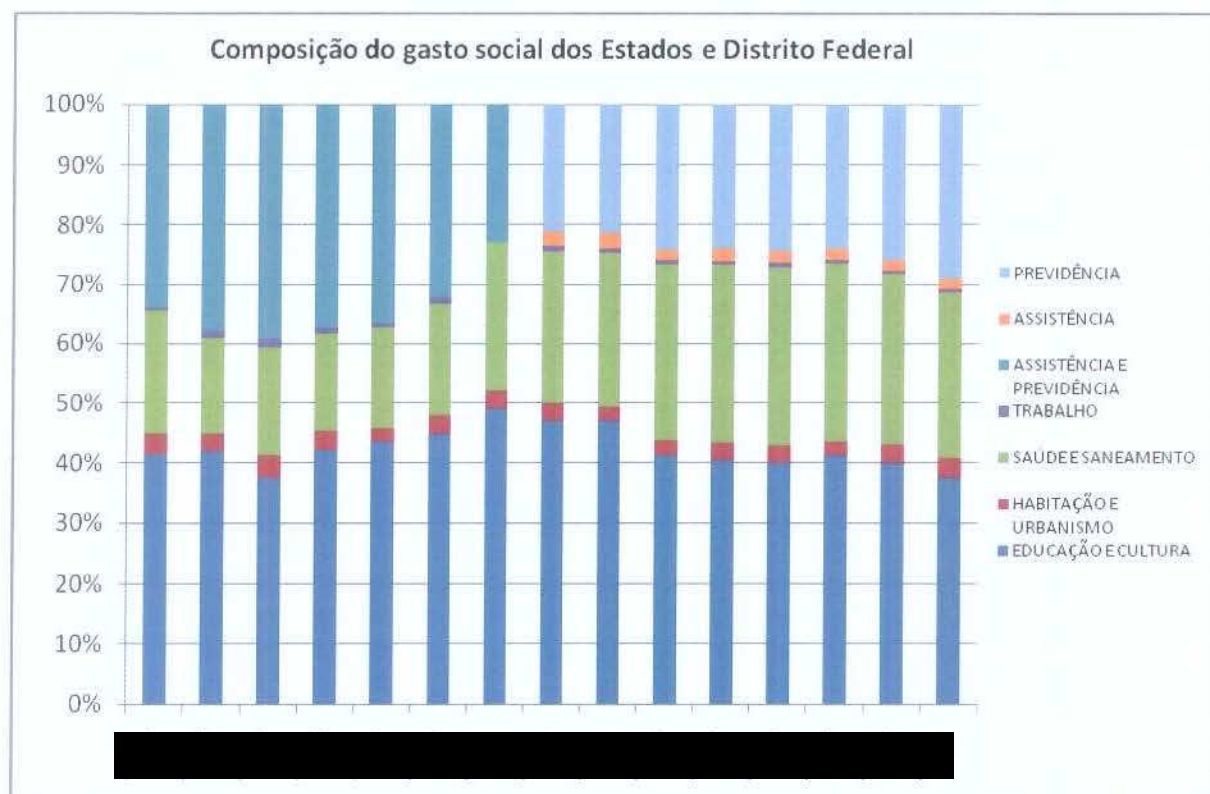
As funções habitação e urbanismo e trabalho não sofreram grandes oscilações na participação dos gastos sociais, sendo que a primeira se situou em torno de 1,2% e a segunda, próximo a 0,5%, em quase todo o período considerado.

Tabela 2.2.2A

Despesas por função - Estados e Distrito Federal									
		Educação e cultura	Habitação e urbanismo	Saúde e saneamento	Trabalho	Assistência e previdência	Assistência	Previdência	TOTAL
1995	social	16.8%	1.3%	8.4%	0.2%	13.7%	0.0%	0.0%	40.4%
	total	41.6%	3.2%	20.9%	0.5%	33.9%	0.0%	0.0%	100.0%
1996	social	16.8%	1.1%	6.4%	0.4%	15.2%	0.0%	0.0%	40.0%
	total	42.0%	2.9%	16.1%	1.1%	37.9%	0.0%	0.0%	100.0%
1997	social	10.0%	1.0%	4.9%	0.3%	10.5%	0.0%	0.0%	26.8%
	total	37.5%	3.8%	18.2%	1.2%	39.3%	0.0%	0.0%	100.0%
1998	social	16.0%	1.2%	6.2%	0.4%	14.2%	0.0%	0.0%	38.0%
	total	42.2%	3.1%	16.4%	1.0%	37.3%	0.0%	0.0%	100.0%
1999	social	17.8%	1.0%	6.9%	0.3%	14.9%	0.0%	0.0%	40.9%
	total	43.5%	2.3%	16.9%	0.8%	36.5%	0.0%	0.0%	100.0%
2000	social	18.5%	1.3%	7.8%	0.4%	13.3%	0.0%	0.0%	41.2%
	total	44.8%	3.1%	18.8%	1.0%	32.3%	0.0%	0.0%	100.0%
2001	social	19.0%	1.3%	9.6%	0.0%	8.9%	0.0%	0.0%	38.9%
	total	49.0%	3.2%	24.8%	0.0%	23.0%	0.0%	0.0%	100.0%
2002	social	18.6%	1.2%	10.2%	0.3%	0.0%	1.0%	8.4%	39.6%
	total	47.0%	3.0%	25.6%	0.8%	0.0%	2.5%	21.2%	100.0%
2003	social	18.7%	0.9%	10.4%	0.3%	0.0%	1.0%	8.6%	39.9%
	total	47.0%	2.3%	26.1%	0.6%	0.0%	2.6%	21.4%	100.0%
2004	social	16.6%	1.1%	11.9%	0.2%	0.0%	0.7%	9.8%	40.3%
	total	41.2%	2.6%	29.5%	0.5%	0.0%	1.8%	24.3%	100.0%
2005	social	16.1%	1.1%	11.9%	0.3%	0.0%	0.8%	9.6%	39.8%
	total	40.5%	2.8%	29.9%	0.7%	0.0%	2.1%	24.0%	100.0%
2006	social	16.4%	1.2%	12.3%	0.2%	0.0%	0.8%	10.0%	41.0%
	total	40.0%	3.0%	30.0%	0.6%	0.0%	2.1%	24.4%	100.0%
2007	social	16.6%	0.9%	12.2%	0.2%	0.0%	0.8%	9.7%	40.4%
	total	41.2%	2.2%	30.1%	0.5%	0.0%	1.9%	24.0%	100.0%
2008	social	16.9%	1.4%	12.1%	0.2%	0.0%	0.7%	11.1%	42.4%
	total	39.9%	3.3%	28.6%	0.5%	0.0%	1.7%	26.1%	100.0%
2009	total	16.3%	1.4%	12.0%	0.2%	0.0%	0.8%	12.6%	43.3%
	social	37.6%	3.2%	27.8%	0.5%	0.0%	1.9%	29.0%	100.0%

Fonte: SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 2.2.2B



Novamente, verifica-se que a responsabilidade pela execução dos serviços referentes às funções como educação e cultura e saúde e saneamento (a última podendo ser considerada como uma função tipicamente estadual) tem ficado cada vez mais sob a responsabilidade das esferas subnacionais de governo.

2.2.3 Municípios

Sob o ponto de vista da esfera municipal, tem-se que o montante das despesas sociais também cresceram em termos nominais de forma exponencial. No total das despesas por função, o percentual das despesas sociais também aumentou – de pouco mais de 60% em 1996 (o Tesouro Nacional não dispõe dados de despesa por função em nível municipal para os anos de 1994 e 1995) para 72,7%, em 2009.

Tabela 2.2.3A

Despesas municipais por função									
		Educação e cultura	Habitação e urbanismo	Saúde e saneamento	Assistência e previdência	Assistência	Previdência	Trabalho	TOTAL
1996	social	36.2%	23.8%	28.0%	11.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	total	22.0%	14.5%	17.1%	7.2%	0.0%	0.0%	0.0%	60.8%
1997	social	33.7%	21.0%	28.2%	13.7%	0.0%	0.0%	3.5%	100.0%
	total	21.2%	13.1%	17.7%	8.6%	0.0%	0.0%	2.2%	62.7%
1998	social	38.2%	17.9%	30.3%	13.6%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	total	24.8%	11.6%	19.7%	8.8%	0.0%	0.0%	0.0%	65.0%
1999	social	38.7%	17.3%	30.7%	13.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	total	25.9%	11.6%	20.5%	8.9%	0.0%	0.0%	0.0%	66.9%
2000	social	39.3%	17.0%	30.8%	12.9%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	total	27.2%	11.8%	21.3%	8.9%	0.0%	0.0%	0.0%	69.2%
2001	social	40.2%	15.6%	31.2%	13.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	total	28.2%	10.9%	21.9%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	70.0%
2002	social	36.7%	18.3%	33.6%	0.0%	4.4%	6.4%	0.6%	100.0%
	total	25.5%	12.7%	23.3%	0.0%	3.1%	4.5%	0.4%	69.5%
2003	social	37.0%	17.5%	34.2%	0.0%	4.5%	6.4%	0.5%	100.0%
	total	25.8%	12.2%	23.8%	0.0%	3.1%	4.5%	0.3%	69.7%
2004	social	35.7%	18.0%	34.1%	0.0%	4.2%	7.5%	0.5%	100.0%
	total	24.8%	12.5%	23.7%	0.0%	2.9%	5.2%	0.3%	69.4%
2005	social	36.9%	16.0%	35.4%	0.0%	4.1%	7.2%	0.4%	100.0%
	total	26.0%	11.3%	25.0%	0.0%	2.9%	5.1%	0.3%	70.6%
2006	social	36.3%	17.1%	35.3%	0.0%	4.3%	6.6%	0.4%	100.0%
	total	25.7%	12.1%	25.0%	0.0%	3.0%	4.7%	0.3%	70.8%
2007	social	36.5%	16.7%	34.7%	0.0%	4.1%	7.6%	0.4%	100.0%
	total	26.1%	11.9%	24.8%	0.0%	3.0%	5.4%	0.3%	71.5%
2008	social	35.9%	17.8%	34.3%	0.0%	4.1%	7.5%	0.4%	100.0%
	total	26.0%	12.9%	24.8%	0.0%	3.0%	5.4%	0.3%	72.4%
2009	social	36.6%	15.3%	36.1%	0.0%	4.1%	7.5%	0.4%	100.0%
	total	26.6%	11.1%	26.2%	0.0%	3.0%	5.5%	0.3%	72.7%

Fonte: SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional

Em termos relativos, a fração destinada à educação e cultura permaneceram relativamente estável, em torno dos 36%.

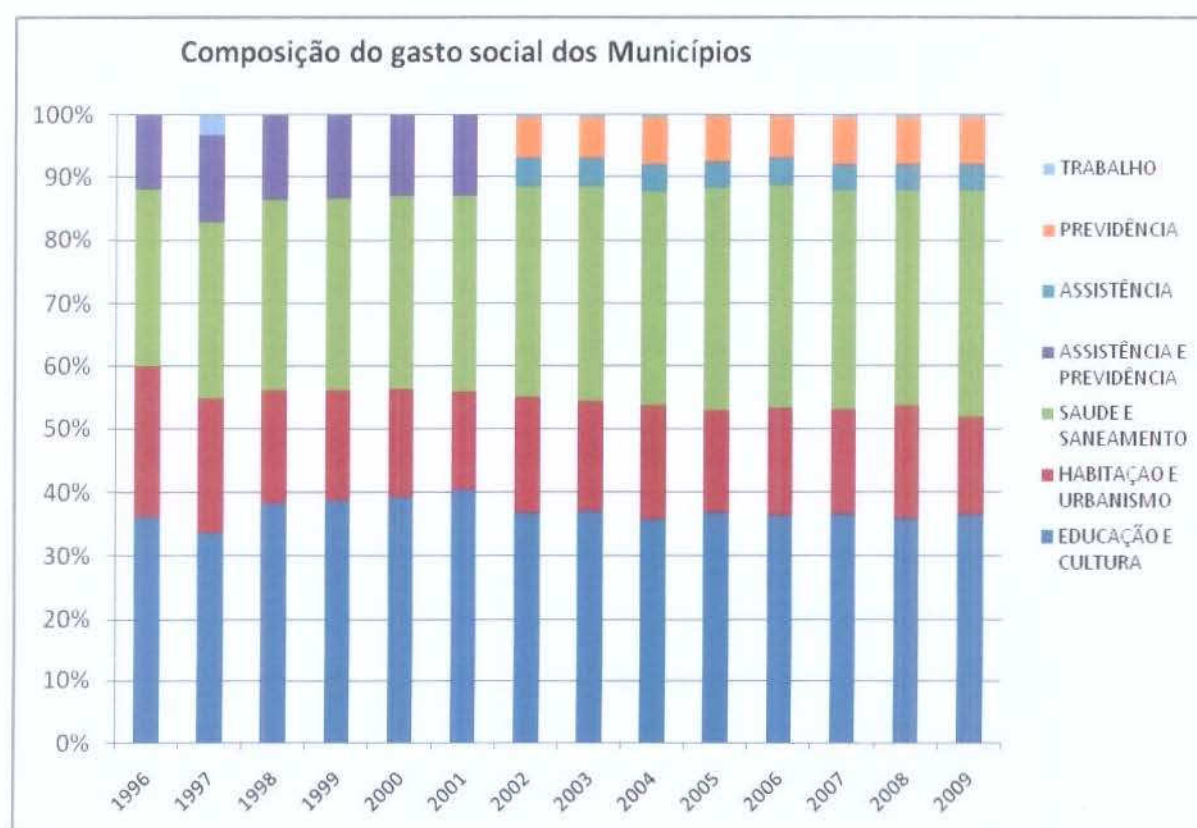
No caso de habitação e urbanismo, em 1996, em termos percentuais, essa função representava 23,8% e em 2009, 15,3% do total dos gastos com as funções sociais.

As despesas de saúde e saneamento foram as que tiveram maior taxa de incremento, representavam 28% em 1996, passando para o patamar acima de 36%, quase se igualando à participação de educação e cultura.

Assistência e previdência apareciam como uma única despesa até 2001 e representavam em torno de 13% do total. Após esse íterim, em que essas despesas passaram a ser consideradas separadamente, podemos observar que a assistência representa a metade do valor da previdência – enquanto a assistência se situa na casa dos 4% e de forma relativamente estável, a previdência apresentou crescimento e, em 2009, chegou aos 7,5% do total.

Por último, tem-se a despesa trabalho que representa menos que 0,5% das despesas sociais dos municípios.

Gráfico 2.2.3A



2.2.4 Algumas imposições Constitucionais

2.2.4.1 Educação

Desde a Constituição de 1988, estabeleceu-se que 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios se encontrariam vinculadas à Educação. Foi estipulado pela Emenda Constitucional nº 14/96 que 60% desses recursos passariam a ser subvinculados ao ensino fundamental, sendo que parte dessa subvinculação, ou seja, 15%, passaria pelo Fundef, cuja partilha dos recursos tinha como base o número de alunos do ensino fundamental em cada uma das redes de ensino público. A Emenda Constitucional nº 53, do ano de 2006, determinou que a subvinculação das receitas dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios passassem para 20%, e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica através do Fundeb, que promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica. Em outras palavras, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos dos ensinos fundamental e médio²⁰.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF²¹, foi instituído através da Emenda Constitucional nº14, em 1996 e visava, entre outros aspectos, a manutenção e inclusão de alunos nas redes públicas de ensino e para a melhoria da remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados pelo poder público sequer alcançavam o valor do salário mínimo nacional.

²⁰ Escrito com base no sítio do Ministério da Educação. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-historico>

²¹ Escrito com base no Manual de orientação FUNDEF – maio de 2005. Disponível em (http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf)

O financiamento do FUNDEF dava-se através da subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino (fundamental), com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre os Governos Estaduais e os Governos Municipais.

O FUNDEF era composto por recursos dos Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96).
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

Entrava na composição do FUNDEF, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos Governos Estadual e Municipais, quando o valor per capita não era alcançado.

O FUNDEF vigorou até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – criado pela Emenda Constitucional nº 53, em 2006.

O FUNDEB²², que está em vigor desde 2007, é um fundo de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal), formado por recursos financeiros federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. O número total de alunos matriculados na rede pública é considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do

²² Sítio do Ministério da Educação (<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>)

fundo atinge o patamar de 20%. Novamente há a possibilidade de verbas federais, também a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano (R\$ 1.414,85 em 2010) a cada estado, ou ao Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos.

Analisando as tabelas 2.2.4.1A e 2.2.4.1B e tomando-se como indicador o número de matrículas da pré-escola e ensinos fundamental e médio, distribuídas por localização e por dependência administrativa, do censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), observa-se que as esferas municipal e estadual respondem por quase a totalidade das matrículas nesses níveis de ensino, enquanto que a esfera Federal responde por menos de 1%, confirmando a responsabilidade das esferas subnacionais de governo na provisão desse serviço. Observa-se também que há uma “migração” dos alunos da dependência administrativa estadual para a municipal (basicamente ensino fundamental), acompanhada pelas transferências da União destinadas ao FUNDEF, o que ajuda a explicar a redução dos gastos em educação por parte dos estados.

Tabela 2.2.4.1A

Número e percentual de matrículas na pré-escola, ensinos fundamental e médio, por Localização e Dependência Administrativa

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1996	43,636,811	152,909	0.35	23,603,819	54.09	13,731,980	31.47	6,148,017	14.09
1997	46,353,347	165,346	0.36	23,559,845	50.83	16,423,500	35.43	6,204,656	13.39
1998	47,678,493	154,693	0.32	23,029,493	48.30	18,641,075	39.10	5,853,232	12.28
1999	48,730,236	152,620	0.31	23,147,824	47.50	19,622,836	40.27	5,806,956	11.92
2000	49,006,272	142,577	0.29	22,829,729	46.59	20,355,540	41.54	5,678,426	11.59
2001	49,167,766	118,769	0.24	22,209,086	45.17	21,045,894	42.80	5,794,017	11.78
2002	49,446,608	108,908	0.22	21,845,249	44.18	21,618,417	43.72	5,874,034	11.88
2003	49,265,956	102,793	0.21	21,252,846	43.14	21,947,329	44.55	5,962,988	12.10
2004	48,737,316	93,922	0.19	20,774,491	42.63	21,942,386	45.02	5,926,517	12.16
2005	48,356,533	96,047	0.20	20,077,490	41.52	22,195,318	45.90	5,987,678	12.38
2006	47,777,636	94,219	0.20	19,634,900	41.10	22,071,879	46.20	5,976,638	12.51
2007	45,421,929	94,442	0.21	18,741,480	41.26	21,463,079	47.25	5,122,928	11.28
2008	45,091,264	61,115	0.14	18,059,991	40.05	21,290,969	47.22	5,679,189	12.59
2009	44,538,590	55,284	0.12	17,557,626	39.42	21,073,920	47.32	5,851,760	13.14

Fonte: Elaboração própria com base em MEC/INEP/SEEC.

Tabela 2.2.4.1B

Transferências constitucionais (em %)				
Ano	Municípios		Estados e DF	
	FUNDEF	FUNDEB	FUNDEF	FUNDEB
1997	0.00	0.00	0.91	0.00
1998	31.46	0.00	40.47	0.00
1999	33.96	0.00	38.83	0.00
2000	36.48	0.00	37.71	0.00
2001	37.00	0.00	36.89	0.00
2002	36.42	0.00	34.95	0.00
2003	38.59	0.00	35.60	0.00
2004	39.96	0.00	34.29	0.00
2005	38.50	0.00	31.91	0.00
2006	39.05	0.00	31.41	0.00
2007	0.09	41.42	0.02	36.02
2008	0.00	43.09	0.00	39.68
2009	0.00	47.71	0.00	45.70

Fonte: Tesouro Nacional

Os dados, disponível a partir de 2002 no sítio do Ministério da Educação (tabela 2.2.4.1C), mostram que o valor real investido por aluno na educação pública tem aumentado, sobretudo no ensino fundamental.

Tabela 2.2.4.1C

Investimento Público Direto por Estudante - em valores reais ¹ (R\$)							
Ano	Total em todos os Níveis	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	1.667	1.388	1.587	1.365	1.393	1.324	15.341
2001	1.726	1.439	1.433	1.349	1.518	1.506	15.161
2002	1.722	1.426	1.350	1.576	1.463	1.060	14.374
2003	1.724	1.448	1.553	1.526	1.450	1.217	12.594
2004	1.824	1.548	1.655	1.638	1.656	1.133	12.749
2005	1.940	1.643	1.566	1.833	1.746	1.146	12.965
2006	2.259	1.961	1.695	2.019	2.217	1.568	13.076
2007	2.612	2.291	2.069	2.408	2.509	1.837	13.861
2008	2.995	2.632	2.206	2.761	2.946	2.122	14.763

Fonte: Inep/MEC. Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

1/Valores corrigidos para 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Notas:

2. Não se incluem nestas informações as despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional;

3. A Educação Superior corresponde aos níveis de Educação Superior, abrangendo cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as Especializações).

Os Fundos tem gerado um impacto positivo, pelo menos no que toca o valor real do investimento público em educação por aluno, embora esses valores ainda se encontrem abaixo da média verificada na OCDE.²³

2.2.4.2 Saúde

O financiamento da saúde pública²⁴ começou a gerar maiores preocupações a partir de 1993, quando o governo deixou de destinar parte dos recursos (30%) arrecadados pelo INSS

²³ Ver comparações internacionais em

http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financ_internacionais/ocde.htm

à saúde, dedicando esses exclusivamente à Previdência. Além dessa perda, também houve perda de receita tributária vinculada à saúde (CSLL e Confins), em decorrência da situação econômica em que passava o país até meados da década de 1990. Novas alternativas de financiamento foram buscadas, de forma compensar a perda de receitas e de torná-las mais estáveis. Em 1994 é implementada a CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira) e também são destinados recursos do FAT, visando complementar a necessidade de recursos. Porém, essas medidas tinham um caráter provisório e foi nesse contexto que foi implementada a EMC 29, em 2000.

O artigo 77 da Emenda Constitucional 29²⁵, do ano de 2000, estabeleceu os percentuais mínimos a serem investidos por cada ente governamental: a União deveria aumentar os recursos aplicados em 5% no ano de 2000 relativamente ao ano de 1999, e a partir de então o valor apurado deveria ser corrigido pela variação nominal do PIB, garantindo que não houvesse perda real; no caso dos estados e Distrito Federal, o percentual a ser aplicado era de 12% do valor da arrecadação dos impostos (deduzidas as transferências aos municípios) e os municípios deveriam aplicar 15% referente à mesma base. Ainda no mesmo artigo, determina-se que:

"§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei."

Os efeitos da EMC 29 foram positivos, com aumentos da aplicação de recursos próprios em saúde em ambas esferas subnacionais, conforme pode-se observar na tabela a seguir.

²⁴ Escrito com base em "Estimativas de impacto da vinculação Constitucional de recursos para a saúde", Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Estimativas%20de%20Impacto%20da%20Ec29.pdf>

²⁵ Emenda Constitucional 29 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm)

Tabela 2.2.4.2A

**Indicadores de Saúde para esferas Estadual e
Municipal**

Ano	% - Recursos Próprios em Saúde-EC 29	
	Municipal	Estadual
2000	13.68	
2001	14.83	
2002	16.53	9.41
2003	17.13	10.44
2004	18.00	11.96
2005	19.00	11.90
2006	19.66	12.38
2007	19.34	12.63
2008	19.82	12.71
2009	20.56	13.02

Fonte: Governos Estaduais e Municipais. Tabela elaborada por
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em
Saúde.

I/ Dados disponíveis para estados a partir de 2002.

Os percentuais estabelecidos pela EC29 foram atingidos gradualmente, possibilidade que era prevista na própria emenda, sobretudo por causa das diferenças verificadas nos gastos em saúde nas diferentes regiões do país. Os municípios alcançaram o percentual de 15% em 2002 e continuam a aumentar a participação de seus recursos próprios no total aplicado em saúde; já os estados, cuja meta era 12%, conseguiram-no em 2006.

2.2.5 Uma síntese dos gastos sociais

Em suma, os municípios concentram, e cada vez mais, quase a totalidade de seus gastos nas funções sociais, especialmente em educação e cultura e saúde e saneamento.

Educação e cultura tem mantido sua participação relativamente estável, enquanto que saúde e saneamento tem tido seu peso aumentado significativamente. Habitação e urbanismo também tem um peso relevante, embora decrescente.

Já os Estados e Distrito Federal tem uma participação das despesas sociais bem aquém do seu total de despesas quando comparada a outras esferas de governo, porém essa participação é mais estável que no caso municipal. Suas despesas sociais também se concentram em educação e cultura, e estas apresentaram ligeira queda no período. Assistência e previdência, embora tenham perdido importância relativa, ainda tem um enorme peso. Saúde e saneamento, assim como no caso municipal, tem tido sua participação aumentada.

Tem-se que para a União, a participação das despesas sociais no total das despesas por função aumentou significativamente, superando os 80% na década de 2000. Seus gastos são concentrados em assistência e previdência, seguidos por saúde e saneamento.

Embora não haja uma clara divisão de atribuições a cada esfera de governo, esse comportamento parece corroborar com a ideia de que o governo local é o agente primário da ação estatal, ou seja, é a esfera de governo mais próxima do cidadão e deve priorizar o atendimento das necessidades desses.

Avaliando a dinâmica dos gastos sociais nas esferas municipal e estadual, podemos citar novamente Afonso (2007, p.14):

O País, por um lado, vem apresentando melhora em indicadores sociais nas quais as ações estatais são exercidas tipicamente pelos governos municipais - como ensino fundamental e assistência primária à saúde. Mas, por outro lado, as deficiências mais graves são registradas em torno de atribuições estatais que caberiam à esfera intermediária de governo ou que demandam uma ação local além das fronteiras - como é o caso clássico de saneamento, mas também malha e serviços de transportes, habitação, meio ambiente.

Pode-se dizer que os gastos sociais de caráter mais universal e estruturante, como educação e saúde, têm ficado cada vez mais sob a responsabilidade das esferas subnacionais. Esses gastos têm uma relevância percentual menor para a União, embora esta dê suporte

financeiro às esferas subnacionais através do aumento dos fundos de participação (FPE e FPM – tabela 1.2.2C).

Já a esfera central do governo, para compensar os efeitos baixo dinamismo econômico, concentra gastos em programas sociais e de transferência de renda, como a previdência e a assistência, esta última pode ser resumida no Programa Bolsa-Família. Embora sejam fundamentais no sentido de tentarem suprir as carências de um enorme contingente de pessoas e apresentarem resultados positivos, essas políticas tornam-se insuficientes quando não aliadas à outras políticas sociais estruturantes e crescimento econômico.

Deve-se ressaltar, também, a relevância das vinculações de níveis mínimos de gasto à determinadas áreas, como saúde e educação, na manutenção e no aumento dos valores investidos, além de garantir estabilidade aos fluxo de recursos, a despeito dos argumentos contrários, que afirmam que o orçamento público tem ficado cada vez mais engessado e que as políticas econômicas tiveram seu raio de manobra reduzido.

CAPÍTULO 3

Investimento e o financiamento da seguridade social

Introdução ao capítulo

Nesta seção, serão analisados os comportamentos do investimento no país, tanto o privado quanto o público, e também do financiamento público, com foco nas contribuições sociais. Pretende-se, como isso, examinar em que medida o investimento, essencial para sustentar padrões de vida mais elevados para a população, por meio do crescimento econômico, pode ser relacionado com o enfrentamento das questões sociais do país, em especial a partir dos investimentos públicos e como tem se dado a evolução das contribuições sociais, fundamentais para o financiamento da seguridade social.

Para a análise do investimento, além das fontes dos órgãos públicos, recorre-se também ao trabalho de alguns autores. O indicador selecionado é a Formação Bruta de Capital Fixo, tanto sob uma ótica federativa, como sob a dicotomia entre setor público e privado.

3.1. O investimento

Para avaliar o investimento nacional, foi utilizada a formação bruta de capital fixo, cuja definição, segundo o IBGE, é:

A formação bruta de capital fixo (FBKF) é a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos.

Assim, conforme a tabela 3.1A, temos que a taxa de FBKF no Brasil ficou abaixo dos 20% entre 1995 e 2009 e que a variação real anual foi inconstante, apresentando inclusive

variações negativas como nos biênios de 1998 e 1999, 2002 e 2003 e em 2009. A variação real da FBKF superou a variação real do PIB em nove anos dos dezesseis anos da série, concentrando uma sequência entre 2004 a 2008.

No que diz respeito à contribuição da FBKF no crescimento do PIB, tem-se percentuais modestos para o período – apenas os anos de 1994, 2007 e 2008 superaram os 2%.

Tabela 3.1A

Investimento - Formação bruta de capital fixo
(em R\$ milhões correntes)

Ano	Capital fixo - formação bruta	PIB	PIB-Variação % real	Taxa de Investimento (FBKF/PIB) %	FBKF - var. real anual - (% a.a.)	FBKF - contribuição no crescimento do PIB - var. - (%)
1994	72,453.28	349,204.68	5.9	20.7	14.3	2.7
1995	129,296.71	705,640.89	4.2	18.3	7.3	1.5
1996	142,381.83	843,965.63	2.2	16.9	1.5	0.3
1997	163,133.85	939,146.62	3.4	17.4	8.7	1.5
1998	166,174.06	979,275.75	0.0	17.0	-0.3	-0.1
1999	166,746.36	1,064,999.71	0.3	15.7	-8.2	-1.4
2000	198,151.00	1,179,482.00	4.3	16.8	5.0	0.8
2001	221,772.00	1,302,136.00	1.3	17.0	0.4	0.1
2002	242,162.00	1,477,822.00	2.7	16.4	-5.2	-0.9
2003	259,714.00	1,699,948.00	1.1	15.3	-4.6	-0.8
2004	312,516.00	1,941,498.00	5.7	16.1	9.1	1.4
2005	342,237.00	2,147,239.00	3.2	15.9	3.6	0.6
2006	389,328.00	2,369,484.00	4.0	16.4	9.8	1.6
2007	464,137.00	2,661,344.00	6.1	17.4	13.9	2.3
2008	560,892.60	3,004,881.06	5.1	18.7	13.4	2.3
2009	525,837.08	3,143,014.70	-0.2	16.7	-9.9	-1.9

Fonte: IBGE

Além da taxa de investimento total ser considerada baixa para Brasil, comparando-se com as taxas observadas em outros países ditos emergentes, verifica-se que a Administração Pública²⁶ tem uma participação pequena no investimento total. Tomando-se a média para cada uma das últimas duas décadas (tabela 3.1B), o Setor Público contribuiu com 2,58% em termos

²⁶ Exclusivamente neste tópico, o conceito Administração Pública é usado para abranger União, Estados e DF e Municípios, enquanto que o termo Setor Público engloba, além dos entes federativos, as Estatais Federais.

absolutos, representando apenas 14% do total da FBKF; já na última década, os percentuais foram ainda menores, com apenas 1,92% em termos absolutos e 11,51% em termos relativos.

Tabela 3.1B

Média decenal da taxa de investimento (FBKF/PIB)			
Total e total governamental - em %			
	a. FBKF Adm. Pública	b. FBKF total	a/b
1990-1999	2.58	18.24	14.00
2000-2009	1.92	16.68	11.51

Fonte: Elaborada por José Roberto Afonso (2010)

Olhando-se para a composição da taxa de investimento anual, a partir de 1995, a participação do Setor Público, até 1999, situou-se acima de 3%. Após esse ano, em que se deu o ajuste fiscal, a taxa caiu mais de um ponto percentual, voltando a recuperar a partir de 2002 e atingindo o maior patamar da série em 2009 – 4,34%. Decompondo-se o Setor Público em Administração Pública e Estatais Federais, tem-se o mesmo comportamento. Chama a atenção o fato de que as Estatais Federais investiram sozinhas, na média simples do período, um valor correspondente a mais de 65% do total da Administração Pública, e 40% do total do Setor público.

Frischtak (2008, p.4) assim resume a explicação para esse baixo nível de investimento do setor público:

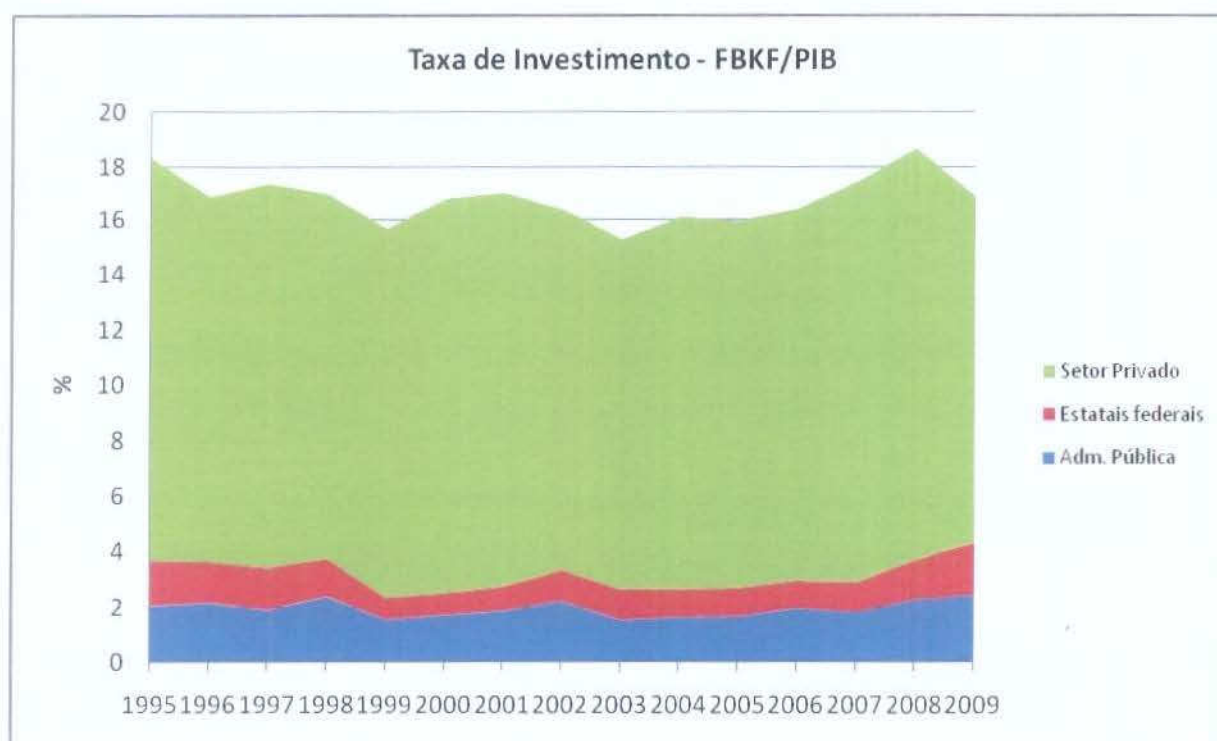
O ajuste nas contas públicas – que se vê reforçado após a crise cambial de 1999 e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 – incidiu com maior intensidade nos gastos discricionários, particularmente os investimentos de governo, e secundariamente sobre as empresas públicas. A progressiva compressão dos gastos discricionários da União num contexto de déficits nominais significativos e – até recentemente – uma dinâmica adversa da dívida pública impuseram um teto cadente aos investimentos totais da União, que durante a atual década se situaram sistematicamente abaixo de 1% – uma média de 0,611% em 2001-2007 para a administração direta.

Já o Setor Privado apresentou uma redução da sua taxa de investimento entre 1995 e 1996, de 14,65% para 13,23%, valor que praticamente se manteve até 1999. Diferentemente

do que ocorreu com o setor público, a taxa de investimento aumentou no biênio 2000-2001, atingindo 14,29% no biênio 2000-2001. Em 2003, houve uma queda e a taxa situou-se em 12,63%, aumentando a partir de então e atingindo o maior valor da série em 2008 – 14,95%. Em 2009, em decorrência da crise financeira, caiu para 12,56%. Segundo Puga e Borça Junior (2009, p.1 e p.5):

No Brasil, os efeitos da crise foram menos intensos. O sistema financeiro mostrou-se sólido e os bancos públicos sustentaram o crédito. Mesmo assim, a contração da demanda externa afetou o desempenho da atividade industrial, especialmente nos setores mais voltados à exportação. Ao mesmo tempo, a deterioração das expectativas levou ao recuo acumulado de 20,7% da formação bruta de capital fixo (FBKF) entre o 4º trimestre de 2008 e o 1º trimestre de 2009.[...]A retração nas perspectivas de investimentos na indústria corrobora o argumento de que a crise internacional afetou o Brasil principalmente através da queda da demanda mundial. Observou-se que a redução das exportações respondeu por mais da metade da queda da produção industrial, nos seis meses seguintes ao agravamento da crise.

Gráfico 3.1C



E é importante observar as palavras de Afonso e Biasoto Jr. (2007, p.86) sobre a tendência dos investimentos públicos:

É importante observar que o processo de privatização explica boa parte do recuo das taxas de investimento das empresas estatais. Por outro lado, fica claro que, ao menos na ótica macroeconômica, o espaço não foi ocupado por aumento do investimento do setor privado como um todo (embora em alguns segmentos, como telecomunicações, tenha ocorrido tal substituição). De qualquer forma, não custa recordar que continuam sob responsabilidade estatal, ainda que parcialmente, importantes setores como o elétrico e o de transportes, além do saneamento.

Tabela 3.1D

Programa Nacional de Desestatização - PND

US\$ milhões

Setores	Empresas	Receitas	Débitos transferidos	Total
Siderúrgico	8	5561	2626	8187
Petroquímico	27	2699	1003	3702
Fertilizantes	5	418	75	493
Elétrico	3	3908	1670	5578
Ferrovário	7	1697	-	1697
Mineração	2	3305	3559	6864
Portos	7	421	-	421
Bancos	4	4191	-	4191
Telecomunicações ^{6/}	-	29049	2125	31174
Outros ^{7/}	5	7131	268	7399
Subtotal	68	58380	11326	69706
Venda participações minoritárias	-	1149	-	1149
Total		59529	11326	70855

Fonte: BNDES

Sob a ótica federativa, o comportamento da taxa de investimento para cada um dos entes federativos é o mesmo, seguindo, obviamente, a mesma tendência apresentada para a

Administração Pública. O que vale ressaltar é que os níveis de governo que mais investem são os que tem menor receita, em outras palavras, são os Municípios, seguidos pelos Estados e, por último, a União (gráfico 3.1E).

Gráfico 3.1E

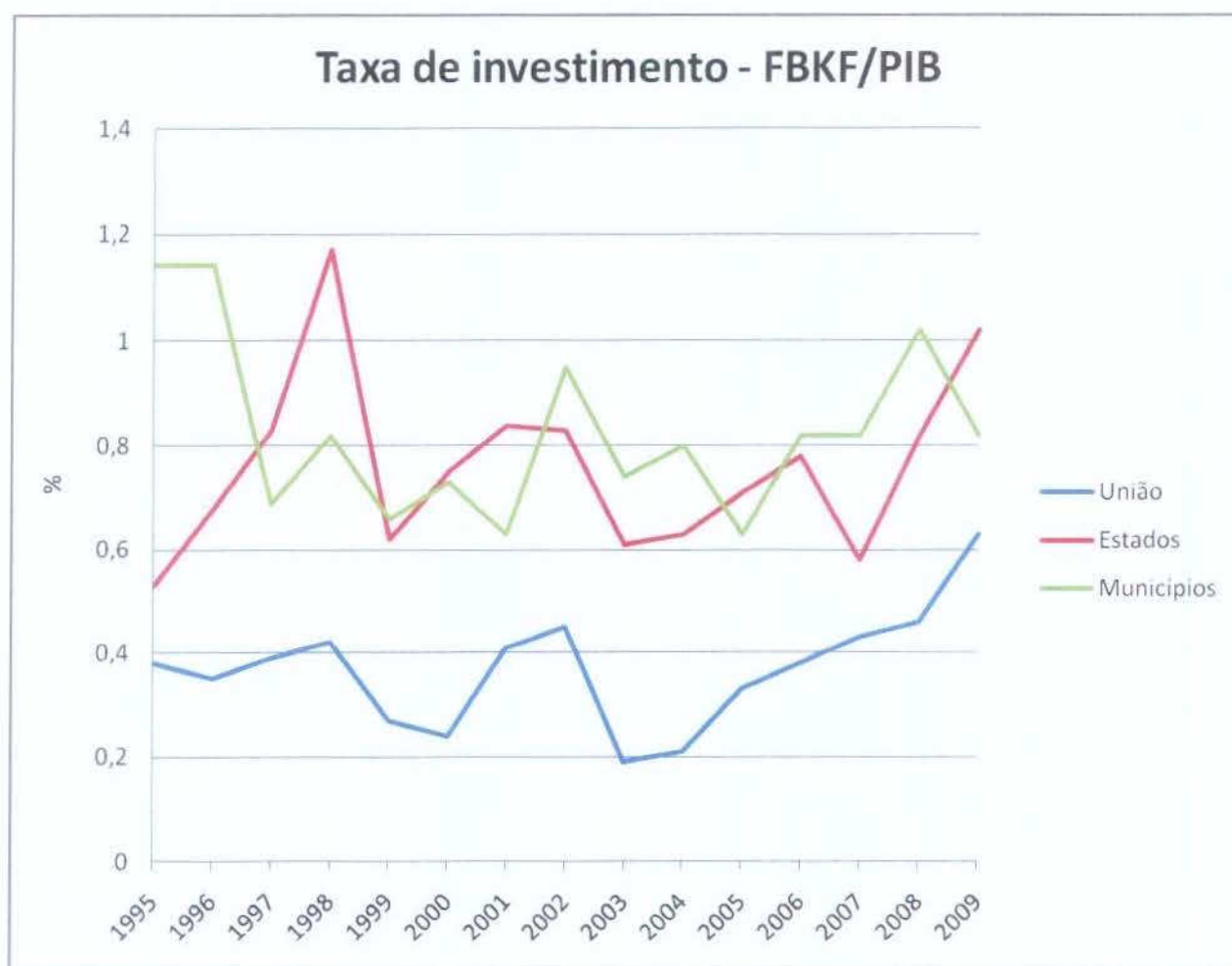


Tabela 3.1F

**Evolução da taxa de investimento (FBKF/PIB),
Governamental e total, decomposta por esfera e seguimentos - em %**

Ano	União	Estados	Municípios	Adm. Pública	Estatais federais	Setor Público	Setor Privado	FBKF total
1995	0.38	0.53	1.14	2.05	1.62	3.67	14.65	18.32
1996	0.35	0.68	1.14	2.17	1.46	3.63	13.23	16.86
1997	0.39	0.83	0.69	1.91	1.51	3.42	13.95	17.37
1998	0.42	1.17	0.82	2.41	1.34	3.75	13.22	16.97
1999	0.27	0.62	0.66	1.55	0.79	2.34	13.32	15.66
2000	0.24	0.75	0.73	1.72	0.79	2.51	14.29	16.80
2001	0.41	0.84	0.63	1.88	0.86	2.74	14.29	17.03
2002	0.45	0.83	0.95	2.23	1.12	3.35	13.04	16.39
2003	0.19	0.61	0.74	1.54	1.10	2.64	12.63	15.27
2004	0.21	0.63	0.80	1.64	1.01	2.65	13.45	16.10
2005	0.33	0.71	0.63	1.67	1.02	2.69	13.26	15.95
2006	0.38	0.78	0.82	1.98	0.99	2.97	13.47	16.44
2007	0.43	0.58	0.82	1.83	1.09	2.92	14.52	17.44
2008	0.46	0.82	1.02	2.30	1.42	3.72	14.95	18.67
2009	0.63	1.02	0.82	2.47	1.87	4.34	12.56	16.90

Elaborada por Sérgio Gobetti com base em informações extraídas da STN/SIAFI e DEEST, para União; e IBGE e RREO/LRF (2009), para os demais governos.

Como afirmam Afonso e Junqueira (2009, p.4):

O grau de descentralização é muito maior nos investimentos do que nos gastos correntes, mesmo excluindo os juros da dívida. Não é novidade esse traço marcante do investimento público brasileiro, que já tinha sido demonstrado em outras análises do período imediatamente posterior a Constituinte de 1988. A novidade é esse quadro federativo não ter sido alterado mesmo depois de o governo federal lançar, no início de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), através do qual anuncia que a prioridade de sua política fiscal passou a ser a realização de um conjunto de obras, especialmente em infraestrutura.[...] Por outro lado, isto significa que obras de infra-estrutura de grande porte e com alcance nacional continuam em segundo plano no cenário fiscal brasileiro em que predominam as obras de menor porte e com benefícios localizados (o que não significa dizer desnecessárias).

A principal conclusão a que se chega é que, embora todos os entes federativos ampliem seus gastos sociais, as esferas subnacionais conseguem compatibilizá-los com o

aumento dos investimentos, em especial os municípios, ao passo que a União encontra grandes dificuldades para fazê-lo, além de representar somente algo em torno de 20% do investimento público direto (exceto estatais). O mais curioso é que esse desempenho da União ocorre mesmo diante da eliminação dos constrangimentos externos históricos da economia brasileira em grande parte dos anos 2000 e da consequente redução dos juros reais que incidem sobre a dívida pública brasileira. Está a demonstrar, portanto, que aparentemente houve problemas de gestão e coordenação das políticas públicas do governo federal, que não se apropriou dos ganhos e dos espaços abertos por uma conjuntura internacional extremamente favorável, que permitia uma melhor combinação de política macroeconômica, políticas sociais e investimentos públicos.

3.2 O financiamento público

A Constituição de 1988 ampliou e universalizou os benefícios da seguridade social e também definiu uma diversidade de fontes para seu financiamento, além das contribuições em folha salarial, com o objetivo de assegurar uma estabilidade de recursos. Como colocaram Serra e Afonso (2007, b., p.7 e p.22):

Para financiar as consequentes 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.[...] 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.

Tendo em vista que as despesas sociais estão aumentando como proporção do PIB, o financiamento dessas se dá, sobretudo, através das receitas das contribuições, como pode ser observado na tabela 3.2A.

Analisando o resultado primário da Seguridade Social, com dados disponibilizados pela Secretaria do Orçamento Federal a partir de 2000, observa-se que este é deficitário e este déficit vem crescendo ao longo dos anos – em 2000 era de pouco mais de 9 bilhões, chegando em 2009 a mais de 78 bilhões de reais em valores correntes, ou como proporção do PIB, o percentual passou de 0,8% para 2,5%.

Pode-se verificar que tanto as receitas como as despesas primárias cresciam a um ritmo similar, mas entre 2008 e 2009 houve um descolamento, com a despesa aumentando em quase três vezes o valor da receita.

Pelo lado da receita, a composição desta mostra que as contribuições sociais representam quase a sua totalidade, tendo seu valor praticamente triplicado em 2009 comparativamente a 2000. As receitas como fração do PIB eram de 10% em 2000 e de 11,1% em 2009. Das receitas totais, o item RGPS, que se refer às contribuições ligadas à previdência social, representa quase a metade, tendo sua participação aumentada de 48% para 53%. Já o segundo item mais representativo, a COFINS, representou na média do período 28%, permanecendo mais estável. Pelo lado das despesas, tem-se que eram de uma magnitude de 10,8% do PIB em 2000, atingindo, em 2009, 13,6% do PIB. O principal componente de gasto é o pagamento dos benefícios do RGPS, que representam em média 53% do total, seguido pelo gasto com os servidores inativos da União, valor que apresenta uma trajetória de queda – representava em 2000 quase 21% e em 2009, 15,5%. O Bolsa-Família começou a ter peso apenas em 2002, quando representava apenas 1% das despesas. Esse valor vem crescendo gradativamente e, em 2009, atingiu o patamar de 2,8%.

Tabela 3.2A

RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ bilhões correntes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Receitas Primárias	118	128	148	170	208	241	264	304	331	350
I.1. Contribuições sociais	117	126	146	168	206	239	262	299	327	346
RGPS	56	62	71	81	94	108	124	140	163	182
CSLL	8	7	10	13	16	20	22	27	34	35
COFINS	33	36	42	48	64	70	71	81	96	93
PIS/PASEP	5	5	6	8	10	11	11	12	15	15
CPMF	12	11	13	15	17	18	20	23	634	58
CPSS (1)	3	3	3	3	6	10	12	14	16	19
Custeio das Pensões Militares	133	515	796	774	813	849	1	1	1	1
Concursos de Prognósticos	392	438	111	479	574	580	579	709	769	942
I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	945	980	1	1	1	1	2	3	3	3
Saúde	592	622	654	703	751	937	1	2	2	2
Previdência	124	160	284	199	220	291	214	446	506	237
Assistência	163	134	243	235	115	174	199	222	284	255
Outras Seguridade	67	63	316	251	166	40	167	165	159	138
I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	266	306	365	393	448	557	602	2	1	1
II. Despesas Primárias	127	147	170	197	230	266	304	338	372	428
II.1. Principais benef da seg social	100	116	135	162	189	218	249	276	307	351
Benefícios do RGPS	65	75	87	108	126	147	166	183	201	226
Pgto a serv inat Un, Ex-Terr e FCDF	26	31	35	36	40	44	48	53	59	67
Benefícios assist LOAS/RMV	3	4	5	6	8	9	12	13	16	19
Pgto de seg-desemp e abono sal	5	6	7	8	9	11	15	18	21	27
Bolsa-Família	0	0	2	3	6	6	8	9	11	12
II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	4	4	4	5	5	6	7	8	9	12
Previdência Social	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3
Saúde	2	2	3	3	3	4	5	5	6	7
Demais	92	103	143	142	167	258	279	308	345	2
II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	24	28	31	30	36	42	48	54	56	66
Cumpr de precat e sentenças jud	161	161	168	275	277	400	752	425	497	908
Benefícios a serv públicos	791	920	1	1	1	1	2	2	2	2
Ministério da Saúde	17	21	22	23	28	31	36	41	44	51
Demais	5	6	8	6	7	9	10	11	10	12
III. Resultado (I - II)	-9	-20	-22	-27	-22	-24	-39	-33	-41	-78

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal

O resultado primário da Seguridade Social é deficitário (e crescentemente deficitário) nos anos em questão, mostrando que nem o aumento das contribuições tem sido suficiente para cobrir todas as despesas. O aumento das contribuições como proporção do PIB, em 1994, era de 8,9% e, em 2009, passou a ser de 12,7% (tabela 3.2B).

Tabela 3.2B

Contribuições e PIB			
	CONTRIBUIÇÕES	PIB	CONTRIBUIÇÕES/PIB
1994	31,237,258,797.67	349,204,679,181.00	8.9%
1995	57,167,738,669.64	705,640,892,091.87	8.1%
1996	79,315,416,857.73	843,965,631,318.91	9.4%
1997	92,849,746,905.71	939,146,616,911.84	9.9%
1998	93,761,461,320.73	979,275,748,883.34	9.6%
1999	113,727,777,835.47	1,064,999,711,799.09	10.7%
2000	139,726,547,800.59	1,179,482,000,000.00	11.8%
2001	161,139,267,316.70	1,302,136,000,000.00	12.4%
2002	193,567,406,998.05	1,477,822,000,000.00	13.1%
2003	226,062,896,643.66	1,699,948,000,000.00	13.3%
2004	274,044,084,348.58	1,941,498,000,000.00	14.1%
2005	309,860,186,156.84	2,147,239,000,000.00	14.4%
2006	320,739,840,379.28	2,369,484,000,000.00	13.5%
2007	364,728,143,674.63	2,661,344,000,000.00	13.7%
2008	381,892,126,596.83	3,004,881,057,000.00	12.7%
2009	400,470,721,487.56	3,143,014,695,014.36	12.7%

Fonte: STN e IBGE

Analisando a vinculação das receitas primárias arrecadas pelo Governo Central na tabela 3.2C, tem-se que, no âmbito da seguridade social, as vinculações diminuíram em relação ao total – em 2000 era de 49,9% e em 2009, 46,6%. As vinculações no âmbito do Orçamento Fiscal se mantiveram relativamente estáveis e as receitas não vinculadas aumentaram – de 21,9% no início do período para 23,7% ao final do mesmo.

Tabela 3.2C

Receitas Primárias Arrecadas pelo Governo Central			
	Vinculações no âmbito da Seguridade Social	Vinculações no âmbito do Orçamento Fiscal	Não Vinculadas
2000	49.9%	28.2%	21.9%
2001	46.9%	27.5%	25.6%
2002	46.0%	29.6%	24.4%
2003	47.7%	28.1%	24.2%
2004	49.2%	26.5%	24.3%
2005	49.0%	27.0%	23.9%
2006	48.3%	28.0%	23.7%
2007	48.3%	28.6%	23.1%
2008	45.7%	30.6%	23.7%
2009	46.6%	29.7%	23.7%

Fonte: SOF

Olhando a composição apenas das vinculações no âmbito da Seguridade Social, tem-se que a previdência social responde por mais da metade da receita vinculada. Saúde apresenta uma queda drástica – em 2009 não chega a 1%. Já a assistência social permanece em torno dos 4,5%.

Tabela 3.2D

VINCULAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS ARRECADADAS PELO GOVERNO CENTRAL										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saúde	9.3%	7.0%	7.6%	6.2%	5.8%	5.5%	5.7%	5.8%	1.0%	0.9%
Previdência Social	51.7%	54.2%	52.3%	52.4%	50.6%	51.8%	53.8%	54.2%	54.8%	57.8%
Assistência Social	4.4%	4.4%	4.4%	5.0%	4.7%	4.6%	4.4%	4.3%	4.7%	4.5%
Outras Vinculações	34.6%	34.4%	35.7%	36.4%	38.8%	38.2%	36.0%	35.7%	39.5%	36.9%

Fonte: SOF

Novamente nas palavras de Serra e Afonso (2007 b., p.9):

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.

A tabela 3.2E mostra o valor crescente dos juros e encargos da dívida em valores atualizados, além de outras despesas correntes.

Tabela 3.2E

DESPESA DA UNIÃO POR GRUPO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESA LIQUIDADA - Valor Atualizado ¹ em bilhões R\$																
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DESP CORR.	396	470	488	505	566	582	560	596	606	559	585	651	779	772	739	806
Pessoal e Encargos Soc	103	134	130	131	136	131	130	133	134	115	119	118	132	137	141	160
Juros e Encargos da Dívida	55	59	62	62	87	116	87	107	99	96	99	113	187	165	116	129
Outras Despesas Corr	237	277	296	312	342	335	343	356	373	348	367	420	460	471	482	517
Transf a Est, DF e Mun	68	76	82	88	106	107	116	121	132	117	123	148	157	160	178	173
Benef Previdenciários	96	115	132	137	152	148	145	152	157	158	164	179	200	209	206	227
Demais Despesas Corr	74	85	82	87	84	80	82	83	85	74	81	94	104	102	98	117
DESP DE CAPITAL	202	76	82	250	295	232	147	182	179	159	139	111	206	157	230	304
Investimentos	22	17	18	22	24	18	23	30	18	9	14	22	24	12	10	16
Inversões Financ	32	26	38	188	202	145	26	42	37	34	29	27	33	31	39	27
Amort da Dívida	148	32	25	39	69	69	98	111	123	116	95	62	149	114	181	262
Outras Desp de Capital	0	1	1	0	0	814	707	778	785	719	724	762	985	929	969	1,110
SUBTOTAL	598	546	570	755	861	686	674	447	422	552	485	628	465	440	293	276
Amort da Dívida – Refinanc	194	307	346	397	558	671	659	428	409	539	475	623	461	440	292	271
Refinanc da Dívida Pública	194	307	346	397	558	15	15	19	12	13	10	5	5	0	2	4
TOTAL	792	853	917	1,151	1,419	1,500	1,381	1,225	1,207	1,271	1,209	1,390	1,451	1,370	1,263	1,385

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 2007/2010

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias.

Fonte: SLAFI - STN/CCONT/GEINC

Ainda que as contribuições estejam aumentando (e também as desvinculações), pode-se observar, na tabela a seguir, que ainda há uma falta de correspondência em termos financeiros entre os benefícios sociais e as contribuições sociais. Até 1999, o numerador era maior que o denominador em um fator superior a 1,5. Nos dois anos posteriores (ajuste fiscal), esse fator diminuiu – 137,4% e 134,6%, respectivamente –, voltando a subir em 2002, apresentando uma trajetória de queda. Em 2009, a proporção foi de quase 129%.

Tabela 3.2F

Relação entre benefícios sociais e contribuições sociais em %	
Período	Benefícios sociais / contribuições sociais
1995	176.27
1996	151.93
1997	152.86
1998	166.34
1999	165.12
2000	137.43
2001	134.60
2002	145.54
2003	142.75
2004	140.32
2005	140.36
2006	135.80
2007	132.20
2008	128.96

Fonte: IBGE

Em suma, está havendo uma expansão dos gastos, incluindo nas áreas sociais. No caso das despesas primárias, o maior peso é a previdência social; também as despesas correntes estão aumentando e, em grande parte, devido ao aumento dos juros e encargos da dívida – comparando os anos 2000 e 2009, tem-se que, no último ano, o gasto corrente foi 104% maior que no primeiro; os juros e encargos da dívida foram 135% maior e os

investimentos 27% menor, utilizando a mesma base de comparação. Embora haja a necessidade de se manter uma taxa de crescimento positiva de gasto, por conta das demandas sociais e do crescimento demográfico, o ideal seria que essa taxa fosse menor que a do crescimento do PIB.

A taxa de investimento, incluindo os setores público e privado, tem apresentado uma melhora, mas ainda tímida. Se se tomar apenas o setor público, o investimento deste corresponde a menos de 20% do total, e esse patamar foi superado apenas em 2009, quando chegou a 26%. Em parte, a queda da participação do setor público pode ser explicada com o Programa Nacional de Desestatização (PND), entre 1996 e 2002 - embora não tenha sido totalmente compensada por inversões do setor privado, como dito anteriormente -, mas de qualquer maneira, a taxa de investimento público não chega a 5% do PIB, mesmo com a implementação do PAC.

A contrapartida desse cenário tem sido a elevação das contribuições, que visam por um lado financiar os gastos sociais e por outro compor o superávit primário para o pagamento de juros, gerando outras implicações cujo, como desdobramento tem sido maléfico para toda a economia e a sociedade.

CONCLUSÕES

De uma maneira geral, pode-se dizer que a estabilização da inflação foi um “divisor de águas” nas contas brasileiras. Se antes era possível obter um relativo equilíbrio destas através da postergação dos gastos – até que estes fossem corroídos em termos reais -, a partir de 1994 não era mais.

Passados mais de quinze anos do início do Plano Real, pode-se dizer que foi alcançada a tão desejada estabilidade da moeda, embora pareça que o foco das discussões de política econômica ainda seja este.

Foram várias as intempéries desse caminho. Inicialmente, houve a queda da inflação e, então, as crises internacionais – a do México em 1995 e a da Rússia em 1997 -, fazendo com que, em 1999, o regime cambial passasse a ser flutuante. Como consequência, foi necessário elevar os juros para fechar o balanço de pagamentos, e então fazer superávit primário para pagar os mesmos juros.

Com uma população em crescimento, e cuja expectativa de vida tem se elevado, o aumento do gasto corrente parece ser uma decorrência quase natural.

Pelo lado social, o país tampouco conseguiu resolver suas mazelas, embora seus indicadores tenham melhorado nos últimos anos. Essa melhora foi conseguida, em boa medida, mais pelos programas assistencialistas e de transferência de renda que pelo mérito e melhoria das políticas de educação, saúde, habitação e trabalho.

Conseguiu-se conciliar, pelo menos em parte, objetivos das política monetária, fiscal e social, mas a contrapartida foi a compressão (ou pelo menos a diminuição do ritmo) do investimento público. E o Brasil ainda permanece refém dessa situação.

Tendo isso em mente, a análise mais detalhada permitiu concluir que o ajuste fiscal realizado em 1999 não afetou a trajetória gastos sociais agregados, que se mostraram crescentes; em relação ao investimento público, o efeito foi uma queda da taxa de investimento, que parece ter voltado a se recuperar após 2008.

De fato, o ajuste fiscal de 1999 não afetou os gastos sociais no Brasil de forma negativa. Eles foram, no geral, crescentes, mas sem grandes saltos. Como proporção do PIB, o incremento das despesas sociais ao longo dos anos seguiu uma trajetória “suave”. O aumento dessas despesas foi marcante quando se comparam o gasto total das funções sociais com o gasto de todas as funções principalmente após 1999. Neste caso, para a União, o ajuste fiscal fez com que o valor total dos gastos fossem reduzidos, embora os gastos sociais ou não tiveram seus valores nominais reduzidos ou tiveram sua participação relativa mantida, em outras palavras, os gastos sociais “comprimiram” os demais e passaram de 45,5% para quase 77,2% do total. A partir de então, embora tenha havido uma crescente participação das funções sociais no total das despesas, essa foi a um ritmo bem menor.

No caso dos Estados e Distrito Federal, o ano de 1999 não gerou nenhuma grande inflexão. A participação dos gastos sociais no total das despesas por função permaneceu praticamente estável após aquele ano, em torno de 40%, apresentando um leve crescimento. O mesmo padrão foi verificado para os Municípios, porém em um patamar de 70%.

Não foram tratados aspectos estritamente qualitativos dos gastos das áreas sociais, mas pode-se afirmar que embora estes tenham aumentado como proporção do PIB desde meados da década passada, ainda são insuficientes para satisfazer todas as demandas sociais e corrigir as discrepâncias socioeconômicas.

Esse é um indicador positivo, porém devem ser feitas algumas ressalvas quanto à priorização dos gastos. Sob uma ótica federativa, viu-se que a União concentra seus recursos em políticas de caráter mais focalista e assistencialista, ou seja, que atendem apenas a

determinados públicos e de forma mais imediata, quase que com um fim em si mesmas. A previdência e a assistência são casos típicos e representaram sempre mais de 62% dos gastos públicos, atingindo quase 75% em 2009. Embora se fale muito negativamente sobre as políticas assistencialistas no Brasil, elas tem um peso reduzido comparativamente à Previdência – a execução orçamentária do Bolsa-Família representou 0,37% do PIB e os demais programas de Assistência Social juntos (Proteção Social Básica, Acesso à Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Proteção Social Especial e Gestão de Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) foram de 0,58% PIB²⁷, enquanto que as despesas previdenciárias representaram 6,5% do PIB. Vale ressaltar que os programas de assistência social e de transferência de renda tem uma ampla cobertura e se mostram eficientes, reduzindo os níveis de pobreza e desigualdade de renda; já a Previdência tem sido um problema no sentido de sua solvência e as causas, dizem os estudiosos, são várias: vinculação dos benefícios pagos ao salário-mínimo, que tem tido ganhos reais relevantes ao longo do tempo; idade precoce e possibilidade de se aposentar por tempo de trabalho, baixo crescimento do PIB, etc.

Apenas a saúde manteve um percentual superior a dois dígitos (porém cada vez menor). Há, no caso da saúde, a vinculação de recursos estabelecida pela Emenda Constitucional 29, que assegura que os recursos empenhados nessa função sejam pelo menos igual a correção da variação nominal do PIB.

No caso dos Estados e Distrito Federal, o gasto se concentra em educação (e cultura) e saúde e saneamento. Os recursos também se devem, em parte, à imposição Constitucional. Além da EMC 29, que dispõe que 12% do produto da arrecadação de impostos, há o FUNDEF, que vigorou até 2006, e determinava a aplicação de 15% dos recursos oriundos dos Fundos de Participação de Estados e de Municípios, ICMS e IPI, além de um repasse federal,

²⁷ Dados do Tribunal de Contas da União para o ano de 2008.

caso Estados ou Municípios não atingissem o valor mínimo estipulado por aluno. Em 2007, passou a vigorar o FUNDEB, que visava despendar R\$ 1.414,85 por aluno em 2010.

Os municípios, a exemplo do que ocorre com a esfera intermediária de governo (e pelas mesmas razões, com a única diferença que o percentual a ser aplicado na saúde é de 15%), também gasta mais com educação (e cultura) e saúde e saneamento, praticamente em igual proporção, e totalizando mais de 50% de suas despesas sociais. Além disso, a função habitação e urbanismo tem o maior peso na esfera municipal, situando-se sempre no intervalo de 15-20% do total das despesas sociais.

Em suma, as políticas de funções mais estruturantes e universais, em contraponto às políticas focalistas e assistencialistas, são mais representativas nas despesas das esferas Estadual e Municipal, e subjacente à isso, está a idéia da eficiência alocativa, em que o provedor do serviço deve se encontrar mais próximo do beneficiário. Os recursos dessas políticas são, em parte, suportados pelo aumento do repasse da União através dos Fundos de Participação e a aplicação desses é também assegurada pela Constituição, fundamental para assegurar tanto a estabilidade de receitas como o aumento destas. Funções como Trabalho e Habitação e Urbanismo são praticamente inexpressivas, tomando-se todos os níveis de governo.

Já o investimento foi a variável mais suscetível e que sofreu com as baixas da economia. Neste caso, não apenas com o ajuste de 1999, mas também em 2002, e com a crise financeira global, em 2008. Além de oscilante, a taxa de investimento público foi baixa em todo o período.

No que tange ao investimento público, o ajuste fiscal foi mais perverso. Pode-se dizer ainda que houveram mais dois anos marcantes, que geraram inflexões significativas, mas não tão intensas como ocorreu em 1999, que foram 2002 e 2008.

Em 1999, a taxa de investimento (FBKF/PIB) foi de 15,7%, o que significou uma variação real de -8,2% no ano. A taxa voltou a subir, porém teve outra forte queda (atingiu 16,4%, com uma variação real de -5,2%) em 2002. Passado este efeito, o percentual voltou a subir vigorosamente, sendo interrompido, no ano de 2008.

Porém esses “marcos” tiveram efeitos um pouco distintos quando se olha para a Administração Pública, Setor Público (que inclui as estatais federais) e Setor Privado. O ajuste de 1999 afetou principalmente as estatais federais, seguidas pela Administração Pública. Já o Setor Privado que apresentou um ligeiro aumento. No ano de 2002 a situação se inverte e em 2008 temos que o efeito negativo exclusivamente para o Setor Privado, que sofreu com a retração da demanda externa, conforme dito no capítulo anterior.

Independentemente dos altos e baixos do período, o país possui uma taxa de investimento (FBKF/PIB) pequena, ficando sempre abaixo dos 20%.

Quando se faz uma divisão entre Setor Público e Setor Privado, tem-se que o primeiro é responsável por menos de 4%, ficando a outra parte a cargo do investimento privado. Fazendo-se uma abertura do Setor Público em Administração Pública e Estatais Federais, temos que as últimas representam 40% do total das inversões públicas. Deve-se mencionar também que houve um forte processo de desestatização das empresas públicas, sobretudo no governo FHC, contribuindo para a queda da taxa de investimento público (embora essa queda devesse ser compensada pelo setor privado).

Com um grau de detalhamento maior, tomando-se os últimos quinze anos e apenas a Administração Pública, temos a seguinte média para cada um dos entes federados: Municípios foram responsáveis por cerca de 40%, Estados com 37% e, por último, a União, com 18%.

Esse padrão de investimento mostra o baixo comprometimento com o planejamento e a execução de grandes obras de infra-estrutura e com alcance nacional, predominando obras de menor porte e com benefícios localizados (também, obviamente, relevantes).

Nesse cenário em que o numerador de gasto é crescente e o denominador – PIB - cresce a ritmo bem menor (e com potencial de aceleração comprometido por causa da pequena taxa de investimento), o aumento da carga tributária como forma de financiamento parece inevitável. O Governo Federal optou sobretudo pelo aumento das contribuições, que não estão sujeitas à partilha com as demais esferas governamentais (como ocorre com os impostos) e, embora essas sejam vinculadas à finalidades pré-estabelecidas, conseguiu-se uma desvinculação de 20% desses recursos (DRU), dando uma maior flexibilidade ao orçamento, visando fazer/não comprometer o ajuste fiscal após 1999, necessário para custear os enormes encargos da dívida. As contribuições equivaleram, em 2009, a 12,7% do PIB.

Embora tenha-se gastado mais com funções sociais, faz-se principalmente através de benefícios assistencialistas e individuais. Estados e Municípios, que dispõe de menores receitas, comprometem-se mais com educação e saúde e também investem mais que a União. Há um paulatino aumento da carga tributária para custear a seguridade social e compor o superávit primário para pagamento do serviço da dívida, resultante da alta taxa real de juros, além disso, há o crescente peso da Previdência Social. Todos esses fatores comprometem o crescimento da taxa de investimento, público e privado.

Também é válido dizer, embora o tema não tenha sido abordado neste trabalho, que uma reforma tributária é necessária como instrumento eficaz de política social. O ideal seria que ocorresse o oposto da situação atual, em que se tributa sobretudo o investimento, a produção, o consumo e a circulação de bens e serviços, ao invés da propriedade e da renda. Além dessa, outras reformas também se fazem necessárias e urgentes, como a da previdência. Obviamente, não se pode esquecer das questões políticas envolvidas, que são provavelmente o maior entrave. Independentemente, as prioridades do gasto público devem ser revistas, de forma a reverter, pelo menos parcialmente, o ciclo vicioso que acomete o país.

Referências

AFONSO, J. R. R. *Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as transferências de renda*. IEST, Rio de Janeiro, v. 3, 2006. Disponível em < <http://www.iets.org.br>>. Último acesso em 17 de outubro de 2010.

AFONSO, J. R. R. *O nó dos investimentos público*. Digesto Econômico, São Paulo, n. 457, abr. 2010. Disponível em < <http://www.dcomercio.com.br>>. Último acesso em 3 nov. 2010.

AFONSO, J. R.R.; BIASOTO JR., G. *Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p.71-122, jun. 2007.

AFONSO, J. R. R., JUNQUEIRA, G. G. *Divisão federativa dos investimentos governamentais brasileiros em 2008: descentralizar é um bom caminho*. Disponível em < <http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>. Último acesso 15 out. 2010.

ALÉM, A.C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. 475 p.

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2003. 510 p.

CARVALHEIRO, N. *Política monetária no Brasil pós-Real*. Pesquisa e Debate, São Paulo, v. 13, n. 1(21), 2002. Disponível em < <http://www.pucsp.br>>. Último acesso em 23 mar. 2010.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J. C. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002*. Texto para discussão do Ipea, Rio de Janeiro, n. 1213, set. 2006. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 nov. 2009.

CORSI, F. L. *O Plano Real: um balanço crítico*. Cadernos da F.F.C. (UNESP), Marília, v. 8, n. 2, p. 13-27, 1999.

DAIN, S. *O financiamento público na perspectiva da política social*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 10, p. 113-140, 2001. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br>>. Último acesso em 15 mar. 2010.

FRISCHTAK, C. R. *O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas*. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, ago. 2008. Disponível em < <http://ppe.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 nov. 2009.

GIAMBIAGI, F. *Dezessete anos de política Fiscal no Brasil: 1991-2007*. Texto para discussão do Ipea, Rio de Janeiro, n. 1309, nov. 2007. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 nov. 2009.

KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. *Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 1(26), p. 79-112, 2006. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br>>. Último acesso em 15 mar. 2010.

POCHMANN, M. *Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade da renda do trabalho no Brasil*. Jornal da Unicamp, v 279, Campinas, 2005.

PUGA, F. P.; BORÇA JR., G. R. *Infraestrutura e energia sustentam os investimento entre 2009-2010*. Visão do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, n. 69, 2009. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Último acesso em 28 out. 2010.

SERRA, J.; AFONSO, J.R.R. *Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil*. Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, n. 63, fev. 2007. Disponível em <<http://www.eclac.cl/>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

a. SERRA, J.; AFONSO, J.R.R. *El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica*. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. 91, abr. 2007. Disponível em <<http://www.eclac.cl/>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

b. SERRA, J.; AFONOS, J.R.R. *Tributação, seguridade e coesão social no Brasil*. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, n. 133, abr. 2007. Disponível em <<http://www.eclac.cl/>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

SOUZA, C. *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 2000, Petropolis. Anais da ANPOCS. Petropolis : ANPOCS, 2000. Disponível em <<http://info.worldbank.org>>. Último acesso em 23 mar. 2010.