

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

*Beatriz Azeredo**

Vou falar sobre gasto público social e padrão de financiamento da política social no Brasil. Inicialmente, queria fazer uma rápida análise retrospectiva para dar um pano de fundo para a discussão das perspectivas para esta década. É importante observar que os problemas do padrão de financiamento anterior, que vigorou até 1988, continuam, na sua maioria, presentes até hoje.

O corte dessa análise retrospectiva é a Constituição promulgada em 1988, em função da natureza das mudanças que foram feitas em termos de benefícios sociais, de ampliação e redefinição do papel do Estado e de mudança no padrão de financiamento do setor público.

Começando pelo gasto social, a primeira observação a ser feita é a de que é muito difícil falar em números de despesa pública no Brasil. Além de não haver um levantamento sistemático sobre isso, há uma dificuldade concreta de consolidação desses gastos, dado o volume de transferências intra e intergovernamentais. Existe uma estimativa feita pelo Banco Mundial, para o ano de 1986, que aponta um gasto público social de 18% do PIB, sendo 9% do PIB a cargo do Governo Federal e a outra metade dos estados e municípios. É importante considerar esse número com algumas reservas, em função das dificuldades intrínsecas a esse tipo de levantamento.

Em razão disso, eu vou explorar um pouco mais os dados do gasto social a nível federal, a partir de um levantamento sistemático feito pelo IPEA em Brasília. Considerando a década de 80, a primeira observação a ser feita é a de que o gasto social federal é nitidamente pró-cíclico. Isso significa, por exemplo, que, em tempos de recessão, a despesa pública social diminui exatamente num momento em que aumentam as demandas sociais.

No início da década, o gasto social era da ordem de 10% do PIB. Após 1983, observa-se uma queda nessa despesa, que passou a corresponder a 7% do PIB em 1984. A partir de 1985, com a Nova República, houve uma recuperação nítida do gasto público social, resultando, ao final da década, num patamar semelhante àquele observado no início do período. Isso significa que o aumento observado a partir da Nova República apenas recuperou um nível de gastos que já havia sido alcançado anteriormente.

Considerando a composição dessa despesa, cabe apontar que a Previdência Social representa mais de 60% do total; ou seja, em grande medida, falar do gasto social no Brasil é falar da Previdência Social e do volume de recursos que esse sistema movimenta. A segunda grande área é a da saúde, que equivale, em média, a 19% do gasto social. A despesa com educação, que no início da década representava 11% do total, chegou no final do período com uma participação de 18%. Já a área de habitação

* Professora do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI/UFRJ).

e urbanismo apresenta um comportamento inverso, com sua participação no gasto total passando de 12% no início da década para 4,5%.

Observando a estrutura de recursos que sustenta essa despesa, sobressai nitidamente a forte participação das contribuições sociais. Do total do gasto social federal, 70%, em média, são sustentados pelas contribuições sociais, e o restante é financiado pelos recursos do Tesouro. Essas contribuições sociais representam recursos vinculados a clientelas ou a áreas específicas. Parte dos recursos do Tesouro também está vinculada através da Emenda Calmon, que destina, no mínimo, 18% das receitas tributárias para a educação.

Nesse sentido, muitas vezes a evolução do gasto social não representa obrigatoriamente novas decisões em favor do setor. No caso da educação, por exemplo, isso é muito nítido. O salto do gasto público nessa área decorreu de uma rigidez orçamentária dada pela Lei Calmon. Mas, na prática, sabe-se que essa vinculação não resultou necessariamente no atendimento das prioridades do setor. Isto porque, geralmente, essa vinculação foi cumprida com artifícios contábeis, o que reduz o impacto em termos de gasto público social.

O segundo ponto desse balanço da década de 80 é que a dinâmica, a lógica e a tendência do gasto social são fortemente marcadas pela Previdência Social. E, como se sabe, o sistema previdenciário brasileiro padece de inúmeros problemas. Essa questão será abordada mais adiante.

A idéia de que a Nova República propiciou um enorme aumento do gasto social merece ser qualificada. Os dados mostram que houve, de fato, uma recuperação do gasto. Mas, conforme já apontado, isso apenas resultou na recuperação do nível de despesa do início da década. O importante, do meu ponto de vista, nesse período, foi o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), sem dúvida nenhuma. Houve, efetivamente, um aporte significativo de recursos para o SUDS. A área de alimentação foi extremamente beneficiada em termos de aporte de recursos, principalmente com as receitas do FINSOCIAL. É necessário registrar, por fim, à guisa de conclusão desse breve balanço da década de 80, que a prioridade social da Nova República pode ser reduzida a alguns poucos programas, alguns dos quais têm, inclusive, a sua continuidade comprometida, como é o caso do SUDS, que está enfrentando inúmeros problemas no momento.

Cabe agora fazer alguns comentários sobre as contribuições sociais, que sustentam boa parte do gasto público social no Brasil. Até o início da década de 60, existia apenas a contribuição para a Previdência Social. De meados da década de 60 até o início da de 80, assiste-se a uma proliferação desses fundos sociais, que resultou em um outro orçamento em termos da dimensão financeira. Para se ter uma idéia do que isso significa, em 1988 a carga tributária bruta do País correspondia a cerca de 22% do PIB: os tributos da União equivaliam a 8,7% do PIB, e as contribuições sociais, a 6,3%; ou seja, há efetivamente um outro orçamento a nível Federal inteiramente vinculado à área social. Na prática, porém, isso jamais constituiu um orçamento, na medida em que os fundos sociais estavam espalhados por diversas instituições governamentais. Desse conjunto das contribuições sociais se sobressai a contribuição previdenciária, que representava, em 1988, cerca de 4,6% do PIB. O Imposto de Renda, que é o principal tributo da União, correspondia, nesse mesmo período, a 4% do PIB.

As contribuições sociais assemelham-se a tributos pelo seu caráter de compulsoriedade. Mas, até 1988, esses fundos não estavam submetidos às mesmas regras de criação que regem os tributos nacionais, o que resultava numa enorme facilidade,

do ponto de vista legal, de se criar a contribuição social. E isso explica, em grande medida, a proliferação desses fundos ao longo da década de 70 até o início da década de 80. Uma outra característica que as distingue dos tributos é a vinculação. As receitas tributárias não têm ligação com um determinado gasto, uma área ou uma clientela. As contribuições sociais, ao contrário, por definição, estão amarradas a uma clientela ou a uma área específica. No caso da contribuição previdenciária, há uma espécie de "contrato social", no qual o empregador contribui com cerca de dois terços e o emprego com um terço para o custeio desse sistema, a partir de alíquotas sobre os salários. Esse é o primeiro grupo de contribuição social.

O segundo grupo são os fundos patrimoniais, que têm por objetivo formar o patrimônio individual do trabalhador: FGTS e PIS/PASEP. E há, ainda, um terceiro conjunto, que se refere aos chamados fundos fiscais, aqueles fundos que mais se assemelham aos tributos, embora estejam vinculados a alguns setores. Tanto o FGTS como o PIS/PASEP e a contribuição previdenciária têm uma identificação mais imediata com o empregado vinculado formalmente ao mercado de trabalho. O FINSOCIAL, por sua vez, que é um exemplo de fundo fiscal, é arrecadado pelos empregadores e retorna para programas de algumas áreas sociais.

Vale a pena observar que a criação desses fundos, sem dúvida nenhuma, ajudou a estruturar um sistema de proteção social no Brasil. Também cabe registrar que a instituição de alguns deles está intimamente ligada às importantes mudanças nos padrões de financiamento das políticas públicas que foram feitas na segunda metade da década de 60.

Com o FGTS, ao mesmo tempo que se criava um fundo para indenização ao trabalhador em caso de demissão, permitia-se a canalização dos recursos para o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a justificativa de implementar uma política habitacional voltada para as camadas mais carentes da população.

O PIS/PASEP foi criado em 1970 com a justificativa de regulamentar o direito constitucional do trabalhador de participar da vida e do desenvolvimento das empresas. Mas a criação desse fundo representou, principalmente, a acumulação de um grande volume de recursos para o financiamento dos programas de investimento a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

É importante reforçar que esses fundos jamais constaram em qualquer orçamento, prejudicando a visibilidade do gasto público social. A Previdência Social sempre constituiu o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) em um orçamento à parte. Mais tarde, passou a constar do orçamento das empresas estatais e, à época da Constituição, passou a ser um anexo do orçamento geral da União.

O FGTS, assim como o PIS/PASEP nunca fizeram parte de qualquer orçamento. As exceções ficam por conta do FINSOCIAL e do salário-educação, que integram o orçamento geral da União.

Os problemas desse antigo padrão de financiamento continuam presentes até hoje. Uma das dificuldades refere-se à sensibilidade das receitas, decorrente da excessiva dependência da massa de salários da economia. A principal base de incidência das contribuições sociais é a folha de salários, o que significa que, em momentos de recessão, crise e desemprego, cai imediatamente a receita, diminuindo a capacidade de intervenção do setor público no momento em que aumentam as demandas sociais.

Um outro problema diz respeito à regressividade do gasto público social. Em primeiro lugar, há que se considerar que cerca da metade da População Econômica-

mente Ativa está fora do mercado formal de trabalho e, portanto, está excluída da maior parte dos fundos sociais. Além disso, no interior de cada um desses fundos, observa-se uma excessiva regressividade. Existe uma relação direta entre o grau de proteção social e o nível de renda e a posição que o trabalhador ocupa no mercado formal de trabalho.

Um terceiro problema desse padrão de financiamento é a centralização. A reforma tributária de meados da década de 60 centralizou as receitas e a competência tributária em mãos da União, provocando o enfraquecimento financeiro de estados e municípios. Todo esse processo resultou na incapacidade desses governos subnacionais de atenderem às necessidades mais básicas da sua população. Paralelo a esse processo de centralização financeira, houve também uma enorme centralização de atribuições, típicas de estados e municípios, em mãos da União. Essa centralização de encargos completou o quadro de esvaziamento dos governos subnacionais.

A reforma constitucional trouxe mudanças importantes. Do ponto de vista dos direitos sociais, houve, sem dúvida nenhuma, um adensamento do caráter redistributivo da política social e uma redefinição no sentido da ampliação da responsabilidade do Estado. É no capítulo que trata da seguridade social que está registrado um dos mais notáveis avanços no campo dos direitos sociais. Sob esse conceito de seguridade social, novo na legislação brasileira, passam a ser reorganizadas as três áreas: Previdência Social, saúde e assistência social. Há uma série de princípios que apontam a universalidade, a equivalência de benefícios (no caso de trabalho rural e urbano), a seletividade e a descentralização. Na saúde, a universalização é o princípio norteador, e a descentralização é uma das diretrizes básicas. Na Previdência, a equivalência do plano de benefícios foi um passo importante para o trabalhador rural. Registram-se também uma série de modificações em termos dos critérios de concessão dos benefícios.

Em termos do financiamento da política social, o capítulo da seguridade traz mudanças importantes. Criou-se um orçamento da Seguridade Social, integrado pela contribuição previdenciária sobre folhas de salários, o PIS/PASEP, o FINSOCIAL, os recursos de loterias e uma nova contribuição sobre o lucro. A instituição do orçamento da Seguridade Social é um passo importante em termos de visibilidade e controle do gasto público social. Promoveu-se, também, um considerável reforço financeiro, com a transferência da maior parte dos fundos sociais para o custeio da seguridade. Além disso, foi introduzida uma nova base de incidência, que é o lucro das empresas; ou seja, a Previdência Social, a saúde e a assistência social passam a contar, além da folha de salários como base de incidência, com a base faturamento (FINSOCIAL e PIS/PASEP) e com a base lucro. Nesse sentido, o texto constitucional instituiu a chamada diversificação das bases de incidência, buscando diminuir a dependência da folha de salários e, portanto, a vulnerabilidade das receitas.

No que respeita à descentralização, há que se registrar o descompasso entre o princípio anunciado para a saúde e para a assistência social e a estrutura financeira, totalmente centralizada em mãos da União, isto é, existe uma contradição no texto constitucional que nos leva a duvidar desse princípio descentralizador, na medida em que a execução compete aos estados e municípios, mas os recursos estão centralizados no orçamento da Seguridade.

Com relação à reforma tributária, cabe destacar a mudança que foi feita em termos da redistribuição das receitas em favor dos estados e municípios.

É importante salientar que essa descentralização financeira não foi acompanhada por uma descentralização de encargos, o que, à época da promulgação da nova Constituição, já se anunciava como um problema a ser enfrentado em algum momento. Se há uma nova estrutura de receita, há que se definir uma nova estrutura de despesa nos três níveis de governo.

A Constituição apenas inaugurou um processo de mudanças dentro do qual a legislação complementar e a legislação ordinária constituem etapas fundamentais. E, sem dúvida nenhuma, a etapa de transição está se prolongando mais do que se desejaria, perpetuando uma situação na qual a velha ordem já não vigora e a nova não foi ainda concretizada. Após quase dois anos da promulgação da nova Carta, não havia nenhuma lei importante regulamentada, com exceção do seguro-desemprego. Só depois é que se regulamentou a área de saúde e, mais recentemente, em meados de 1991, se aprovou o plano de benefícios da Previdência e toda a organização e custeio da Seguridade. Tudo isso revela o grau de indefinição presente na execução das políticas sociais.

Em termos dos problemas atuais, gostaria de fazer quatro observações. A primeira é a de que existe uma crise de financiamento do setor público. Não se pode pensar só na política social, orçamento da Seguridade Social, sem levar em conta que há um estrangulamento do setor público como um todo e que há, também, um processo recessivo de grandes proporções. Do ponto de vista do Governo Federal, observa-se um Orçamento Fiscal encurtado pela reforma tributária e com uma enorme rigidez no manejo das despesas. Há um grande compromisso das receitas com despesas de pessoal e administração e também há a vinculação para a área da educação, agora aumentada para 18% das receitas tributárias. Além disso, para cada 1% de alíquota do Imposto de Renda e do IPI, cerca da metade deve ser repassada automaticamente para os estados e municípios, através dos fundos de participação. Isso significa que estão restritas as possibilidades de ajuste fiscal via aumento dos impostos federais.

Essas dificuldades no Orçamento Fiscal têm prejudicado também o orçamento da Seguridade Social. Isso fica patente na utilização de parte dos recursos do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro no custeio de despesas estranhas à Seguridade Social.

Quanto à Previdência Social, cabe observar que o déficit só apareceu no segundo semestre de 1991. Até então, não havia dificuldades no fluxo de caixa previdenciário, ao contrário do que vinha sendo anunciado. Isto porque o novo plano de benefícios não estava completamente implantado. Com a entrada em vigor do novo plano de benefícios, é de se esperar problemas financeiros. O quadro recessivo tem prejudicado a arrecadação das contribuições sociais. Além disso, o FINSOCIAL tem sido crescentemente questionado na Justiça, gerando um impacto negativo nas receitas do sistema. De qualquer modo, para se pensar as perspectivas para o financiamento da área social nesse momento, há que ser priorizada a retomada do crescimento.

A reforma tributária, em pauta nesse momento, não deve ser vista como uma fórmula mágica para resolver os problemas do Governo; ou seja, não se deve esperar com isso um aumento significativo da arrecadação. Certamente há muito que ser feito em termos de mudar a estrutura da carga tributária na busca de uma maior progressividade e simplificação do sistema. Um outro dado importante que está sendo esquecido é a questão da fiscalização. Apenas na contribuição sobre folha de salários, há uma estimativa de evasão da ordem de 40%.

Um ponto crucial no ajuste do setor público diz respeito à descentralização. Trata-se de promover um ajuste nos três níveis de Governo entre a disponibilidade de recursos e os encargos. As ações descentralizadas devem se constituir num instrumento de maior efetividade e eficácia do gasto público social. A centralização foi feita sob o argumento da efetividade, da racionalidade do gasto público. Agora, deve-se tentar o contrário. O senso comum indica que uma maior proximidade da população beneficiária dará um maior controle e efetividade ao gasto público. Não se pode esquecer, porém, que a descentralização deve ser encarada como um processo. E, mais do que isso, deve ser um processo necessariamente diferenciado e heterogêneo, na medida em que há diferenças marcantes, tanto em termos financeiros quanto em termos de capacidade de atuação dos governos subnacionais. Indubitavelmente, alguns estados avançarão mais rapidamente que outros na descentralização.

Para finalizar, gostaria de fazer uma observação a respeito da discussão que tem sido travada em torno da necessidade de reduzir as funções do Estado. Isto, na área social, tem gerado, do meu ponto de vista, propostas equivocadas, como é o caso da privatização da Previdência Social.

Não há dúvidas de que se deve proceder a uma ampla redefinição do papel do Estado. Mas, do ponto de vista do sistema de proteção social, há que se reafirmar o compromisso do Estado com a população, em particular com a parcela da baixa renda.