



das receitas (ou ocorre em muito menor medida que no lado das despesas) porque os impostos, por meio da indexação, estão razoavelmente protegidos da inflação.

A diferença entre déficit nominal e operacional é que no primeiro estão incluídos os pagamentos de juros nominais sobre a dívida pública, e sobre o segundo incidem os pagamentos dos juros reais, isto é, aqueles corrigidos pela inflação. Uma vez que os pagamentos de juros nominais são dependentes da taxa de inflação, quanto mais elevada esta for, maior é a probabilidade de o déficit nominal acompanhar a sua trajetória, mesmo estando o déficit operacional estabilizado.

Como o conceito amplo da oferta monetária possui embutido o valor da dívida pública interna, este pode se constituir em um substituto quase perfeito da moeda. Por esta razão é que BACHA (1994), assinala que o controle do déficit orçamentário nominal não constituía um problema fiscal, mas monetário uma vez que dado o fim da inflação, o déficit nominal seria igual ao déficit operacional. E se houvesse a estabilização deste, não haveria crescimento da oferta monetária ampla, ocasionando o fim da inflação.

Uma vez que as alternativas de congelamento de preços e salários, ou de fixação da taxa de câmbio, das tarifas públicas e dos preços dos oligopólios do setor privado, já haviam sido experimentadas, sem que se alcançasse êxito, em momentos anteriores de tentativas da estabilização da economia brasileira, restava a possibilidade de uma reforma monetária que visasse interromper o círculo vicioso entre inflação e oferta moeda.

Para tanto, era necessário substituir a moeda velha inflacionada por uma estável, e este mecanismo de substituição se daria em duas etapas: primeiramente era preciso converter esta moeda em uma unidade de valor real, e neste caso foi criada a URV, a segunda etapa era transformar esta unidade em meio de pagamento.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

A QUESTÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL E SEU FINANCIAMENTO:
ANÁLISE DO TRIÊNIO 1994/96

DENISE CRISTINA CORRÊA DA ROCHA

SÃO PAULO
1997

99

**A QUESTÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL E SEU FINANCIAMENTO:
ANÁLISE DO TRIÊNIO 1994/96**

Banca examinadora

Prof. Orientador

Prof.

Prof.

Aos meus pais.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

A QUESTÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL E SEU FINANCIAMENTO:
ANÁLISE DO TRIÊNIO 1994/96

DENISE CRISTINA CORRÊA DA ROCHA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, na Área de Concentração: Políticas de Governo, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Leonardo F. C. Basso

SÃO PAULO
1997



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



938/98



1199800938

21.5 304 (81)
R67297
938/98
Dm.

0-1

ROCHA, Denise C. Corrêa da. A questão do gasto social federal e seu financiamento: análise do triênio 1994/96. São Paulo: EAESP/FGV, 1997. 198 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas de Governo).

Resumo: Trata da análise do gasto social federal e seu financiamento no triênio 1994/96. Aborda o mecanismo emergencial de desvinculação de receitas conhecido como Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal, o qual foi em grande parte responsável pelo financiamento destes gastos no triênio. Apona as propostas de reforma tributária que tratam de modificações no mecanismo de financiamento do Orçamento da Seguridade Social.

Palavras-Chaves: Gasto Social - Financiamento - Plano Real - Fundo Social de Emergência - Reforma Tributária - Reforma Fiscal - etc...

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PLANO REAL	15
3. GASTOS SOCIAIS FEDERAIS	22
3.1. DEFINIÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS	22
3.2. ABRANGÊNCIA DO GASTO SOCIAL	31
3.3. GASTO SOCIAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO GASTO PÚBLICO TOTAL	35
3.4. O FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL	41
3.5. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS	45
3.6. A ADOÇÃO DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL	46
3.7. O AUMENTO DAS VINCULAÇÕES DE RECEITAS	50
3.8. ANÁLISE DO GASTO E SEU FINANCIAMENTO POR ÁREAS DE ATUAÇÃO	52
3.8.1. EDUCAÇÃO E CULTURA	52
3.8.2. SAÚDE	60
3.8.3. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	65
3.8.4. SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	68
3.8.5. PREVIDÊNCIA	70
3.8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL	78
3.8.7. EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	81
3.8.8. ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	85
3.8.9. CIÊNCIA E TECNOLOGIA	87
3.8.10. HABITAÇÃO E URBANISMO	89
3.8.11. TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	91
3.8.12. BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	92
4. FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA	97
4.1. EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS DO FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA / FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL	101
4.2. EXECUÇÃO DO FSE/FEF POR ÁREA DE ATUAÇÃO	109

4.2.1. EDUCAÇÃO	109
4.2.2. SAÚDE	112
4.2.3. PREVIDÊNCIA E BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	115
4.2.4. ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO FSE/FEF & EXECUÇÃO	117
5. REFORMA DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	121
5.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ATUAL SISTEMA TRIBUTÁRIO	123
5.2. PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL (CERF)	127
5.3. PROPOSTA PONTE	130
5.4. PROJETO FIESP/FIPE	134
5.5. PROJETO DA FORÇA SINDICAL	136
5.6. A PROPOSTA INAE (Instituto Nacional de Altos Estudos)	138
5.7. A PROPOSTA DO PT E A DO PEDRO PARENTE	141
5.8. COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS	142
6 - CONCLUSÃO	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
ANEXOS	167

AGRADECIMENTOS

Passadas as angústias e tendo finalmente alcançado êxito nesta jornada, receio esquecer alguém ao tentar citar um a um, mas correrei o risco.

Devo um agradecimento muito especial aos amigos: Satiko, Maria do Carmo, Luciana Faria, Malu, Neusa, Rosely, Ana Bárbara e Kaiser, os quais foram verdadeiros mestres na arte de acolher uma pessoa que saiu de “um sonho feliz de cidade” para cair na realidade de Sampa.

Ao professor Leonardo Basso devo toda consideração pela paciência e presteza com que me ajudou enquanto orientador deste trabalho.

Devo agradecer, ainda, às instituições de apoio e fomento à pesquisa científica que proporcionaram a bolsa de estudos, sem a qual não teria nem iniciado o curso: ao CNPq e à CAPES/ENAP que me contemplaram com uma bolsa do Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública.

Agradeço ainda ao apoio das pessoas que souberam compreender os momentos decisivos do término deste trabalho me dando força para continuar: Cristina Mackdowell, Maria Alice Fernandes, Margarida Oliveira, Nyedja Marinho, Jacques Ribemboin, Carlos Wagner (Dog), Pato, Luseni, Néelson (ZigZag), e Jorge Abrahão (Profeta).

Às bibliotecárias do IPEA e pessoas de apoio: Maria Emília, Lúcia, Regina, dona Ana e Juracy.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

GRÁFICO 1 _____	19
GRÁFICO 2 _____	38
TABELA 1 COMPARAÇÕES ENTRE O GASTO TOTAL E O GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL _____	39
GRÁFICO 3 _____	40
TABELA 2 COMPARAÇÕES DO GASTO SOCIAL FEDERAL COM O PIB TOTAL E PER CAPITA _____	40
TABELA 3 EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL E SUAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO _____	44
TABELA 4 GASTOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA - 1994/96 _____	53
TABELA 5 GASTOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	54
TABELA 6 EDUCAÇÃO E CULTURA FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	57
TABELA 7 GASTOS EM SAÚDE - 1994/96 _____	61
TABELA 8 GASTOS EM SAÚDE PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	61
TABELA 9 GASTOS COM AIH'S E AMBULATORIAL PELA NATUREZA DA DESPESA 1994/96 _____	63
TABELA 10 SAÚDE FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	64
TABELA 11 GASTOS EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - 1994/96 _____	66
TABELA 12 GASTOS EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ 1994 /96 _____	67
TABELA 13 ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	68
TABELA 14 GASTOS EM SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE - 1994/96 _____	68
TABELA 15 GASTOS EM SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	69

TABELA 16 SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	70
TABELA 17 GASTOS EM PREVIDÊNCIA ¹ - 1994/96 _____	70
TABELA 18 BENEFÍCIOS EMITIDOS E VALOR MÉDIO ANUAL DE BENEFÍCIOS _____	72
TABELA 19 PREVIDÊNCIA FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	74
GRÁFICO 4 PIRÂMIDE POPULACIONAL - BRASIL - 1980/1996 _____	76
TABELA 20 GASTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1994/96 _____	79
TABELA 21 GASTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ 1994/96 _____	79
TABELA 22 ASSISTÊNCIA SOCIAL FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	81
TABELA 23 GASTOS EM EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR - 1994/96 _____	83
TABELA 24 GASTOS EM EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	83
TABELA 25 SEGURO-DESEMPREGO _____	84
TABELA 26 EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	85
TABELA 27 GASTOS EM ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ 1994/96 _____	86
TABELA 28 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS ¹ - 1994/96 _____	87
TABELA 29 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	87
TABELA 30 GASTOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ 1994/96 _____	88
TABELA 31 CIÊNCIA E TECNOLOGIA FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	89
TABELA 32 HABITAÇÃO E URBANISMO FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 _____	90
TABELA 33 GASTOS EM HABITAÇÃO E URBANISMO PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	91
TABELA 34 GASTOS EM TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ - 1994/96 _____	92

TABELA 35 GASTOS EM BENEFÍCIOS A SERVIDORES PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ 1994/96 _____	94
TABELA 36 BENEFÍCIOS A SERVIDORES FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96 ____	96
TABELA 37 FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96 VALORES DE EXECUÇÃO ¹ _____	102
TABELA 38 GASTOS TOTAIS DO FSE/FEF SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA - 1994/96 _____	103
TABELA 39 EXECUÇÃO DO FSE/FEF EM 1994/96 POR ÁREA DE ATUAÇÃO SOCIAL _____	105
TABELA 40 GASTO SOCIAL FEDERAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO SOCIAL - 1994/96 ____	106
TABELA 41 PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS PRINCIPAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO NO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 1994/96 _____	106
TABELA 42 PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 1994/96 _____	107
TABELA 43 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO - EXECUÇÃO DO FSE/FEF - 1994/96 _____	109
TABELA 44 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA _____	109
TABELA 45 FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA NO GASTO SOCIAL FEDERAL _____	110
TABELA 46 FSE - GASTOS EM EDUCAÇÃO PELA NATUREZA DA DESPESA _____	112
TABELA 47 GASTOS EM SAÚDE FINANCIADOS COM RECURSOS DO FSE NO TRIÊNIO 1994/96 _____	113
TABELA 48 PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SAÚDE _____	113
TABELA 49 SAÚDE - AIH'S E ATENDIMENTO AMBULATORIAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS _____	114
TABELA 50 FSE - GASTOS EM SAÚDE SOB A ÓTICA DA NATUREZA DA DESPESA ____	115
TABELA 51 BENEFÍCIOS A SERVIDORES - PRINCIPAIS FONTES _____	116
TABELA 52 FSE - BENEFÍCIOS A SERVIDORES _____	117
GRÁFICO 5 _____	118

TABELA 53 COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FSE/FEF - 1994/96	118
TABELA 54 EXECUÇÃO POR FUNÇÃO - FSE/FEF NO TRIÊNIO 1994/96	119
TABELA 55 ARRECADAÇÃO FSE/FEF NO TRIÊNIO 1994/96	119
TABELA 56 ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA - 1996	125
TABELA 57 CARGA TRIBUTÁRIA RECENTE EM ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS	127
TABELA 58 PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA DE REFORMA FISCAL	130
TABELA 59 CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL ESTIMADA PARA 1996	132
TABELA 60 PROPOSTA PONTE	133
TABELA 61 PROPOSTA DA FIESP/FIPE	135
TABELA 62 PROPOSTA DA FORÇA SINDICAL	138
TABELA 63 ARRECADAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1996	143
TABELA 64 QUADRO COMPARATIVO DAS PROPOSTAS QUE MODIFICAM A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	144
QUADRO I-A GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1993/94)	167
QUADRO I-A GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)	172
QUADRO I - B GASTOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS E DOS PROGRAMAS TÍPICOS DA ÁREA SOCIAL	178
QUADRO II ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	180
QUADRO III ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1994	181
QUADRO IV ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1995	184
QUADRO V ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1996	187
QUADRO VI GASTO SOCIAL FEDERAL - 1994/96	190
QUADRO VII FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96	193

1. INTRODUÇÃO

Após várias tentativas fracassadas de estabilização da economia brasileira tem início no ano de 1994 o Plano Real, cujo objetivo era promover a estabilização da economia brasileira por meio do combate à inflação, a qual possuía em seu diagnóstico o déficit público como causa primária. As medidas discutidas pela equipe econômica do governo para equacionar o problema apontaram para um aumento das receitas tributárias e corte das despesas previstas no orçamento.

Por serem as despesas estabelecidas em termos nominais enquanto os impostos eram indexados ao nível dos preços, a inflação era utilizada como recurso compensatório por meio da geração de receitas através do imposto inflacionário. Devido a esta característica, era necessário, então, a promoção do equilíbrio orçamentário *ex-ante*, a fim de demonstrar aos agentes econômicos um esforço em executar as despesas orçadas, sem que para isso houvesse a necessidade de fazer uso da receita gerada pelo imposto inflacionário.

O mecanismo que permitiu esse ajuste foi o Fundo Social de Emergência, o qual permitia a esterilização de 20% de gastos vinculados, tornando-os livres e à disposição da União.

O que nos interessa para o âmbito deste trabalho, é que uma vez estabilizada a economia urge uma série de respostas por parte do governo às demandas da sociedade, tais como: Reforma do Estado, Reforma Tributária, Reforma Fiscal, e uma Política Social melhor estruturada. É sobre esta última que este trabalho pretende concentrar sua análise, mais especificamente no que concerne a averiguação da

alocação dos gastos do governo na área social¹ e seu financiamento no triênio 1994/96.

O financiamento dos gastos sociais é um reflexo das modificações introduzidas no sistema tributário do país pela Constituição de 1988, as quais causaram impacto em três direções: a primeira devido à perda de receitas por parte da União para os Estados e Municípios devido ao processo de descentralização; a segunda devido às mudanças ocorridas no financiamento dos gastos sociais em decorrência da adoção do conceito de seguridade social e com ele o aumento de despesas cujo caráter é obrigatório, e a terceira devido ao aumento de vinculações de receitas.

As ações de ampliação do atendimento e cobertura previdenciária, assistencial e médica passaram a ser financiadas pela Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), pela Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor, e pela Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social, as quais constituem, desde então, as fontes responsáveis pelo financiamento do Orçamento da Seguridade Social.

Como estas contribuições possuem sua destinação atreladas aos programas acima especificados, o pagamento de despesas com pessoal e em outros custeios e capital dos ministérios que não são contemplados com recursos da seguridade, bem como a administração do serviço da dívida devem ser deduzidos da parcela do orçamento fiscal que não é transferida aos Estados e Municípios. Daí a necessidade de criação do Fundo Social de Emergência, o qual evitou que o problema relativo a gastos com pessoal se tornasse maior.

¹ Faz-se necessário esclarecer que este trabalho não possui por objetivo fazer uma análise do Projeto Comunidade Solidária.

Contudo, por constituir um mecanismo emergencial o Fundo Social de Emergência possui caráter temporário, sendo necessário, então, a promoção de um ajuste fiscal e da discussão de uma reforma estrutural nas relações tributárias.

O objetivo deste trabalho é descrever a alocação dos gastos sociais federais e identificar suas fontes de financiamento triênio 1994/96. Além de demonstrar como se encontra a estrutura tributária vigente no país, e entender como algumas propostas de reforma tributária pretendem resolver as necessidades de financiamento dos programas da seguridade.

A primeira parte do trabalho procura identificar qual foi o diagnóstico realizado pela equipe econômica para as causas da inflação tendo em vista o lançamento do plano de estabilização que seria denominado Plano Real.

No capítulo seguinte serão abordadas algumas definições que procuram encontrar uma classificação para delimitar qual a abrangência do gasto social, qual é a metodologia adotada neste trabalho, qual é o tamanho do Gasto Social Federal em relação ao Gasto Público Total, como é realizado seu financiamento e qual a sua composição por “área de atuação”.

Posteriormente, passa-se ao atendimento do que foi o Fundo Social de Emergência identificando qual foi sua alocação de recursos.

Por último, identifica-se qual é a atual estrutura tributária brasileira e como algumas propostas de reforma nesta área abordam a questão do financiamento da seguridade social.

2. PLANO REAL

Os anos oitenta e o início dos anos noventa foram marcados por inúmeras tentativas fracassadas de estabilização da economia brasileira até a criação do Plano Real, que constitui, conforme assinala PEREIRA (1994), o décimo terceiro plano implementado no país desde a crise econômica desencadeada pelo segundo choque do petróleo no ano de 1979.

O Plano Real teve seu início em 1º de julho de 1994, quando a Unidade Real de Valor (URV) passou a ser denominada Real, após um período de quatro meses em que esta atuou como uma moeda de conversão de contratos.

Entretanto, as bases do Programa de Estabilização que iria se chamar Plano Real foram lançadas em um momento anterior, quando ao assumir o Ministério da Fazenda em maio do ano de 1993, o então Ministro Fernando Henrique Cardoso e sua equipe apresentaram ao Presidente Itamar Franco o Programa de Ação Imediata (P.A.I.) posto em prática em junho deste mesmo ano.

Tal programa possuía como característica o ajustamento das contas do governo, diagnosticado como a causa primária da inflação no país, onde eram incluídas medidas para a redução e o alcance de uma maior eficiência nos gastos, a recuperação da receita tributária, o fim da inadimplência de Estados e Municípios com a União, o controle dos bancos estaduais, o saneamento dos bancos federais, e o aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização.

Quanto à questão social, entendia-se que o pressuposto básico para o avanço desta área se daria através do controle dos gastos públicos. Uma vez que a população de baixa renda não possuía acesso aos mecanismos de defesa da corrosão da moeda causados pela inflação, o êxito de uma política social deveria ter como alavanca a

reorganização fiscal do Estado, acompanhada de medidas que visassem interromper o mecanismo inercial da inflação ocasionado pela indexação seguido pela criação de uma moeda estável.²

No entanto, até que se chegasse à criação de uma moeda forte era preciso, ainda, implementar algumas medidas. A primeira delas era a promoção do equilíbrio orçamentário *ex-ante*, que visava manter a inflação sob controle demonstrando aos agentes econômicos um esforço em executar as despesas orçadas sem que para isso houvesse a necessidade de fazer uso da receita gerada pelo imposto inflacionário. Pois, o orçamento federal, quando de sua aprovação, possuía embutido um déficit, e por serem as despesas estabelecidas em termos nominais enquanto os impostos eram indexados ao nível dos preços, a inflação era utilizada como recurso compensatório por meio da geração de receitas através do imposto inflacionário. Esta relação ficou conhecida no Brasil como "Efeito Oliveira-Tanzi às avessas".³

Uma alternativa complementar ao uso do imposto inflacionário para o equilíbrio das contas do governo era a compressão⁴ dos gastos autorizados como, por exemplo, a redução da folha de salários do governo, ainda que fosse utilizado como um mecanismo temporário.

Para BACHA (1994), a simples medida de reprimir o déficit não implicaria em uma redução significativa da inflação, pois os agentes econômicos a interpretariam como sendo temporária, antecipando seu retorno, bem como do déficit no futuro, e

² Estas medidas são apontadas por SACHS e ZINI (1995) como pressupostos de uma política de estabilização bem-sucedida em países com inflação crônica.

³ Conforme assinala BACHA (1995), essa relação negativa entre déficit e inflação contrapõe-se ao conhecido efeito Oliveira-Tanzi, segundo o qual seria positiva a relação entre o déficit e a inflação. Este efeito vale apenas para países onde a despesa pública é indexada e os impostos não, exatamente o oposto ao caso brasileiro.

⁴ Segundo BACHA (1994), no Brasil, assim como na América Latina, os governos há algum tempo se utilizam do conceito de "déficit reprimido", para exprimir um equilíbrio temporário de suas contas, através da

nessas condições, fugiriam da moeda fazendo com que a inflação prosseguisse, em detrimento da redução momentânea do déficit.

Podemos observar que na argumentação de Bacha, a demanda por moeda depende apenas da inflação contemporânea, e não daquela esperada para o futuro. Desta forma, ele tenta aproveitar a diferenciação entre déficit reprimido e déficit suprimido para explicar o conceito implícito de déficit potencial, aquele em que não há embutida a repressão fiscal.

Passemos, então, para o significado do conceito de déficit potencial do Governo Federal. Para GUARDIA (1992), este é entendido como aquele inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵ aprovada pelo Congresso Nacional.

A leitura de GUARDIA (1992), é que o orçamento federal embute um déficit potencial não desprezível em sua parte propriamente fiscal (no conceito operacional), devido tanto a uma subestimação das despesas como a uma superestimação das receitas, embora demonstre um suposto equilíbrio no tocante ao conjunto de suas contas.⁶

Executado o orçamento, os déficits observados constituem uma pequena fração dos valores orçados, e era neste ponto que se usava a inflação, ou seja para reprimir as despesas orçadas.

A inflação atua sobre a redução do déficit orçamentário de duas formas: primeiramente, o orçamento embute uma previsão inflacionária aquém daquela

compressão de despesas. A redução insustentável de salários é uma repressão do déficit. Redução sustentável da "gordura" no emprego seria uma supressão do déficit.

⁵ É votada pelo poder Legislativo e sancionada pelo Executivo, onde estão estimadas as receitas e fixadas as despesas para o exercício financeiro seguinte de todos os Poderes, bem como de órgãos e fundos da administração direta ou indireta.

⁶ Em sua análise, foram encontrados valores para as despesas fiscais autorizadas da ordem de US\$ 100 bilhões, contra receitas fiscais realizadas pouco superiores a US\$ 60 bilhões. Portanto, significa um montante de déficits potenciais da ordem de aproximadamente US\$ 40 bilhões, o que representaria cerca de 10% do PIB, somente para o Governo Federal.

efetivamente observada, o que reduz o valor real das despesas executadas. As receitas, por sua vez, por estarem indexadas, pouco sofrem com a inflação acima da orçada.

O outro ponto consiste em que por meio do controle do caixa, o Ministério da Fazenda posterga a liberação das verbas orçamentárias para o final do ano ou para a conta denominada restos a pagar⁷, os quais só serão liberados no ano consecutivo, fazendo com que o valor real dessas despesas sofram uma redução pela inflação.⁸

Para que as contas do governo pudessem ser viabilizadas através da repressão inflacionária, era preciso que a inflação fosse mais alta do que aquela inserida na proposta orçamentária, à medida que o déficit potencial inicial era grande e as despesas parcialmente indexadas.

Para PATINKIN (1993), a inflação é vista como uma imposição do ministro da Fazenda aos demais ministros do governo. Especialmente quando o ministro da Fazenda não tem o poder de forçar os outros ministérios a reduzirem suas demandas orçamentárias⁹. Desta forma, quando as despesas planejadas excedem as receitas esperadas, a solução exequível é a de financiar o déficit através da emissão monetária, deixando com que a inflação faça o resto produzindo a redução nas despesas reais. Por implicar em uma redução linear, esse pode ser de fato o caminho de menor resistência para o ministro da Fazenda.

Isso explicita uma relação muito comum no Brasil e que PATINKIN (1993), colocou na representação de teoria dos jogos, qual seja, a do “dilema do prisioneiro”, em que os ministérios estimam um orçamento nominal majorado para se prevenir quanto a uma possível queda de suas contas em detrimento dos outros. Esta soma gera

⁷ Constituem as despesas empenhadas e não pagas dentro do próprio exercício financeiro.

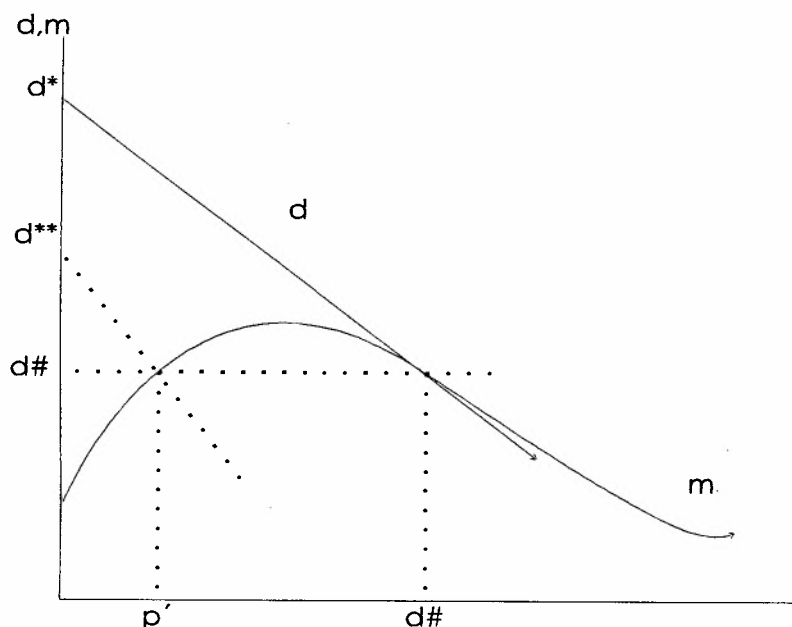
⁸ Este processo é eventualmente legalizado através de um decreto de contingenciamento.

⁹ Em casos, por exemplo, de governo de coalizão.

uma coalizão fraca em torno dos objetivos do governo propiciando um ciclo de “coalizão inflacionária”, onde quanto mais fraca a coalizão, maior a taxa de inflação.

Para BACHA (1994), a hipótese fiscal alternativa para a brasileira pode ser ilustrada com o seguinte gráfico:

GRÁFICO 1



No eixo vertical temos o déficit, d , e a arrecadação do imposto inflacionário, m ; no horizontal, a taxa de inflação, p . Supõe-se condições de equilíbrio estacionário, com o produto constante e igualdade entre a taxa de inflação esperada e a observada, e que o déficit seja integralmente financiado por expansão monetária. Assim, a curva negativamente inclinada, d , relaciona, numa aproximação linear, o déficit fiscal à inflação. Com inflação zero, o déficit assumiria seu valor potencial, d^* . À medida em que a inflação cresce, o déficit declina por meio da redução do valor real das despesas, que são orçadas em valores nominais. Essas despesas vão tendo seu valor real mais erodido, quanto maior for a inflação (em relação àquela prevista no orçamento) e quanto mais rígido for o controle na boca do caixa. Essa erosão não ocorre no lado

das receitas (ou ocorre em muito menor medida que no lado das despesas) porque os impostos, por meio da indexação, estão razoavelmente protegidos da inflação.

A diferença entre déficit nominal e operacional é que no primeiro estão incluídos os pagamentos de juros nominais sobre a dívida pública, e sobre o segundo incidem os pagamentos dos juros reais, isto é, aqueles corrigidos pela inflação. Uma vez que os pagamentos de juros nominais são dependentes da taxa de inflação, quanto mais elevada esta for, maior é a probabilidade de o déficit nominal acompanhar a sua trajetória, mesmo estando o déficit operacional equilibrado.

Como o conceito amplo da oferta monetária possui embutido o valor da dívida pública interna, este pode se constituir em um substituto quase perfeito da moeda. Por esta razão é que BACHA (1994), assinala que o controle do déficit orçamentário nominal não constituía um problema fiscal, mas monetário uma vez que dado o fim da inflação, o déficit nominal seria igual ao déficit operacional. E se houvesse o equilíbrio deste, não haveria crescimento da oferta monetária ampla, ocasionando o fim da inflação.

Uma vez que as alternativas de congelamento de preços e salários, ou de fixação da taxa de câmbio, das tarifas públicas e dos preços dos oligopólios do setor privado, já haviam sido experimentadas, sem que se alcançasse êxito, em momentos anteriores de tentativas da estabilização da economia brasileira, restava a possibilidade de uma reforma monetária que visasse interromper o círculo vicioso entre inflação e oferta moeda.

Para tanto, era necessário substituir a moeda velha inflacionada por uma estável, e este mecanismo de substituição se daria em duas etapas: primeiramente era preciso converter esta moeda em uma unidade de valor real, e neste caso foi criada a URV, a segunda etapa era transformar esta unidade em meio de pagamento.

No entanto, esta etapa só poderia ser efetivada se precedida de um ajuste fiscal previamente anunciado, a fim de que não provocasse uma reação adversa por parte dos agentes econômicos. Desta forma, o Plano Real foi pré-anunciado em três etapas:

- um mecanismo de equilíbrio orçamentário;
- uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos;
- a conversão dessa unidade de conta em uma nova moeda, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar.

A primeira etapa é a que mais nos interessa para o âmbito deste trabalho, a qual visava equilibrar o orçamento federal operacional através de cortes na proposta orçamentária para o ano de 1994. No entanto para que esta etapa fosse implementada era necessário que o Congresso aprovasse a Emenda do Fundo Social de Emergência (FSE), a qual permitia a esterilização de 20% de gastos vinculados para os exercícios fiscais de 1994 e 1995, o qual foi prorrogado para o ano de 1996 sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

Os cortes associados ao Fundo Social de Emergência representavam o abandono do governo federal às práticas orçamentárias dependentes da inflação. Além disso, esta foi uma das fontes de recursos mais significativas no financiamento do gasto social federal no triênio 1994/96. Passemos, então, ao entendimento de como se compõe o gasto social federal e de quais são as fontes de recursos responsáveis pelo seu financiamento.

3. GASTOS SOCIAIS FEDERAIS

Esta parte do trabalho destina-se a radiografar o gasto público social federal no triênio 1994/96, identificando seus setores pela natureza da despesa e por suas fontes de financiamento.

3.1. DEFINIÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS

Existem inúmeras definições acerca do conceito de gasto social. Por isso, antes de explicitar a que será adotada neste trabalho, é necessário mencionar algumas destas, para melhor justificar aquela utilizada.

Para FLODD e HARRIAGUE (1993 a) os gastos públicos sociais são aqueles que visam a promoção dos serviços e bens públicos sociais aos cidadãos, em cumprimento das responsabilidades constitucionais, bem como dos programas especiais destinados a diminuir a pobreza e a iniquidade.

Já para SCHULTHESS (1989), gastos sociais são aqueles que incorporam objetivos redistributivos.

Para COMINETTI e GROPELLO (1994), as definições em torno do gasto social são genéricas e imprecisas, uma vez que em sua maioria não são especificados o que se entende por bens públicos sociais. Uma dúvida decorrente deste tipo de classificação diz respeito, por exemplo, à eventual inclusão de defesa como bem público social, pois a finalidade dos gastos em defesa¹⁰ é prover o serviço da segurança nacional a todos os cidadãos. Contudo, estes gastos são tradicionalmente excluídos do âmbito social.

¹⁰ Os gastos em defesa constituem um dos casos mais puros de bens públicos.

Como não existe uma definição precisa e única de quais são os setores que constituem o chamado gasto social, e devido a limitada disponibilidade de informações nesta área, em geral, atribuí-se de maneira arbitrária a esta classificação os gastos em educação, saúde, saneamento, nutrição, habitação, previdência e assistência social.

Um outro cuidado que se deve ter quanto à classificação destes dados diz respeito à sua variabilidade temporal, isto é, o gasto social concebido com recursos públicos destinados às funções sociais modificam-se de acordo com a evolução da sociedade. Desta forma, o conjunto de programas ou setores que podem formar parte do gasto social de um país em um determinado momento, podem deixar de ser relevante em outro. Ainda assim, um conjunto de programas importantes para um país pode não ser para outro.

As dificuldades em obter este tipo de informação geralmente conduzem os pesquisadores da área a definir os gastos sociais pelo critério institucional ou funcional. O primeiro leva em conta a alocação dos gastos feita pelo órgão gestor da área, ou seja, no caso dos gastos em educação seria contabilizado tudo aquilo que estivesse alocado no Ministério da Educação, cuja unidade orçamentária é 26.000. Já no segundo caso seriam considerados gastos em educação todos aqueles alocados na função 08, os quais correspondem aos gastos com educação e cultura pela classificação funcional-programática, que é o formato oficial da programação e execução orçamentária dos gastos do governo federal. Contudo, o conceito de gastos em termos funcionais dá margem a se cometer três tipos de erros apontados por COMINETTI e GROPELLO (1994), como freqüentes em análises do gasto social em países da América Latina, além de limitar a abrangência de alguns setores:

- de inclusão de programas que não deveriam ser considerados como, por exemplo, das despesas estritamente administrativas, que é o caso do pagamento de pessoal dos Ministérios, os quais não representam um benefício direto à população;
- de exclusão ou subestimação de programas, o que aconteceria com os gastos relativos a projetos de saneamento básico no Brasil, por se inserirem em diversos órgãos dos Ministérios da Saúde, do Meio-Ambiente e do Planejamento e Orçamento;
- de dupla-contagem, caracterizada pelo repasse de recursos da administração direta para suas autarquias fundações e fundos, ou no sentido inverso, o que no entanto é contabilizado no Balanço Geral da União duas vezes, isto é, quando o recurso “saí” do órgão de origem e quando “entra” no órgão de destino;
- da ausência de separação da despesa entre correntes e de capital, bem como do pessoal ativo dos inativos e até mesmo da omissão destas últimas.

Dado estes entraves, este trabalho irá adotar a classificação instituída pelo Grupo de Acompanhamento e Dimensionamento do Gasto Social do IPEA, o qual procurou adotar uma metodologia que minimizasse as falhas acima apontadas.

Para tanto criou uma metodologia própria de levantamento e acompanhamento destes gastos a partir dos registros contábeis do orçamento associados à classificação funcional-programática, à natureza da despesa e às respectivas fontes de recursos.

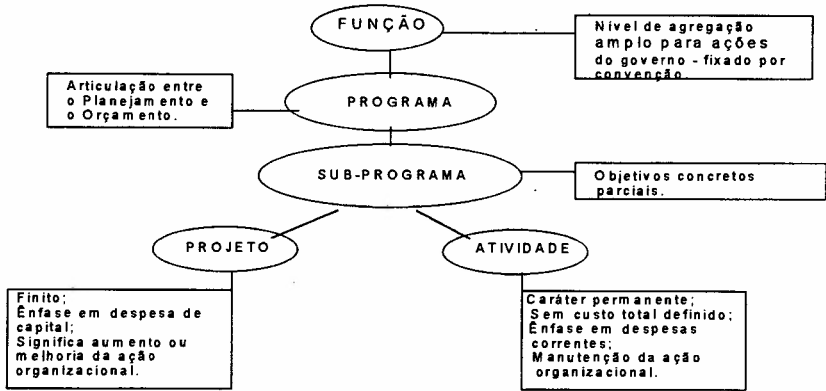
Cabe aqui uma explicação da linguagem orçamentária denominada funcional-programática, a qual permeará todo este trabalho, pois este utilizou como fonte primária os dados de execução financeira dos exercícios de 1994, 1995 e 1996 a partir de uma combinação das bases do Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR).

A classificação funcional-programática instituída pela Lei n.º 4.320 de 1964, constituiu, na época, um avanço no sistema de identificação das contas governamentais

buscando a uniformização da linguagem orçamentária para as três esferas de governo e a diferenciação das transações econômicas das contas governamentais, a qual de acordo com OLIVEIRA et alli (1995), havia sido uma recomendação da ONU para permitir a comparação do orçamento brasileiro com os demais países que adotavam tal sistemática, promovendo uma articulação mais harmônica entre os planos e orçamentos.

Para tanto, fez-se uso da linguagem de orçamento-programa, o qual cria no interior do orçamento uma hierarquia que caracteriza a despesa quanto ao seu uso, conforme pode ser observado na figura abaixo:

FIGURA 1



Além da definição funcional dos gastos, através desta classificação pode-se eliminar os problemas decorrentes de dupla-contagem e da separação das despesas entre correntes e de capital por meio da identificação da natureza da despesa do gasto, a qual nos permite descobrir:

- a categoria econômica dos gastos: se é uma despesa corrente ou de capital;

- o grupo de despesa: se são despesas com pessoal e encargos, juros, amortizações, investimentos ou inversões financeiras;
 - a modalidade de aplicação: se é recurso de transferências ou uma aplicação direta;
 - o elemento da despesa: qual é a despesa efetiva.
- Despesas correntes: constituem as despesas operacionais da Administração Pública a fim de promover a execução, a manutenção e o funcionamento de suas atividades. Foram incluídas nesta categoria as despesas de custeio, os juros e encargos da dívida, as transferências para organismos internacionais, e excluídas as transferências a Estados e Municípios, as quais foram contabilizadas à parte.
 - Despesas de capital: são classificadas como o grupo de despesas que contribuem para formar um bem capital ou adicionar um valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do Setor Público ou do Setor Privado para o primeiro. Foram incluídas nesta categoria as despesas com: (i) investimentos¹¹, os quais constituem as despesas que correspondem à aquisição ou surgimento de novos bens ou adicionam novo valor aos já existentes; (ii) as inversões financeiras, cujas despesas não resultam na aquisição ou formação de um bem novo; (iii) a amortização da dívida; (iv) e excluídas as transferências a Estados e Municípios por serem contabilizadas à parte.

¹¹ De acordo com a FERNANDES et alli (1997), o conceito de investimento aqui empregado é o de formação bruta de capital fixo ou inversão real, contabilizada à medida em que os investimentos são executados; o mesmo conceito de medição pela execução da despesa foi empregado nas inversões financeiras, tanto para a aquisição de ativos existentes quanto para a concessão de empréstimos com fins sociais (difere da metodologia adotada pelo FMI, que considera a concessão durante o período menos a amortização de empréstimos concedidos em exercícios anteriores).

- Inserem-se nas transferências negociadas tanto os dispêndios correntes quanto os de capital feitos através de remessa de recursos a Estados, Municípios e instituições privadas (de acordo com as classificações de modalidade de gasto 30, 40 e 50).

Os gastos que serão aqui contemplados descem até o nível de projeto-atividade, o que significa que serão abrangidos os gastos que correspondem a operacionalização dos objetivos concretos. No quadro I-A em anexo podem ser observados os códigos da funcional-programática que compreendem os gastos aqui contemplados.

Contudo, ao se adotar como fonte primária dos dados os registros orçamentários foi necessário pesquisar quais os registros que eram de fato gastos sociais se fossem levados em conta sua real finalidade. Para tanto o grupo de Dimensionamento e Acompanhamento dos Gastos Sociais do IPEA pesquisou em todo orçamento quais seriam o elenco de programas de cunho social e os ordenou em uma classificação que foi denominada “área de atuação”.

O conceito de área de atuação, constitui, portanto, uma inovação no que concerne à classificação dos gastos sociais, uma vez que ao invés de agregar os dados pelas suas respectivas funções orçamentárias ou por sua alocação institucional leva em conta a real finalidade dos gastos. Desta forma, no conceito tradicional, os gastos com manutenção dos hospitais de ensino, por exemplo, deveriam ser classificados como um dispêndio relativo à área educacional, e de fato, este programa constitui um gasto do Ministério da Educação.

Contudo, dada a carência no que diz respeito à oferta da prestação de serviços hospitalares se comparadas às demandas da população no Brasil, estes hospitais destinam a maior parte das suas atividades à assistência hospitalar, em detrimento das

atividades destinadas à produção científica e ao ensino, e por isso são classificados no conceito de finalidade dos gastos como pertencentes à área de saúde.

Abaixo temos o código da classificação funcional-programática para a atividade¹² de Manutenção dos Hospitais do Ensino:

1. Função: 13, a qual corresponde ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas com Saúde e Saneamento visando a melhoria do nível de saúde da população, bem como preservação, controle e uso adequado de elementos naturais;
2. Programa: 075, o qual corresponde as ações desenvolvidas no sentido de promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde¹³;
3. Subprograma: 0428, o qual compreende as ações de assistência médica e sanitária relacionadas com a criação e manutenção de infra-estrutura para a prestação de serviços médicos através da rede hospitalar, dos ambulatórios e postos de saúde;
4. Projeto/Atividade: 2317, constitui uma atividade que visa a manutenção dos hospitais de ensino;

De acordo com a classificação funcional-programática¹⁴, este é nitidamente um programa que tem por finalidade atender a ações de saúde. No entanto, se levássemos em conta a classificação institucional¹⁵, estes deveriam ser classificados como gastos

¹² A distinção entre um projeto ou atividade pode ser feita pela observação do primeiro dígito do código em questão; Se for par constitui uma atividade, que é um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente. Se for ímpar é um projeto, o qual constitui um conjunto de operações limitados no tempo.

¹³ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento. MTO -03/1995.

¹⁴ A classificação funcional-programática utiliza dezessete dígitos para identificar a função, o programa, o subprograma, o projeto ou a atividade, e o subprojeto ou a subatividade.

¹⁵ A classificação institucional utiliza um código numérico de cinco dígitos, sendo os dois primeiros para identificar o órgão setorial, e os três últimos para identificar suas respectivas unidades orçamentárias.

em educação, pois estão alocados na unidade orçamentária 26.000, especificamente nas universidades.

Ao adotar o critério clássico, o mesmo poderia acontecer com os gastos destinados, por exemplo, à merenda escolar que no critério funcional estão classificados como uma ação de saúde (função - 13), e no institucional estariam alocados no ministério da educação. No entanto, a real finalidade destes gastos é nutricional, portanto, foram alocados na classificação do IPEA como um gasto em alimentação e nutrição.

A principal vantagem deste tipo de recorte é possibilitar a localização das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais destinados aos servidores públicos federais, os quais não poderiam ser contabilizados à parte se o critério de classificação fosse o funcional ou o institucional, pois estariam espalhados em cada um dos órgãos da estrutura dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Uma vez que a partir do registro orçamentário não é possível medir o gasto social realizado pelo setor privado da economia¹⁶, as informações aqui contidas restringem-se à parcela destinada pelo governo federal ao gasto social, denominada, gasto público social.

Como foi assinalado anteriormente, de acordo com COMINETTI e GROPELLO (1994), na literatura e estatísticas nacionais e internacionais tem sido empregadas diversas definições de gasto social, as quais se diferenciam basicamente segundo a origem do financiamento.

Dentro deste conceito, as principais diferenças segundo este critério dividem-se entre: Gasto Público Social (GPS) e o Gasto Fiscal Social (GFS). O

¹⁶ Incluem-se neste setor os gastos das famílias, empresas privadas e ONG's.

primeiro conceito compreende segundo a CEPAL (1994), os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público¹⁷. Já o gasto fiscal social representa de acordo com FERNANDES et alli (1997), a soma líquida dos recursos gastos, o que significa que do gasto total se retiram as contribuições dos beneficiários e os eventuais valores de depreciação, bem como os de amortização de empréstimos concedidos.

Uma vez que o conceito de gasto público social abarca uma maior amplitude da atividade realizada pelo setor público, possui algumas vantagens de utilização se comparadas ao gasto fiscal social. A primeira delas diz respeito à cobertura do setor, compreendendo tanto a administração direta quanto a indireta. A outra refere-se à minimização dos problemas decorrentes, por exemplo, da mudança do padrão de financiamento destes gastos na apuração de uma série histórica¹⁸. No entanto, o GPS possui, em geral a desvantagem de possuir embutido os gastos puramente administrativos¹⁹.

Já o gasto fiscal social possui vantagens e desvantagens em relação ao gasto público social. A desvantagem diz respeito à limitação da sua cobertura, e a vantagem de acordo com COMINETTI e GROPELLO (1994), consiste em que ao ser calculado com base na destinação líquida de recursos aos beneficiários proporciona uma idéia mais exata da contribuição efetiva do Estado à área social.

Os conceitos analisados tentam interpretar a política social e o esforço de distribuição que o Estado realiza com fins sociais. Contudo, o Estado pode ainda se

¹⁷ Custo de bens e serviços e transferências, independente da origem do financiamento e do valor de recuperação.

¹⁸ Mudança, por exemplo, que deverá ocorrer na estrutura organizacional do Governo Federal quando da efetiva implementação da lei que cria as Organizações Sociais.

¹⁹ Conforme assinalado anteriormente se estes gastos constituírem unicamente o pagamento de salários dos servidores públicos, não representam, necessariamente, um benefício que recaia diretamente sobre a população.

valer de alguns instrumentos redistributivos que não são captados na contabilidade do gasto, como é o caso dos subsídios implícitos e subsídios cruzados. Na América Latina, por exemplo, é destaque o caso da Venezuela, cuja política social assume principalmente a forma de política de preços, com subsídios para a gasolina e a energia elétrica²⁰.

3.2. ABRANGÊNCIA DO GASTO SOCIAL

No que diz respeito à abrangência foram computados tanto os dispêndios realizados pela administração direta quanto pela indireta²¹, mas sempre com recursos pagos diretamente pelo governo federal provenientes de impostos e contribuições, ou, ainda, receitas próprias²². Envolve, também, as transferências negociadas²³ aos Estados, Municípios e instituições privadas, nas áreas de atuação listadas abaixo, definidas pelo conceito de finalidade do gasto instituído pelo IPEA:

- **EDUCAÇÃO E CULTURA:** formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis de ensino²⁴, museus, bibliotecas, estabelecimentos de educação física e desporto, de difusão cultural, programas de assistência ao estudante e de defesa e recuperação do patrimônio histórico e artístico.

²⁰ Em geral, os subsídios mais freqüentes se aplicam aos serviços de transporte público e a distribuição da eletricidade (tarifas subsidiadas); a produtos básicos como o trigo e a gasolina, e na taxa de juros no caso da habitação e crédito universitário.

²¹ Exclui as sociedades de economia mista, mas abrange gastos com benefícios a servidores pagos pelas seguintes empresas públicas: Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A, Indústrias Nucleares do Brasil S/A, Empresa Brasileira de Comunicação S/A, Agência Espacial Brasileira, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Companhia da Colonização do Nordeste, Companhia Nacional de Abastecimento, Banco Central do Brasil, Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais, Companhia de Navegação São Francisco, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Empresa de Navegação da Amazônia S/A, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A, VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

²² Receitas de serviços, industriais, de convênios com organismos internacionais ou com o setor privado e outras.

²³ As transferências constitucionais aos Estados, Distritos Federais e Municípios, também chamadas transferências obrigatórias não foram computadas como gasto do governo federal, uma vez que são pagas diretamente às unidades da federação a que pertencem.

- **SAÚDE:** formulação e implementação da política para o setor, programas de controle de doenças transmissíveis, de vigilância sanitária, de atendimento à mãe e à criança, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de assistência médico-hospitalar²⁵. Exclui os gastos dos hospitais da estrutura dos ministérios militares, classificadas suas despesas como benefícios a servidores públicos da esfera federal.
- **ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO:** ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, assim como os referentes à merenda escolar para alunos da rede oficial de ensino de Estados e Municípios e distribuição emergencial de alimentos.
- **SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE:** implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos, defesa contra poluição, erosão, secas e inundações, além da proteção à fauna e à flora. Os programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fazem parte da soma de dispêndios nesta área.
- **PREVIDÊNCIA:** administração de órgãos e de programas de pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários. Os pagamentos de inativos e pensionistas dos extintos Territórios e Estados, bem como os proventos de inativos e pensionistas pagos a antigos servidores federais ou seus beneficiários foram consolidados à parte e inseridos na área de benefícios a servidores.
- **ASSISTÊNCIA SOCIAL:** administração de órgãos e de programas voltados para a assistência à criança e ao adolescente, ao silvícola e à velhice, para a reabilitação

²⁴ Já inseridas as instituições militares de ensino regular (médio e superior) abertas ao ingresso público, mas excluídas as escolas preparatórias voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares.

²⁵ Seja esta efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo ou pela rede conveniada/contratada por Estados e Municípios, com recursos do SUS - Sistema Unificado de Saúde.

profissional de acidentados no trabalho, para a reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas, dos presos e de suas famílias. Exclui as ações voltadas para os servidores públicos federais, consolidadas estas em separado.

- **EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR:** atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, e de segurança, higiene e medicina do trabalho, bem como os programas de capacitação de mão-de-obra e seguro desemprego, de geração de emprego e renda. Os dispêndios com auxílio-refeição e vale-transporte pagos a servidores federais mereceram tratamento diferenciado.
- **TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS:** aperfeiçoamento e treinamento de pessoal diretamente envolvido nas atividades de objetivo social eleitas neste trabalho. Os treinamentos em outras áreas foram considerados como benefícios a servidores.
- **ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA:** programas de ação que promovem o acesso de agricultores de baixa renda à propriedade rural e organizam o assentamento de projetos de colonização - oficiais ou privados - além das ações de apoio ao pequeno produtor rural.
- **CIÊNCIA E TECNOLOGIA:** apoio a pesquisas e levantamento de informações científicas e tecnológicas em atividades consideradas complementares à educação, ou ligadas à saúde e outras áreas sociais.
- **HABITAÇÃO E URBANISMO:** financiamento de habitações urbanas e rurais e transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo os programas financiados com recursos do FGTS; exclui as despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.

- **BENEFÍCIOS A SERVIDORES:** destacados, em todas as unidades orçamentárias e independentemente da função de governo a que estejam associados, os programas/subprogramas, projetos/atividades que representam pagamentos a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações²⁶ e referentes a serviços médicos e hospitalares, assistência social geral, construção e manutenção de unidades habitacionais, benefícios previdenciários e treinamento de recursos humanos.

A fonte primária de dados utilizada neste levantamento é uma composição do Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR). Nesta base estão disponibilizados os montantes mensais da despesa liquidada²⁷ do governo federal, os quais são registrados pelo regime de caixa. Neste regime não são incorporadas as despesas denominadas Restos a Pagar²⁸ do exercício fiscal em questão, mas registram, conforme assinala FERNANDES et alli (1997), os desembolsos com despesas empenhadas e não pagas referentes a até dois exercícios imediatamente anteriores.

Já os dados relativos aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foram fornecidos pela Caixa Econômica Federal, gestora do Fundo, por não estarem inseridas nos sistemas mencionados e constituírem importante fonte de financiamento a Estados e Municípios para programas habitacionais e de saneamento básico.

²⁶ Além das empresas públicas relacionadas anteriormente.

²⁷ Também conhecida por desembolso efetivo.

²⁸ Constituem as despesas empenhadas e não pagas dentro do próprio exercício financeiro.

3.3. GASTO SOCIAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO GASTO PÚBLICO TOTAL

Ao estudar finanças públicas estamos interessados em conhecer qual é a parcela da economia destinada às ações cujo caráter repercute para toda a sociedade. Isto sugere que o estudo do financiamento da parcela dos gastos públicos de cunho social é fundamental para orientar a tomada de decisão da sociedade no processo de destinação de recursos para esta área.

Segundo VILLEGAS (1995), pode-se identificar qual é a prioridade dada à área social no conjunto das ações da sociedade a partir da análise da consistência macroeconômica e fiscal da política interna de um país. Este enfoque permite superar esquemas anteriores que concebiam o financiamento da área social a partir da dotação de recursos em função de uma prioridade absoluta, devido à sua importância no processo de desenvolvimento. Contudo, esta prática não permite uma ação eficaz de financiamento, já que os recursos sociais devem ser geridos em um contexto de restrição macroeconômica, o qual nos obriga a conhecer com rigor qual é o espaço econômico que a área social pode ocupar.

Tendo isto presente, primeiramente queremos mostrar a parcela do gasto público destinada ao social através dos cinco pontos²⁹ a seguir:

1. PIB por Habitante: visa estabelecer o quanto dos recursos do Produto Interno Bruto pode ser destinado aos membros da sociedade;
2. Gasto Público/PIB: indicador que expressa o quanto a sociedade deseja dar prioridade ao Setor Público, ao destinar uma determinada proporção de seu

²⁹ Proposta metodológica para o estudo do financiamento social exposta por VILLEGAS (1995).

- produto anual. Este percentual pode definir o esforço da sociedade em dotar o Setor Público de uma base material por unidade do produto gerado pela economia;
3. Gasto Público por Habitante: ao aplicar a relação Gasto Público/PIB ao PIB por Habitante obtemos o Gasto Público Total por Habitante (G/H), o qual demonstra a capacidade de crescimento do PIB por Habitante e as decisões de destinação de recursos por parte do Setor Público expressas na relação G/PIB;
 4. Gasto Social/Gasto Público: através desta relação é possível medir a prioridade dada aos gastos sociais.
 5. Gasto Social por Habitante: se obtém ao se aplicar a relação Gasto Social/Gasto Público ao Gasto Público/Habitante. Este indicador que descreve, ao nível agregado, a quantidade de recursos sociais que é possível destinar, em termos médios, a cada habitante.

Segundo FERNANDES et alli (1997), ao se comparar os gastos sociais com o total de dispêndios do governo federal é necessário que se retire da despesa total registrada no Balanço Geral da União as transferências intragovernamentais, comparando, assim, somente o dispêndio efetivo do governo, não incorrendo em dupla-contagem.

As despesas financeiras são constituídas pelo total dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa), bem como as despesas com a manutenção do Banco Central³⁰ do Brasil, único dos órgãos de

³⁰ É necessário enfatizar que não foram computadas todas as despesas do Banco Central, tendo sido abatidas aquelas referentes a pagamentos de inativos e pensionistas, junto com outros dispêndios daquela entidade que foram considerados como gasto social e inseridos na área de atuação “Benefícios a Servidores Públicos Federais”³⁰.

intervenção financeira na economia que consta dos registros do BGU referentes à execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social³¹.

As chamadas despesas não-financeiras são o resultado líquido do total de dispêndios efetivos, isto é sem as transferências intragovernamentais, menos as despesas financeiras. Para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização da dívida pública, encontrados no levantamento das diversas áreas de atuação social.

De acordo com GALPER (1996), pode-se considerar a despesa não-financeira como a parte dos gastos do governo reservados à prestação de serviços públicos, não somente aqueles considerados como voltados para a área social (segundo a metodologia empregada neste trabalho), como os destinados à segurança pública e à formulação e implementação de políticas setoriais, entre outros.

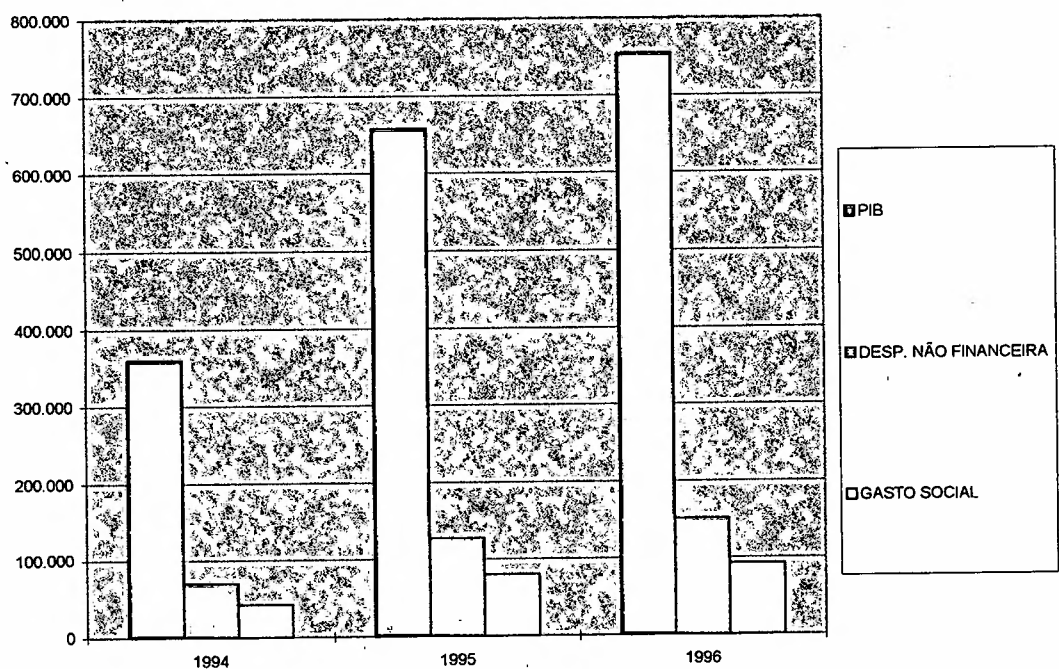
Observando-se a tabela 1, é interessante notar que, no triênio, houve mudança de posição relativa mais acentuada (de 30% para 33%) no ano de 1995, quando comparados os gastos sociais com o total efetivo de dispêndios, com declínio para 32% em 1996. A performance do último ano pode ser debitada à conta da frustração de recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Constata-se, por outro lado, uma estagnação da participação percentual do gasto social no total da despesa não financeira, e isto significa que o governo federal não está gastando menos na área social, mas também não vem expandindo a importância relativa de seus gastos com essas finalidades. Denota, também, certa preocupação em manter os dispêndios sociais nos mesmos patamares, canalizando

³¹ Os bancos oficiais federais, como Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal - embora atores importantes da política fiscal do governo - não estão incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (que são a base do levantamento), apenas seus gastos de capital fazem parte do Orçamento de Investimentos.

para os demais setores o ganho de recursos representado pela diminuição proporcional das despesas financeiras.

GRÁFICO 2
EVOLUÇÃO DO PIB, DA DESPESA NÃO FINANCEIRA DO GOVERNO
FEDERAL E DO GASTO SOCIAL FEDERAL - 1994/96



Valores em Milhões de Reais Correntes
Elaboração: IPEA/DIPOS

TABELA 1
COMPARAÇÕES ENTRE O GASTO TOTAL E O GASTO SOCIAL DO
GOVERNO FEDERAL

DESCRIÇÃO	1994		1995		1996	
	R\$ mil nom.	%	R\$ mil nom.	%	R\$ mil nom.	%
1. Total do Balanço Geral União	176.222.353		307.947.128		não dispon.	
2. Transferências Intragovernam.	35.736.597		66.677.203		não dispon.	
3. Despesa Total Efetiva do Governo Federal = 1-2	140.485.756	100	241.269.925	100	287.922.377	100
4. Despesas Financeiras	70.998.576	51	113.278.907	47	136.441.540	47
<i>Juros Dívida Interna e Externa</i>	9.832.613		16.766.165		19.510.665	
<i>Amortiz. Dív. Interna e Externa</i>	60.684.615		95.872.680		116.288.327	
<i>Despesas do Banco Central (a)</i>	481.348		640.062		642.548	
5. Despesas não Financeiras = 3-4	69.487.180	49	127.991.018	53	151.480.838	53
6. Gasto Social Federal Total (b)	42.111.635	30	78.877.813	33	92.177.652	32
7. Despesa em Outras Áreas = 5-6	26.375.545	19	49.143.885	20	59.177.082	21
8. Gasto Social Federal em relação à Despesa não Financeira		61		62		61

Fontes: Balanço Geral da União 1994 e 1995, para os itens 1 a 4 daquele biênio e IPEA/DIPOS para o item 6; para 1996, todas as informações são provenientes dos sistemas SIAFI/SIDOR, e ainda não comparadas com o BGU; portanto, os dados para este último ano são provisórios e sujeitos a correções.

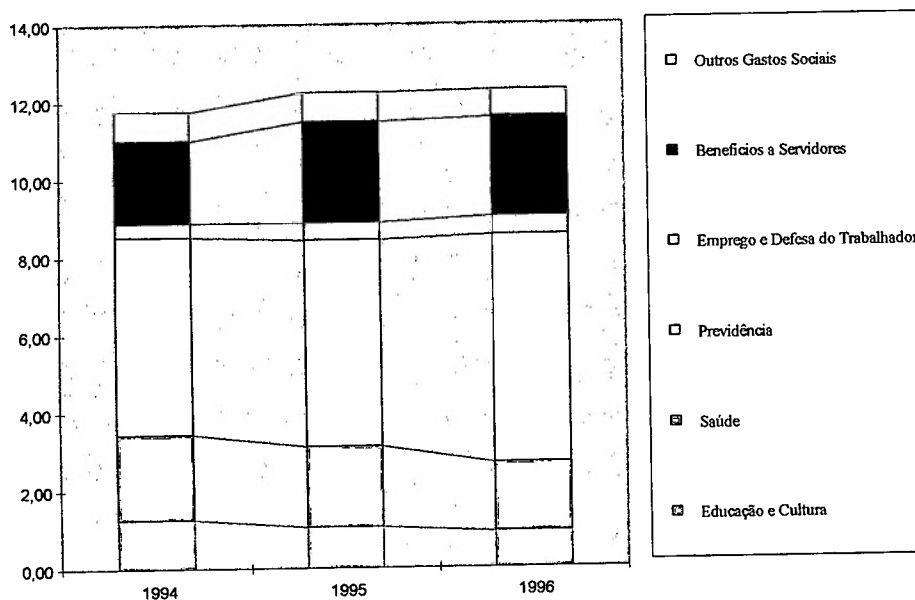
Elaboração: IPEA/DIPOS

- (a) Deduzidas as despesas com inativos, pensionistas, transferências a entidades de previdência privada e outras obrigações patronais, por estarem inseridas no Gasto Social Federal, na área de atuação “Benefícios a Servidores”.
- (b) Excluídas as despesas com juros, encargos e amortização da dívida interna e externa encontradas em programas/projetos/atividades considerados de cunho social.

Na comparação dos valores com o Produto Interno Bruto, a posição relativa mostra um progresso durante o triênio, passando o gasto social federal de 11,8% a 12,3% do PIB, com o GSF crescendo mais em termos nominais (118,3%) do que o Produto Interno Bruto, que aumentou 108,9%. O gráfico 3 mostra o avanço relativo do gasto social federal, bem como o comportamento das principais áreas de atuação e sua influência nesses resultados.

GRÁFICO 3

GASTO SOCIAL FEDERAL EM COMPARAÇÃO COM O PIB



Em % do PIB

Elaboração: IPEA/DIPOS

TABELA 2
COMPARAÇÕES DO GASTO SOCIAL FEDERAL COM O PIB TOTAL
E PER CAPITA

ITENS	1994 (A)	1995 (B)	1996 (C)	EVOLUÇÃO %		
				B/A	C/B	C/A
População residente - em mil habitantes (a)	153.213,04	155.107,85	157.319,50	1,2	1,4	2,7
PIB total - em R\$ mil correntes (b)	360.919.362	658.141.237	753.862.000	82,4	14,5	108,9
PIB "per capita" - em R\$ correntes (b)	2.355,67	4.243,12	4.791,92	80,1	12,9	103,4
Gasto social total - em R\$ mil correntes (c)	42.455.558	80.344.321	92.766.742	89,2	15,5	118,5
Gasto social "per capita" - em R\$ correntes (c)	277,10	517,99	589,67	86,9	13,8	112,8
PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)						
*Gasto Social total/PIB total	11,8	12,2	12,3	3,8	0,8	4,6

a) Fonte: IPEA/DIPES; calculado pela comparação entre o PIB total e o per capita

b) Fonte: IPEA/DIPES

c) Fonte: IPEA/DIPOS

Elaboração: IPEA/DIPOS

Evidentemente que um estudo mais acurado dos efeitos daquele aumento sobre a população beneficiária deveria incluir análises sobre a qualidade e incidência efetiva dos gastos sociais, o que no entanto, não é o objetivo deste trabalho.

3.4. O FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL

Esta parte do trabalho destina-se a identificar quais são os recursos responsáveis pelo financiamento dos gastos sociais federais e onde estão concentrados.

No entanto a análise do financiamento dos gastos sociais será feita utilizando-se o conceito de fonte de recursos, e não o de arrecadação financeira das receitas. O conceito de receita guarda estreita relação com o conceito da arrecadação dos recursos, enquanto o conceito de fontes de financiamento é um desdobramento deste, o qual foi introduzido no sistema orçamentário para auxiliá-lo no que diz respeito ao tratamento da receita.

As fontes constituem um mecanismo de agrupamento dos montantes de natureza diversa. Sua classificação é feita através da associação de um código numérico com três dígitos que a identifica com um título próprio. O primeiro dígito abrange o intervalo de 1 até 4, sendo que cada um destes indica a procedência dos recursos, desta forma:

- dígito 1 - recursos do Tesouro;
- dígito 2 - recursos de Outras Fontes;
- dígito 3 - transferências dos recursos do tesouro;
- dígito 4 - transferências dos recursos de outras fontes.

Os outros dois dígitos identificam fontes de recursos individuais ou resultantes do agrupamento de diversas naturezas.

Através deste mecanismo, é possível, então, identificar se o gasto é financiado prioritariamente por impostos, contribuições ou por recursos provenientes de transferências, e para onde se destina, ou seja, é possível identificar quais são os recursos responsáveis pelo financiamento de cada programa orçamentário.

Na tabela 3, estão especificadas as principais fontes responsáveis pelo financiamento do gasto social federal no triênio 1994/96. O que se observa é que as chamadas contribuições sociais são as principais fontes de financiamento do gasto social federal, responsáveis em termos percentuais por 47,9%, 49,8 e 54,9% nos anos de 1994, 1995, e 1996 respectivamente. Tais contribuições podem ser ainda diferenciadas pelo seu caráter público ou privado.

As contribuições cujo caráter é público são a principal fonte de financiamento dos gastos sociais do governo federal. São vinculadas a programas nas áreas de saúde, educação, previdência, assistência social, habitação, alimentação e apoio ao produtor agrícola. Transitam pelo Orçamento Geral da União (OGU), mais especificamente, pelo Orçamento da Seguridade Social, à exceção da contribuição para o FGTS, a qual não se encontra inserida em nenhuma peça orçamentária. Sua arrecadação é feita pela Receita Federal ou pelo Instituto Nacional de Seguridade Social e transferida ao Tesouro Nacional.

As contribuições de caráter público são representadas pela contribuição de empregadores e trabalhadores para a seguridade social; a COFINS; a contribuição sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL); a contribuição para o PIS/PASEP; a contribuição para o FGTS; a contribuição para a seguridade social do servidor; a contribuição do salário-educação; a contribuição sobre receitas de concursos e prognósticos; a cota da previdência; a contribuição para o ensino fundamental; as contribuições para o ensino marítimo e aeroviário, a contribuição sindical e as contribuições rurais.

Tais contribuições estão diretamente associadas ao financiamento de órgãos e programas específicos da área social, exceto, a contribuição social para o PIS/PASEP que é vinculada constitucionalmente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para

financiar o programa de seguro-desemprego e o pagamento de abono anual, as outras possuem uma maior flexibilidade na alocação de seus recursos³².

As contribuições de caráter privado financiam atividades promovidas por instituições patronais, cujo caráter jurídico é privado, ligadas aos setores industrial, comercial, de apoio às micro e pequenas empresas etc. Incidem sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos empregados contratados e avulsos e não fazem parte do Orçamento Geral da União, sendo diretamente recolhidas e repassadas pelo INSS. As contribuições para o SENAI, Sesi, SENAC, Sesc, Sebrae, SENAR e SENAT são as representantes deste tipo de contribuição.

O Fundo Social de Emergência (FSE) foi depois da Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social a fonte de maior destaque no financiamento dos gastos sociais federais no triênio, responsável por 23,85 % do financiamento dos gastos sociais federais em 1994, seguido por 23,82 % em 1995 e 18,93% em 1996.

Os Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino constituem outra expressiva fonte de financiamento dos gastos sociais federais. Contudo, apresentam no triênio uma queda real de 16,6%, a qual segundo a metodologia que adotamos neste trabalho se concentram nos gastos destinados à área de atuação denominada Ciência e Tecnologia, bem como no financiamento das

³² A estrutura do financiamento da política social no Brasil pode ser observada no quadro II no anexo deste trabalho.

despesas com inativos e pensionistas do Ministério da Educação³³, permanecendo a parte destinada à Educação e Cultura estável³⁴.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL E SUAS PRINCIPAIS
FONTES DE FINANCIAMENTO

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	
Contr. Empregador/Trabalhador	24.585.064	28.794.537	33.910.905	17,1	17,8	37,9
Fundo Social de Emergência	17.943.421	21.761.140	18.067.661	21,3	-17,0	0,7
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	8.309.817	12.074.878	13.937.577	45,3	15,4	67,7
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	3.128.329	4.631.744	4.434.884	48,1	-4,3	41,8
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	6.299.206	4.290.407	5.253.602	-31,9	22,4	-16,6
Recursos Ordinários	2.280.634	4.231.527	4.077.717	85,5	-3,6	78,8
Recursos Diretamente Arrecadados	4.833.233	3.834.993	3.261.290	-20,7	-15,0	-32,5
Contrib. para o PIS e o PASEP	2.164.257	2.865.293	3.160.630	32,4	10,3	46,0
Operações de Crédito Externas	422.765	1.852.748	658.909	338,2	-64,4	55,9
Operações de Crédito Internas	632.670	1.691.280	1.767.240	167,3	4,5	179,3
Demais Fontes	4.627.190	5.333.615	6.896.026	15,3	29,3	49,0
TOTAL DO GASTO SOCIAL	75.226.586	91.362.162	95.426.441	21,4	4,4	26,9

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

Valores em R\$ mil de dezembro/96

A composição do financiamento dos gastos sociais federais evidenciada na tabela 3 acima é sobretudo marcada pelas modificações introduzidas pela Constituição de 1988 no sistema tributário do país.

Estas modificações tiveram impacto no financiamento dos gastos sociais em três direções: a primeira devido à perda de receita por parte da União para os Estados e Municípios devido ao processo de descentralização de receitas; a segunda devido às mudanças ocorridas no financiamento dos gastos sociais em decorrência da adoção do conceito de seguridade social e com ele o aumento das despesas cujo caráter é obrigatório; e a terceira devido ao aumento das vinculações de receitas.

³³ De acordo com a metodologia utilizada na classificação dos gastos em "Áreas de Atuação", os pagamentos destinados aos inativos e pensionistas, bem como outras despesas realizadas pelo governo decorrentes de sua condição como empregador estão inseridas na área de atuação denominadas "Benefícios a Servidores Públicos Federais".

³⁴ Mais adiante será apresentado o financiamento do Gasto Social Federal por área de atuação, sendo possível, então, um maior detalhamento destes gastos.

3.5. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS

O aumento das transferências de recursos para os Estados e os Municípios guarda estreita relação com o contexto político vigente à época. Como esta Constituição foi realizada em um momento de explosão da democracia após um extenso período de ditadura, havia um movimento contrário à centralização dos recursos por parte da União, o que desencadeou o processo de descentralização.

Contudo, a Constituição de 1988 ao transferir aos Estados e Municípios um montante considerável de recursos não repassou juntamente seus encargos, agravando, sobremaneira, a situação fiscal da União³⁵.

As transferências de recursos da União para as outras esferas de governo foram realizadas através da transferência de competências tributárias e do aumento da participação destas instâncias no produto da arrecadação dos tributos federais.

De acordo com VARSANO (1997), a ampliação do grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios resultou de diversas alterações na tributação até então vigente: atribuiu-se competência a cada um dos Estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Sobre a Prestação de Serviços), sucessor do ICM; eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades.

³⁵ De acordo com VARSANO (1997), não restam dúvidas de que a Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias e limitação de suas bases impositivas. Contudo, assinala que a Constituição não é a única responsável - nem mesmo a principal - pelas dificuldades financeiras da União, pois a perda de recursos desta esfera já vinha ocorrendo desde de 1984. Outros fatores que explicam tais dificuldades são a estagnação econômica, que, à véspera do Plano Real, já completava 14 anos quase ininterruptos, a aceleração da inflação e o estado deplorável a que se deixou chegar a administração fazendária.

De acordo com OLIVEIRA et alli (1995), permaneceram na competência da União seis impostos: Imposto sobre a Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Importação (II); e Imposto sobre a Exportação (IE). Destes os mais importantes do ponto de vista da geração de receita são o IR, o IPI, o IOF e o II, os quais respondem por 99% da receita tributária.

O aumento da participação dos Estados e Municípios na arrecadação dos tributos federais, estabelecido pela Constituição de 1988, provocou significativa redução na receita disponível do Tesouro.

3.6. A ADOÇÃO DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL

A relevância da questão do financiamento tributário da Seguridade Social no processo do debate constitucional deve-se, conforme assinala DAIN (1995), por se relacionar ao tema da proteção social, o qual foi alvo de maiores demandas, até então reprimidas, bem como por se tratar da única área passível de geração de receita compensatória para o Poder central.

Os objetivos que passaram a pautar a organização da seguridade social dispostos na Constituição são:

- universalidade da cobertura e do atendimento;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- equidade na forma de participação do custeio;

- diversidade da base de financiamento;
- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Desta forma, percebe-se que a nova Carta foi responsável pela ampliação de direitos já existentes e pela criação de outros, os quais acarretaram elevados custos econômicos para o setor público e a iniciativa privada. No primeiro caso, isto se deve à elevação das despesas com saúde, previdência social e assistência social, além dos gastos com o funcionalismo. Já no segundo, de acordo com ALMEIDA e CAVALCANTI (1994), produzem efeitos perversos nos preços relativos, na competitividade, graças à impossibilidade de desoneração das exportações, e eventualmente no mercado de trabalho.

A saúde obteve universalização do atendimento médico, sem que com isso os beneficiários obtivessem algum tipo de ônus direto. Já na previdência social foi estabelecido no art. 210, § 5º da Constituição que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo” e que “os benefícios de prestação continuada (...) terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários-mínimos, que tinham na data de sua concessão” (art. 58, ADCT), o que aumentou substancialmente o valor real dos benefícios previdenciários.

Quanto à assistência social, foi estabelecido que “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203). Além do mais, foi assegurada a “garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (art. 203, V).

A Constituição concedeu, ainda, estabilidade aos funcionários públicos que contavam com pelo menos cinco anos de serviço, mesmo que regidos pela CLT; instituiu o regime jurídico único³⁶ (art. 39); manteve a aposentadoria por tempo de serviço - 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres, com proventos integrais (art. 40); concedeu uma gratificação de férias, correspondente a 1/3 do salário mensal (art. 39, § 2º); e estabeleceu a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo poder ou entre servidores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 39, § 1º).

O financiamento destas ações conforme assinala a Constituição de 1988 será de responsabilidade de toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de receitas não-tributárias, como o PIS-PASEP e o FINSOCIAL³⁷, além das novas fontes e vinculações das contribuições, as quais passaram a integrar Orçamento da Seguridade Social:

1. dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
2. dos trabalhadores;
3. sobre a receita dos concursos e prognósticos.

Com isto pode-se perceber que a partir deste dispositivo a sociedade como um todo passou a ser responsável pelo financiamento do sistema e não apenas os trabalhadores ligados ao mercado formal de trabalho.

Segundo AZEREDO e LOBO (1991), é no detalhamento das contribuições sociais que residem as grandes mudanças na questão do financiamento das áreas de

³⁶ O regime jurídico único, instituído pela Lei n.º 8.112, de 11/12/90, transferiu para o Tesouro Nacional a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias e pensões dos funcionários de autarquias, fundações e órgãos autônomos, anteriormente regidos pela CLT e que, como tal, teriam suas aposentadorias e pensões custeadas pelo sistema de previdência social (INSS).

³⁷ Atualmente COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).

saúde, previdência e assistência social. Seja pela definição de novas bases para a contribuição do empregador, seja pela vinculação à seguridade de fundos sociais já existentes, ou mesmo pela instituição de um orçamento específico para este sistema.

A base de financiamento da seguridade foi, portanto, mudada ao ser ampliada a contribuição dos empregadores, que passou a incidir, também, sobre o faturamento e sobre o lucro, já que anteriormente a incidência era restrita à folha de salários.

De acordo com ALMEIDA e CAVALCANTI (1994), esta mudança representou um dos principais benefícios alcançados pela nova Constituição, já que ao estender a base de incidência sobre o faturamento e sobre o lucro, restringiu a vulnerabilidade das receitas destinadas à área social às oscilações do ciclo econômico.

No entanto, é justamente neste ponto que esbarram as críticas que dizem respeito ao sistema tributário nacional, as quais podem ser diretamente associadas às contribuições sociais, que são segundo ALMEIDA e CAVALCANTI (1994):

- o aumento do grau de evasão e da informalidade da economia derivado da crise econômica e de sucessivas tentativas de manter o nível real da arrecadação através do aumento da carga nominal dos tributos; e
- do excessivo número de tributos³⁸, os quais oneram os contribuintes, dificultam o controle fiscal e estimulam a evasão.

Das vinte contribuições existentes, dezesseis incidem sobre a folha de salários, o que representa um peso negativo sobre o mercado de trabalho. Outra distorção é a acumulação das contribuições incidentes sobre o faturamento e/ou receita operacional bruta. Tais contribuições não atendem aos princípios usualmente aceitos como preceitos tributários, ou seja, os de simplicidade, justiça e neutralidade, e por isso,

³⁸ Existem atualmente 7 impostos federais, 3 estaduais, 4 municipais, 15 taxas para o exercício do poder de polícia, 17 taxas para a prestação de serviços, 20 espécies diferentes de contribuições sociais e 14 tipos de contribuições econômicas.

recaem sobre elas algumas propostas de reformulação do sistema tributário, as quais serão analisadas em um capítulo à parte.

3.7. O AUMENTO DAS VINCULAÇÕES DE RECEITAS

Quanto à questão da vinculação de recursos a determinados programas, a retrospectiva histórica demonstra que esta característica não é um fato recente no cenário das relações fiscais do Brasil. As interpretações acerca deste tipo de destinação de recursos variam:

- há os que são contrários à vinculação, por entenderem que este mecanismo limita a melhor alocação de recursos, uma vez que exclui a possibilidade de discussão em torno de uma melhor distribuição destes recursos segundo os critérios de maximização econômica.
- uma outra crítica denota a possibilidade destas prioridades serem congeladas no tempo. Isto é, uma vez que no tempo $T-1$ os programas x e y são agraciados com recursos vinculados por se tratarem da prioridade do momento, não significa que estes continuarão sendo os prioritários no tempo T .
- há os que apontam para origem política da vinculação de recursos acusando-a de ser um mecanismo de perpetuação do poder de setores e/ou regiões que por temerem a garantia de seu *status quo* tentam com isto evitar a interrupção destes recursos para seus projetos.
- Outros, ainda, entendem que se a vinculação fosse atrelada ao setor e não a determinados programas, haveria uma diminuição da excessiva rigidez na distribuição do orçamento. Além de possibilitar sua revisão periódica para melhor atender as prioridades do momento.

Contudo, apesar dos entraves de cunho técnico apontados acima, a vinculação de recursos têm desempenhado um importante papel no que diz respeito à manutenção do aporte de recursos para os programas dos ministérios sociais³⁹.

As receitas atualmente vinculadas são em grande número, no entanto, como o enfoque aqui utilizado recai sobre os gastos sociais, iremos abordar somente as vinculações específicas da área social.

A Constituição de 1988 ampliou fortemente as vinculações de receitas da União, especialmente aos setores sociais. Este é o caso da Educação, onde a receita dos impostos - menos transferências aos Estados e Municípios - destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino foi elevada de 13% para 18%, ao mesmo tempo em que se mantinha a vinculação da contribuição do salário-educação. Este também é o caso da seguridade social, à qual foram destinadas as receitas das principais contribuições: FINSOCIAL/COFINS, PIS/PASEP, rendas de loterias, contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (INSS), contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e a contribuição para o plano de seguridade social dos servidores públicos.

A excessiva vinculação de recursos orçamentários apontada acima sofreu em momentos posteriores algumas tentativas de diminuição do grau de rigidez orçamentária. As principais medidas nesta direção foram:

- a) o aumento das alíquotas dos impostos e contribuições cuja receita não era partilhada com os Estados e Municípios, a exemplo do IOF, do Imposto sobre Importação de Petróleo, do FINSOCIAL, da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e da contribuição para o plano de seguridade do servidor público;

³⁹ Em períodos de crise econômica, isto é ainda mais evidente. Uma vez que os gastos sociais são os que mais sofrem em períodos de ajuste econômico no Brasil.

- b) a utilização de recursos provenientes da alienação de ativos da União, por meio do programa nacional de desestatização, para pagamento de despesas nos setores de saúde, defesa nacional, ciência e tecnologia, meio ambiente e segurança pública⁴⁰;
- c) a instituição do Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira (IPMF).
- d) e da criação do Fundo Social de Emergência (FSE).

Destas medidas o FSE foi a que mais se destacou no financiamento do gasto social federal no triênio 1994/96, mesmo sendo este um mecanismo para reduzir a vinculação de receitas, as quais eram em sua maioria vinculadas aos setores sociais. Devido a importância do FSE para financiamento destes setores no triênio, entendemos que seria importante uma abordagem separada desta fonte, por isso há um capítulo que destina-se a examiná-lo.

3.8. ANÁLISE DO GASTO E SEU FINANCIAMENTO POR ÁREAS DE ATUAÇÃO

3.8.1. EDUCAÇÃO E CULTURA

De acordo com o conceito de área de atuação especificado anteriormente foi possível agrupar os gastos sociais em três tipos: (i) subgrupo - abertura do conceito de área de atuação em outros itens (tabela 4); (ii) natureza da despesa - classifica os gastos sociais segundo a ótica de aplicação dos recursos (tabela 5); e (iii) fontes de financiamento (tabela 6).

De acordo com o critério metodológico adotado neste trabalho a área de atuação denominada Educação e Cultura pode ser dividida nos subgrupos especificados na

⁴⁰ Para utilizar os recursos oriundos da privatização de empresas estatais no financiamento dessas despesas, o governo Itamar Franco determinou a emissão das Notas do Tesouro Nacional, série P - NTN-P, compulsoriamente adquiridas pelas empresas estatais que detinham a titularidade das ações das empresas privatizadas. Trata-se, portanto, não da utilização direta dos recursos de privatização para aquelas finalidades, mas de um empréstimo compulsório que essas empresas estatais efetuaram ao Tesouro Nacional.

tabela 4, os quais englobam diferentes programas orçamentários cuja classificação se encontra em anexo no quadro I-A em anexo.

TABELA 4
GASTOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA - 1994/96

Em R\$ MIL¹

EDUCAÇÃO E CULTURA	1994	1995	1996	94%	95%	96%
Educação Criança de 0 a 6 Anos	73.045	11.270	13.294	0,85	0,14	0,19
Ensino Fundamental	1.716.042	1.329.647	1.321.820	19,98	16,89	18,60
Ensino Médio	582.408	581.915	466.835	6,78	7,39	6,57
Ensino Superior	5.062.374	4.634.207	4.097.868	58,93	58,87	57,68
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos	7.146	12.265	26.054	0,08	0,16	0,37
Educação Física e Desporto	18.130	63.799	51.270	0,21	0,81	0,72
Educação Especial	48.475	23.429	35.326	0,56	0,30	0,50
Assistência a Educandos	172.646	222.451	196.467	2,01	2,83	2,77
Patrim. Hist. Artíst. e Difusão Cultural	32.059	186.138	152.765	0,37	2,36	2,15
Manutenção de Atividades Administr.	878.149	806.285	743.038	10,22	10,24	10,46
TOTAL	8.590.474	7.871.406	7.104.737	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹ Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez./96.

A partir da observação da Tabela 4 é possível identificar que a prioridade no setor educacional do governo federal continua sendo dada ao ensino superior em detrimento do ensino fundamental e médio, mas não podemos perder de vista que o financiamento destes últimos é feito com a parcela das transferências constitucionais da União destinadas aos Estados e Municípios. É possível perceber ainda que a parcela destinada à manutenção da máquina administrativa não é desprezível, superando até mesmo os gastos destinados ao ensino médio.

Como os outros subgrupos representam uma pequena parcela dos gastos em Educação e Cultura, a tabela 5, a seguir, somente mostrará a desagregação destes itens pela sua natureza de despesa para os subgrupos cujos montantes gastos são mais significativos.

TABELA 5
GASTOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA PELA NATUREZA DA DESPESA ¹ -
1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Ensino Fundamental	1.716.043	1.329.648	1.321.820	20,0	16,9	18,6
Pessoal	27.310	28.961	0	0,6	0,7	0,0
Outras Desp. Correntes	395.888	287.968	289.647	25,6	17,9	17,7
Investimentos	645.248	313.186	163.532	70,0	51,8	45,6
Outras Desp. de Capital	11.166	0	0	5,6	0,0	0,0
Transferências Negociadas	636.431	699.533	868.641	41,8	45,5	52,1
Ensino Médio	582.408	581.915	466.835	6,8	7,4	6,6
Pessoal	393.864	371.307	293.242	8,9	9,6	9,1
Outras Desp. Correntes	68.266	115.418	111.050	4,4	7,2	6,8
Investimentos	61.937	54.068	20.242	6,7	8,9	5,6
Outras Desp. de Capital	0	1.117	1.136	0,0	0,5	0,5
Transferências Negociadas	58.341	40.005	41.165	3,8	2,6	2,5
Ensino Superior	5.062.374	4.634.207	4.097.868	58,9	58,9	57,7
Pessoal	3.827.448	3.247.506	2.760.446	86,9	83,7	85,5
Outras Desp. Correntes	949.264	1.044.947	1.046.296	61,4	64,9	63,9
Investimentos	193.423	222.789	133.476	21,0	36,8	37,2
Outras Desp. de Capital	5.610	3.291	1.538	2,8	1,4	0,7
Transferências Negociadas	86.629	115.674	156.112	5,7	7,5	9,4
Manut. Ativ. Administrativas	878.149	806.285	743.038	10,2	10,2	10,5
Pessoal	143.208	109.391	101.411	3,3	2,8	3,1
Outras Desp. Correntes	73.880	82.015	115.534	4,8	5,1	7,1
Investimentos	9.623	3.595	5.697	1,0	0,6	1,6
Outras Desp. de Capital	43.268	38.377	34.651	21,7	16,2	16,3
Transferências Negociadas	608.170	572.907	485.745	40,0	37,2	29,1
Total da Área ⁴¹	8.590.473	7.871.406	7.104.737	100,0	100,0	100,0
Pessoal	4.402.133	3.879.794	3.228.375	51,2	49,3	45,4
Outras Desp. Correntes	1.546.400	1.610.715	1.637.296	18,0	20,5	23,0
Investimentos	921.487	604.702	358.657	10,7	7,7	5,0
Outras Desp. de Capital	199.117	237.610	212.932	2,3	3,0	3,0
Transferências Negociadas	1.521.336	1.538.585	1.667.477	17,7	19,5	23,5

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS.

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

O que se pode perceber da tabela 5 é que houve uma sensível redução dos gastos com pessoal e investimento no período e um relativo aumento das transferências negociadas aos Estados, Municípios e Instituições Privadas.

Os gastos com pessoal da área de educação e cultura possuem alta expressão no total dos gastos desta área. Contudo deve-se salientar que de acordo com a

⁴¹ Inclui demais subgrupos não especificados na tabela: Educação de Crianças de 0 a 6 Anos, Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos, Educação Física e Desporto, Assistência a Educandos, Patrimônio Histórico, Artístico e Difusão Cultural, e Assistência a Educandos.

metodologia que é seguida neste trabalho, sob esta denominação encontram-se apenas os gastos com pessoal que permanecem em atividade, sendo os inativos contemplados na área de atuação denominada Benefícios a Servidores Públicos Federais. Portanto, uma explicação possível para queda destes gastos ocorrida no triênio em questão, é que eles possam estar refletindo a transferência de servidores ativos para a inatividade cuja causa pode ser atribuída de acordo com FERNANDES et alli (1997) à incerteza quanto à manutenção das regras até então vigentes para aposentadorias e reformas, em razão das propostas de reforma administrativa e da previdência social até então em curso no Congresso Nacional.

Já uma possível explicação para o decréscimo do investimento encontra-se no aumento da participação relativa do pessoal das Universidades e de outras instituições federais congêneres no total dos gastos em educação, que foi de 86,9% em 1994, decrescendo para 83,7% em 1995 e 85,5% em 1996⁴².

É no subgrupo Ensino Fundamental⁴³ conforme assinala FERNANDES et alli (1997), que se situam as modificações mais acentuadas de comportamento na série e podem ser explicadas pela análise de algumas variáveis:

- pagamento de pessoal em 1996 - não foram encontrados, nas bases de dados consultadas para este ano, registros de pagamentos a pessoal⁴⁴, dentro dos projetos e atividades típicos do ensino fundamental; tudo indica que houve uma mudança de orientação na alocação de alguns gastos, que passaram a ser registrados na atividade de administração da área;

⁴² O aumento relativo dos gastos com pessoal, nesse ano, se deu por conta da queda de 40,7% nas despesas com investimentos.

⁴³ Para efeito deste trabalho, as despesas com a merenda escolar, que na classificação funcional/programática dos registros oficiais estão inseridas no Programa 042 - Ensino Fundamental, aqui fazem parte da área de atuação Alimentação e Nutrição. Além disso, as transferências da Cota-Parte da arrecadação do Salário-Educação aos Estados e ao Distrito Federal não estão incluídas no total de Ensino Fundamental.

- redução dos investimentos no período: com o princípio da extinção da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - SEPESPE/MEC em 1995, não ocorreram novas autorizações de serviços para início de obras no âmbito do PRONAICA/PROJETO MINHA GENTE (cuja finalidade era a implantação de Centros de Atendimento Integrado à Criança - CAIC's) fazendo com que as despesas de investimentos daqueles projetos caíssem, em moeda constante, de R\$ 585.871 mil em 1994 para R\$ 231.948 mil no ano seguinte, diminuindo ainda para R\$ 120.256 mil em 1996;
- aumento das transferências negociadas a Estados e Municípios: em termos reais, as transferências a Estados cresceram 48,1% no triênio, com R\$ 303,1 milhões em 1994, R\$ 507,4 milhões em 1995 e R\$ 448,9 milhões em 1996, enquanto para transferências a Municípios foram alocados R\$ 309,2, R\$ 184,8 e R\$ 411,6 milhões em 1994, 1995 e 1996, respectivamente.

No que se refere às transferências negociadas, as do subgrupo Manutenção de Atividades Administrativas representam os repasses de recursos do governo federal ao Distrito Federal, para manutenção da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus e dos órgãos locais de administração da educação.

No subgrupo Ensino Médio, a queda mais acentuada se dá nos valores dos investimentos, com o término gradual da construção e instalação das escolas agrotécnicas da rede federal.

O financiamento da educação é em sua maior parte realizado com recursos vinculados, conforme pode ser observado na tabela 6:

⁴⁴ Pagamentos a pessoal do ensino fundamental são encontrados nas Unidades Orçamentárias correspondentes às Universidades Federais que mantêm "colégios de aplicação".

TABELA 6
EDUCAÇÃO E CULTURA
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Educação e Cultura ¹	8.590.474	7.871.406	7.104.737	-8,4	-9,7	-17,3
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	3.774.917	3.381.693	3.060.704	-10,4	-9,5	-18,9
Fundo Social de Emergência	2.138.016	2.326.951	1.762.661	8,8	-24,3	-17,6
Recursos Ordinários	395.915	247.248	639.950	-37,6	158,8	61,6
Salário-Educação	231.992	522.569	631.291	125,3	20,8	172,1
Demais Fontes	2.049.634	1.392.945	1.010.131	-32,0	-27,5	-50,7

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS.

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

De acordo com a Constituição de 1988 a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, estabelece que os programas suplementares de alimentação⁴⁵ e de assistência à saúde⁴⁶ ao educando, no ensino fundamental, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos suplementares e que o ensino fundamental público terá como fonte adicional a contribuição do salário-educação.

Segundo VELLOSO (1990), a vinculação de recursos para o setor educacional teve sua primeira abordagem na Constituição de 1934, a qual foi eliminada pelo Estado Novo e restabelecida pela Carta liberal de 1946. Desde então, ficou em vigência até ser outorgada pelo regime autoritário a reforma constitucional de 1967. Na reforma de 1969 teve sua aplicação garantida somente ao ensino primário dos municípios. Em 1983, com o fim do autoritarismo esta vinculação foi estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 24, a qual determinava que fossem aplicados, no mínimo, 13% da

⁴⁵ Os gastos com alimentação do estudante estão inseridos neste trabalho na área de atuação denominada Alimentação e Nutrição.

receita dos impostos da União para as ações de manutenção e do desenvolvimento do ensino; e que no caso dos Estados e dos Municípios a aplicação desta categoria de receitas alcançasse, ao menos, o patamar de 25%. Esta foi batizada como Emenda Calmon em homenagem ao seu criador, o Senador João Calmon. Contudo, até a efetiva entrada em vigor do dispositivo constitucional que a regulamentava dois anos foram transcorridos.

Em 1988 com o estabelecimento da nova Constituição, a Emenda Calmon foi mantida tendo, no entanto, o percentual dos impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino aumentado de 13% para 18%. O que não constitui um aumento significativo, já que a União passou a prescindir de 20% de suas receitas, as quais foram destinadas aos Estados e Municípios.

A outra vinculação de receitas para a Educação é a do salário-educação, a qual constitui uma fonte adicional de financiamento, cuja vinculação é específica ao ensino fundamental. A alíquota é de 2,5% e incide sobre a folha de pagamento das empresas que optaram por não oferecer gratuitamente aos seus empregados e aos filhos destes com idade entre 7 e 14 anos o ensino fundamental. Seu processamento é realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Do total arrecadado, 2/3 constitui a quota estadual do salário-educação (QESE), os quais são repassados proporcionalmente aos estados arrecadadores; e o restante, isto é, 1/3 é destinada ao FNDE para constituir a quota federal do salário-educação (QFSE), a qual é utilizada pelo governo federal para a implementação de projetos especiais, junto aos Estados e Municípios, encarregados da melhoria da eficiência escolar e formação integral no ensino fundamental.

⁴⁶ Os gastos com saúde foram alocados na área de atuação Saúde.

Conforme assinala DRAIBE (1996), além de se destinar exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental, o salário-educação não pode financiar despesas com pessoal ou gastos com alimentação escolar, sendo suas principais aplicações no custeio de obras escolares e despesas com material permanente.

O produto de aplicação dos recursos à conta do salário-educação recolhidos pelas empresas contribuintes podem, segundo a Lei n.º 8.150/90, ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, cujo resultado será destinado ao ensino fundamental regular e supletivo, bem como à educação pré-escolar e ao pagamento de encargos administrativos e do PASEP que se referirem a este nível de ensino. O resultado destas aplicações constitui importante fonte de recursos do FNDE contabilizadas na fonte 213.

No Brasil, persiste no setor educacional um padrão de financiamento público inequitativo, cujos subsídios são direcionados para clientela de renda superior⁴⁷, em detrimento do financiamento nos níveis básicos. Este tipo de direcionamento possui sentido contrário ao praticado, por exemplo, no Leste asiático, onde as políticas explícitas de investimento em ensino básico, propiciaram uma vantagem educacional sobre outras economias em desenvolvimento, desembocando em um rápido crescimento econômico.

Segundo PAGE (1994), no leste asiático, nos anos sessenta, os gastos públicos concentraram-se no ensino primário e secundário. Mesmo que o investimento em educação enquanto parcela do PIB permanecesse constante, ao ensino básico eram destinados mais de oitenta por cento do orçamento educacional. E o limitado orçamento da educação superior priorizava o ensino científico e tecnológico, enquanto

⁴⁷ Segundo pesquisa na Conjuntura Econômica de fev. de 1997 as clientela com rendas mais altas são aquelas que mais se beneficiam do ensino superior público e gratuito.

que o ensino universitário nas áreas de humanidades e ciências sociais ficaram a cargo do setor privado. Certos países do Leste asiático também importaram em grande escala serviços educacionais, sobretudo no caso das disciplinas que exigiam especialização.⁴⁸

Mesmo com a alteração do princípio de divisão de receitas a partir da Constituição de 1988, com o aumento das transferências financeiras para os Estados e Municípios, a União continuou a manter forte presença na definição de políticas e na execução direta de atividades tanto na educação quanto na saúde.

De acordo com NUNES e BRAKARZ (1993), esse esquema de financiamento leva ainda ao controle deficiente sobre a qualidade dos serviços, à ineficiência administrativa, clientelismo e burocratização na implementação de programas. Isto decorre tanto da superposição de atribuições nos três níveis de governo, com responsabilidades difusas, quanto dos modelos inadequados de prestação de serviços, que precisam ser revistos sob a perspectiva modernizadora.

3.8.2. SAÚDE

O que a tabela 7 evidencia é que os gastos com Autorização de Internação Hospitalar (AIH) e Atendimento Ambulatorial a Estados e Municípios constituem a maior parte dos gastos em saúde, seguidos pela parte destinada à manutenção administrativa dos programas da área.

⁴⁸ É evidente que não foi somente o investimento em capital humano que levou as economias do Leste a obterem tal magnitude de crescimento econômico. As economias do Leste prosperaram devido a uma combinação de fatores políticos e intervencionistas, os quais tinham por objetivo: i) acumulação de capital físico e humano; ii) a canalização deste capital para investimentos altamente produtivos; e iii) adquirir e dominar tecnologia e aumentar rapidamente a produtividade.

TABELA 7
GASTOS EM SAÚDE - 1994/96

Em R\$ MIL¹

SAÚDE	1994	1995	1996	94%	95%	96%
Assistência Médica e Sanitária						
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.	6.455.896	8.380.111	8.169.054	50,72	54,38	60,15
b) Manut. Operac. SUS - Outros	674.402	521.763	495.827	5,30	3,39	3,65
c) Manut. Hospitais de Ensino	715.706	667.235	672.923	5,62	4,33	4,96
d) Reaparelham. Serv. SUS Estados	198.489	119.311	11.522	1,56	0,77	0,08
e) Outras Ativ. Proj. Assist. Méd. San.	732.173	488.727	732.906	5,75	3,17	5,40
Pesquisa	60.611	183.965	179.428	0,48	1,19	1,32
Controle de Doenças Transmissíveis	271.895	303.605	146.851	2,14	1,97	1,08
Vigilância Sanitária	2.791	4.816	5.704	0,02	0,03	0,04
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	358.977	611.123	353.892	2,82	3,97	2,61
Manutenção de Atividades Administr.	3.258.717	4.128.387	2.812.288	25,60	26,79	20,71
TOTAL	12.729.657	15.409.043	13.580.395	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹ Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez/96.

Além disso, é importante salientar que o crescimento dos recursos para a área no ano de 1995 deve-se primeiramente ao pagamento dos chamados “restos a pagar” provenientes do exercício anterior, os quais de acordo com FERNANDES et alli (1997) passaram de R\$ 198.202 mil em 1994 para R\$ 833.417 mil em 1995, em valores constantes. A segunda explicação para o aumento dos gastos do setor no período 1994/95 é o aumento dos dispêndios de amortização da dívida, os quais podem ser observados na tabela 8.

TABELA 8
GASTOS EM SAÚDE PELA NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPO	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Assist. Médica e Sanitária	8.776.666	10.177.148	10.082.232	68,9	66,0	74,2
Pessoal	434.294	321.941	318.501	13,1	11,3	13,0
Outras Desp. Correntes	7.242.190	8.337.829	7.649.504	92,9	89,9	90,7
<i>AIH e Atend. Ambulatorial</i>	<i>6.372.381</i>	<i>7.679.194</i>	<i>6.747.328</i>			
Investimentos	81.684	72.093	44.956	54,5	39,8	52,8
Outras Desp. de Capital	11	21	1.297	0,0	0,0	0,3
Transferências Negociadas	1.018.487	1.445.264	2.067.974	89,1	85,5	93,9
<i>AIH e Atend. Ambulatorial.</i>	<i>83.515</i>	<i>700.918</i>	<i>1.421.726</i>			

TABELA 8
GASTOS EM SAÚDE PELA NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPO	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Contr. Doenças Transmissíveis	271.895	303.605	146.851	2,1	2,0	1,1
Pessoal	78.245	0	0	2,4	0,0	0,0
Outras Desp. Correntes	154.141	198.473	94.775	2,0	2,1	1,1
Investimentos	12.780	33.693	5.042	8,5	18,6	5,9
Outras Desp. de Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências Negociadas	26.729	71.439	47.034	2,3	4,2	2,1
Produtos Prof. e Terapêuticos	358.977	611.123	353.892	2,8	4,0	2,6
Pessoal	6.415	3.059	2.356	0,2	0,0	0,0
Outras Desp. Correntes	241.363	436.798	282.943	3,1	4,7	3,4
Investimentos	21.966	18.211	5.073	0,3	0,2	0,1
Outras Desp. de Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências Negociadas	89.233	153.055	63.520	7,8	9,1	2,9
Manut. Ativ. Administrativas	3.258.717	4.128.387	2.812.288	25,6	26,8	20,7
Pessoal	2.787.555	2.436.524	2.046.267	83,9	85,9	83,6
Outras Desp. Correntes	140.986	247.025	343.196	1,8	2,7	4,1
Investimentos	6.464	6.948	7.219	4,3	3,8	8,5
Outras Desp. de Capital	315.618	1.424.629	402.125	99,8	99,6	98,1
<i>Amortização da Dívida</i>	<i>315.584</i>	<i>1.424.579</i>	<i>402.006</i>			
Transferências Negociadas	8.094	13.261	13.481	0,7	0,8	0,6
Total da Área, incluindo des - pesa financeira⁴⁹	12.729.657	15.409.044	13.580.396	100,0	100,0	100,0
Pessoal	3.322.433	2.837.054	2.447.238	26,1	18,4	18,0
Outras Desp. Correntes	7.798.557	9.270.635	8.435.247	61,3	60,2	62,1
<i>AIH e Atend. Ambulat.</i>	<i>6.372.381</i>	<i>7.679.194</i>	<i>6.747.328</i>			
Investimentos	149.807	180.991	85.217	1,2	1,2	0,6
Outras Desp. de Capital	316.186	1.430.473	409.895	2,5	9,3	3,0
<i>Amortização da Dívida</i>	<i>315.584</i>	<i>1.424.579</i>	<i>402.006</i>			
Transferências Negociadas	1.142.674	1.689.891	2.202.799	9,0	11,0	16,2
Total da Área, excluindo des - pesa financeira	12.391.900	13.880.187	13.071.960	97,3	90,1	96,3

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dez./96

Ao contrário da área denominada Educação e Cultura, os gastos com saúde não concentram a maior parte de seus recursos no pagamento do pessoal⁵⁰ ativo, mas com outras despesas correntes, principalmente aquelas com AIH's e Atendimento

⁴⁹ Inclui demais subgrupos não especificados na tabela: Pesquisa, e Vigilância Sanitária.

⁵⁰ Segundo Fernandes et alli, ao longo do levantamento efetuado, é perceptível também, nos gastos com saúde, a mudança de orientação quanto à alocação de despesas com pessoal. O que até 1994 era registrado nos projetos/atividades passa a ser contabilizado num programa global de administração de pessoal. Portanto, o que antes era alocado na atividade-fim agora está contabilizado como atividade-meio. Talvez esta forma de alocação seja uma maneira de facilitar a administração dos recursos humanos, mas certamente dificulta ou até impede a apropriação correta das ações governamentais na área

Ambulatorial. Já as despesas de capital possuem a maior parte de seus gastos atrelados à amortização da dívida.

As transferências negociadas aos Estados e Municípios tiveram crescimento no período concentrando-se nos montantes destinados aos AIH's e Atendimento Ambulatorial. Tais recursos eram no período anterior a 1994⁵¹ pagos de maneira direta pelo governo federal aos prestadores daquele serviço ao invés de serem repassados aos Estados e Municípios, os quais eram os responsáveis pelo convênio com as entidades ou pessoas físicas prestadoras do serviço. No repasse, o que se pode perceber na tabela 9 foi que os municípios saíram ganhando:

TABELA 9
GASTOS COM AIH'S E AMBULATORIAL PELA NATUREZA DA DESPESA
1994/96

AIH's e Atendimento Ambulatorial	1994	1995	1996
Gastos Diretos	6.372.381	7.679.194	6.747.328
Transferências a Estados	0	21.396	0
Transferências a Municípios	83.515	678.975	1.421.726
Transferências a Instituições Privadas	0	547	0
Total ¹	6.455.896	8.380.111	8.169.054

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dez. de 1996

⁵¹ De acordo com FERNANDES et alli, a partir de 1994 já se começa a identificar a transferência desses encargos de pagamento para outros níveis de governo, de acordo com o programa de gestão semiplena, no qual os recursos do SUS são alocados diretamente pelo município, de acordo com suas necessidades de atendimento ambulatorial e hospitalar, e este trata de geri-los conjuntamente com os representantes da sociedade civil.

TABELA 10
SAÚDE
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução %		
				95/94	96/95	96/94
Saúde¹	12.729.657	15.409.044	13.580.396	21,0	-11,9	6,7
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	3.374.706	7.736.612	5.638.189	129,3	-27,1	67,1
Fundo Social de Emergência	5.429.163	1.550.971	2.103.019	-71,4	35,6	-61,3
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	1.503.594	2.752.195	2.949.757	83,0	7,2	96,2
Recup. Dep. Judiciais COFINS	828.589	0	0	-100,0	-	-100,0
Operações de Crédito Externas	142.571	1.272.263	125.873	792,4	-70,1	-11,7
Operações de Crédito Internas	191.589	473.134	1.216.361	147,0	157,1	534,88
Demais Fontes ²	1.259.445	1.623.869	1.547.197	28,9	-4,7	22,8

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

De acordo com Draibe (1996), a reforma que culminou na Constituição de 1988 teve por objetivo principal construir um sistema nacional de saúde, concebendo-o como único, integrado e descentralizado, orientado pelos princípios da universalidade e da gratuidade da prestação e pela descentralização do atendimento.

Contudo, este novo modelo vem enfrentando grandes dificuldades quanto à sua organização e gestão, mas, sobretudo de financiamento, o que levou o Congresso Nacional a reeditar no final de 1996 o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), destinado-a à cobertura do gasto federal com saúde.

Ao contrário da Educação, a saúde não possui recursos vinculados diretamente a manutenção de determinados programas. A Constituição de 1988 estabeleceu como fonte de financiamento da saúde os recursos: a) da seguridade social, b) do Tesouro Federal, c) dos tesouros estaduais e municipais e d) outros; sendo que a parcela dos recursos da União destinadas à seguridade social são repartidas entre a saúde, a previdência e a assistência.

O aprofundamento da crise econômica no período 1991/93, além de afetar as receitas fiscais das três esferas de governo, fez com que a saúde passasse a disputar recursos com a previdência social, uma vez que ambas dependem das contribuições sociais como fonte de financiamento. O resultado foi a redução de recursos para a saúde, que aumentou sua dependência em relação às outras receitas da Seguridade (Confins, Contribuições sobre o Lucro e etc.) e de recursos orçamentários.

O IPMF foi criado neste contexto, em meio aos esforços de ajustamento fiscal do governo, para tentar contornar a situação da saúde, que, na prática, ficou quase que totalmente sem financiamento.

Devido à crise de financiamento do setor e a disputa interna do orçamento da seguridade social por recursos entre saúde e previdência, o que se observa é que no ano de 1994, os recursos do FSE acabaram superando a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social no financiamento da saúde, situação que foi normalizada nos anos subsequentes.

3.8.3. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Em alimentação e nutrição foram incorporados, conforme pode ser observado na Tabela 11 os gastos destinados: (a) às ações de combate a carências alimentares e de assistência alimentar e nutricional, cujos gastos são alocados pelo critério institucional no Ministério da Saúde; (b) ao programa de merenda escolar, cuja responsabilidade de administração de recursos pertence ao Ministério da Educação; (c) às despesas com programas de distribuição emergencial de alimentos administrados pela Companhia Nacional de Alimentos (CONAB).

O primeiro subgrupo teve o desembolso de recursos abalados no ano de 1996, o que de acordo com FERNANDES et alli (1997), aconteceu devido à não

arrecadação da CPMF no ano de 1996, provocando um corte nos recursos destinados ao chamado “programa do leite” e àqueles que visam a melhoria das condições de nutrição das populações carentes.

A explicação para a queda do programa de merenda escolar em 1996, se apoia segundo RESENDE (1997), nas diferenças do cronograma de desembolsos deste ano, já que, nos anos anteriores, havia uma concentração de dispêndios no último bimestre, os quais incluíam parcelas de antecipação de transferências aos Estados e Municípios relativas às despesas do primeiro bimestre do ano seguinte, o que não aconteceu no último ano da série.

Já o aumento dos gastos com os programas de distribuição emergencial de alimentos no triênio pode ser atribuído aos esforços de combate à fome e à pobreza a cargo do Comunidade Solidária.

TABELA 11
GASTOS EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - 1994/96

	Em R\$ MIL ¹					
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1994	1995	1996	94%	95%	96%
Assist. Alim. e Nutric. e Combate Carênc.	52.319	145.981	35.316	7,30	16,58	6,97
Alimentação Escolar	664.256	731.707	465.287	92,68	83,09	91,83
Distribuição Emergencial de Alimentos	176	2.931	6.065	0,02	0,33	1,20
TOTAL	716.751	880.619	506.668	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP/DI mês a mês.

A composição dos gastos segundo a ótica da natureza da despesa revela a crescente transferência de recursos para a esfera municipal, o que é condizente com as ações do SUS no caso do subgrupo Assistência Alimentar e Nutricional e Combate a Carências e com o programa de descentralização da merenda escolar.

TABELA 12
GASTOS EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO PELA NATUREZA DA
DESPESA¹ 1994 /96

SUBGRUPO	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Assist. Alimentar e Nutric. e						
Combate a Carências	52.319	145.981	35.316	7,3	16,6	7,0
Outras Despesas Correntes	1.706	1.112	2.167	0,2	0,1	0,4
Investimentos	0	51	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	130	9.937	792	0,0	1,1	0,2
Transferências a Municípios	50.315	133.745	29.552	7,0	15,2	5,8
Transf. a Instituições Privadas	168	1.137	2.804	0,0	0,1	0,6
Alimentação Escolar	664.256	731.707	465.287	92,7	83,1	91,8
Outras Despesas Correntes	16.559	1.515	1.623	2,3	0,2	0,3
Investimentos	171	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	384.663	368.501	125.701	53,7	41,8	24,8
Transferências a Municípios	262.863	361.691	337.963	36,7	41,1	66,7
Distrib. Emergenc. Alimentos	176	2.931	6.065	0,0	0,3	1,2
Pessoal	73	760	0	0,0	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	103	2.170	6.065	0,0	0,2	1,2
Total da Área	716.751	880.619	506.668	100,0	100,0	100,0
Pessoal	73	760	0	0,0	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	18.368	4.798	9.855	2,6	0,5	1,9
Investimentos	171	51	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	384.792	378.438	126.494	53,7	43,0	25,0
Transferências a Municípios	313.178	495.435	367.515	43,7	56,3	72,5
Transf. a Instituições Privadas	168	1.137	2.804	0,0	0,1	0,6

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

O financiamento da área está centrado na Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, sendo que no ano de 1995 o FSE foi o maior responsável pelo financiamento da área, principalmente no que diz respeito aos gastos com a merenda escolar, a qual recebeu recursos no ano de 1996 da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e da Renda Líquida de Concursos e Prognósticos.

TABELA 13
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Alimentação e Nutrição¹	716.751	880.619	506.668	22,9	-42,5	-29,3
Contrib. Soc. p/Financ. Segur. Soc.	373.755	344.236	409.904	-7,9	19,1	9,7
Fundo Social de Emergência	332.723	449.947	0	35,2	-100,0	-100,0
Renda Líquida Conc. Prognósticos	0	7.697	72.577	-	842,9	-
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	10.273	45.250	10.870	340,5	-76,0	5,8
Demais Fontes ²	0	33.489	13.317	-	-60,2	-

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

3.8.4. SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Os gastos da área de atuação denominada Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente englobam os subgrupos especificados na tabela 14 os quais envolvem a ação dos seguintes Ministérios: o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura (ao qual pertence o IBAMA), o Ministério da Integração Regional (até 1995)⁵², o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, atuando nas pesquisas e levantamentos do meio ambiente, o Ministério da Ciência e Tecnologia.

TABELA 14
GASTOS EM SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE -
1994/96

SANEAM. E PROT. AO MEIO-AMBIENTE	1994	1995	1996	Em R\$ MIL ¹		
				94%	95%	96%
Abastecimento de Água	41.308	22.872	35.039	5,58	5,35	4,28
Saneamento Geral	165.230	144.386	470.112	22,30	33,76	57,45
Sistemas de Esgotos	32.396	11.012	14.267	4,37	2,58	1,74
San. Geral e Esgotos, c/rec. do FGTS	435.282	171.848	169.192	58,76	40,18	20,68
Preserv. Recursos Nat. Renováveis	62.856	24.827	25.486	8,48	5,81	3,11
Defesa Contra Erosão, Secas, Inund.	1.454	46.166	97.490	0,20	10,80	11,91
Levantamento do Meio-Ambiente	2.277	2.425	6.700	0,31	0,57	0,82
Manutenção de Atividades Administr.		4.113		0,00	0,96	0,00
TOTAL	740.803	427.649	818.286	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP/DI mês a mês.

⁵² A partir de 1996, as ações do extinto Ministério passam a ser comandadas pela SEPURB/MPO.

TABELA 15
GASTOS EM SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PELA
NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Água e Esgotos, com recursos do Orçam. Fiscal e Seg. Social		178.270	519.417	32,3	41,7	63,5
Água e Esgotos, com recursos do FGTS	435.282	171.848	169.192	58,8	40,2	20,7
Proteção ao Meio Ambiente	66.587	77.531	129.676	9,0	18,1	15,8
Total da Área	740.802	427.649	818.285	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dez./1996

O financiamento da área é feito primordialmente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS⁵³, exceto para o ano de 1996, o qual foi realizado em sua maior parte com recursos de operações de crédito externas. A outra exceção diz respeito aos projetos de abastecimento de água e de saneamento geral e sistemas de esgotamento sanitário, os quais por serem de responsabilidade do Ministério da Saúde são financiados com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

⁵³ O FGTS tem sua gestão realizada pela Caixa Econômica Federal. E de acordo com FERNANDES et alli (1997), desde 1990, no início do período Collor, até o final de 1995, não foram feitos novos contratos à conta destes recursos, e os desembolsos correspondem à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes.

TABELA 16
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Saneamento e Meio Ambiente¹	740.802	427.649	818.285	-42,3	91,3	10,5
Operações de Crédito Externas	34.096	137.016	259.859	301,9	89,7	662,1
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	148.949	964	176.395	-99,4	18.198,2	18,4
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	38.258	68.778	38.258	79,8	-44,4	0,0
FGTS	435.282	171.848	169.192	-60,5	-1,5	-61,1
Demais Fontes ²	84.217	49.043	174.581	-41,8	256,0	107,3

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96.

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

3.8.5. PREVIDÊNCIA

A área de atuação denominada previdência inclui os pagamentos de aposentadorias, pensões, auxílios⁵⁴ e outros benefícios previdenciários, os quais são pagos diretamente aos beneficiários pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e classificados como Outras Despesas Correntes (ODC) na ótica da natureza da despesa. Já os gastos com aposentadorias e reformas, pensões e outros benefícios assistenciais e previdenciários pagos pelos três poderes da esfera federal foram alocados na área de atuação denominada Benefícios a Servidores Públicos Federais.

TABELA 17
GASTOS EM PREVIDÊNCIA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Aposentadorias	19.229.474	24.004.879	28.099.829	58,9	60,2	61,8
Pensões	6.975.584	8.571.290	9.761.223	21,4	21,5	21,5
Auxílios	1.589.534	1.666.075	2.141.859	4,9	4,2	4,7
Outros Benefícios	2.611.669	3.187.708	3.268.410	8,0	8,0	7,2

⁵⁴ Incluem auxílios com doença, reclusão e acidentes.

TABELA 17
GASTOS EM PREVIDÊNCIA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Manutenção Ativid. Administr.	2.215.833	2.468.526	2.207.463	6,8	6,2	4,9
Pessoal	951.319	1.402.443	1.303.742	2,9	3,5	2,9
De manutenção benefícios	4.259	8.725	0	0,0	0,0	0,0
De outras atividades	947.060	1.393.718	1.303.742	2,9	3,5	2,9
Outras Despesas Correntes	1.245.428	1.053.262	866.495	3,8	2,6	1,9
Juros	92.247	4.191	31.424	0,3	0,0	0,1
Encargos p/Antecip. Rec.	272.176	0	529	0,8	0,0	0,0
Remun. Serviços Bancários	518.495	328.766	395.355	1,6	0,8	0,9
Investimentos	18.440	12.420	35.060	0,1	0,0	0,1
Outras Despesas de Capital	646	401	811	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	1.355	0,0	0,0	0,0
Total da Área	32.622.095	39.898.477	45.478.785	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

Conforme demonstrado na tabela 17 o subgrupo denominado Manutenção das Atividades Administrativas detém em 1996 todo o gasto de pessoal da Previdência. Esta dificuldade em separar os gastos com pessoal entre atividade-meio e atividade-fim não é exclusiva desta área, tal dificuldade de se distinguir a alocação destes gastos é também presente na área de saúde.

TABELA 18
BENEFÍCIOS EMITIDOS E
VALOR MÉDIO ANUAL DE BENEFÍCIOS

BENEFÍCIOS EMITIDOS E VALOR MÉDIO ANUAL	1994	1995	1996	% 95/94	% 96/95	% 96/94
Total de Benefícios Pagos (R\$ mil de dezembro de 1996)						
Aposentadorias	19.229.474	24.004.879	28.099.829	24,8	17,1	46,1
Pensões	6.975.584	8.571.290	9.761.223	22,9	13,9	39,9
Auxílios	1.589.534	1.666.075	2.141.859	4,8	28,6	34,7
Outros Benefícios	2.611.669	3.187.708	3.268.410	22,1	2,5	25,1
Total de Benefícios	30.406.261	37.429.952	43.271.321	23,1	15,6	42,3
Quantidade de Benefícios Emitidos (*)						
Aposentadorias	8.885.057	9.221.872	9.557.971	3,8	3,6	7,6
Pensões	4.165.819	4.368.222	4.531.929	4,9	3,7	8,8
Auxílios	533.587	527.517	541.140	-1,1	2,6	1,4
Outros Benefícios	1.658.337	1.607.163	1.887.366	-3,1	17,4	13,8
Total de Benefícios	15.242.800	15.724.774	16.518.406	3,2	5,0	8,4
Valor Médio Anual de Benefícios (em R\$ dezembro/96)						
Aposentadorias	2.164,25	2.603,04	2.939,94	20,3	12,9	35,8
Pensões	1.674,48	1.962,19	2.153,88	17,2	9,8	28,6
Auxílios	2.978,96	3.158,33	3.958,05	6,0	25,3	32,9
Outros Benefícios	1.574,87	1.983,44	1.731,73	25,9	-12,7	10,0
Total de Benefícios	1.994,79	2.380,32	2.619,70	19,3	10,1	31,3

(*) Fonte: MPAS/DATAPREV; os dados para 1996 são provisórios.

A análise da evolução dos gastos com benefícios previdenciários aponta para um forte aumento real do valor médio anual dos benefícios pagos, no triênio, conforme pode ser visto na Tabela 18. O ápice do movimento se dá em 1995, com incremento real de 20,3% das aposentadorias, 17,2% nas pensões, 6% nos auxílios e 25,9% em outros benefícios.

De acordo com FERNANDES et alli (1997), tal fenômeno pode ser explicado parcialmente pelos seguintes fatores:

- no ano de 1994, os benefícios pagos até maio pela Previdência Oficial não tiveram o mesmo tratamento dado ao salário dos trabalhadores ativos, ao serem reajustados em URV⁵⁵; se aposentados e pensionistas da Previdência não foram tão penalizados

⁵⁵ A regra seguida para a conversão dos salários levava em conta a média dos de setembro de 1993 a fevereiro de 1994, convertidos pela URV do dia do efetivo pagamento, incluindo os pagamentos intercalares que já eram

pela inflação como nos exercícios anteriores, não tiveram os mesmos ganhos de rendimento, naquele ano, que tiveram, por exemplo, os servidores federais ativos ou inativos;

- aposentadorias e pensões rurais⁵⁶ de valores inferiores ao salário mínimo vigente foram ajustadas até este valor, o mesmo acontecendo com os benefícios assistenciais de prestação continuada (renda mensal vitalícia);
- estes últimos, de caráter reconhecidamente assistencial, fazem parte dos gastos previdenciários do INSS, e, no quadro abaixo, estão incluídos em “Outros Benefícios”;
- em 1995, o INSS pagou em janeiro parte do abono natalino devido a aposentados e pensionistas referente ao ano anterior; e, ainda, efetuou em dezembro o pagamento de abono relativo ao próprio exercício fiscal; do ponto de vista financeiro, foram pagos benefícios equivalentes a 14 (quatorze) parcelas no ano, ao invés das 13 (treze) parcelas habituais.

Dado todos estes fatores, o financiamento da previdência que já possuía problemas de financiamento desde a Constituição de 1988, foi ainda mais abalado, daí a importância do FSE para suprir as necessidades de financiamento da área, principalmente, no que diz respeito ao pagamento dos inativos e pensionistas, conforme veremos adiante.

prática corrente em função da inflação acelerada. Os benefícios previdenciários são, em geral, pagos no mês seguinte ao da habilitação - o que já representava perda em relação ao salário do trabalhador ativo, sem falar no reajuste mensal automático a que este tinha direito quando a inflação alcançasse um determinado patamar (gatilho), direito que não se estendia aos segurados da Previdência Oficial.

⁵⁶ As aposentadorias e pensões rurais já representam em média, no período estudado, 43,3% e 30,5% do total da emissão das respectivas categorias de benefício.

TABELA 19
PREVIDÊNCIA
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Previdência¹	32.622.095	39.898.477	45.478.785	22,3	14,0	39,4
Contr. Empregador/Trabalhador	24.585.064	28.792.671	33.608.075	17,1	16,7	36,7
Fundo Social de Emergência	4.194.601	6.313.337	8.711.429	50,5	38,0	107,7
SalDOS de Exerc. Anteriores	0	1.827.417	1.524.765	-	-16,6	-
Recursos Diretamente Arrecadados	2.275.242	1.129.768	776.934	-50,3	-31,2	-65,9
Demais Fontes ²	1.567.188	1.835.284	857.582	17,1	-53,3	-45,3

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

De acordo com FARO (1996), nossos constituintes de 1988 imbuídos das melhores intenções e com base no louvável conceito de cidadania, mas desprovidos de preocupações quanto a aspectos de provisão, estabeleceram o princípio de seguridade social. Tal princípio é fundamentado na idéia de que a previdência social, bem como a saúde e a assistência social, são direitos inerentes ao ser humano, os quais independem do mesmo ter ou não contribuído, diretamente, para tanto.

A Constituição de 1988 contribuiu para agravar, portanto, a questão do financiamento da área, uma vez que incorporou contingentes que não eram anteriormente contemplados, como:

- o benefício ao idoso;
- a universalização do valor do benefício mínimo, fixado em um salário mínimo;
- a manutenção da possibilidade de aposentadorias precoces por tempo de serviço, particularmente nos casos ditos especiais;

Além disso e da presença de uma economia informal crescente, havia ainda de acordo com GIAMBIAGI et alli (1996), cinco características do sistema previdenciário brasileiro que eram fontes de um desequilíbrio atuarial crescente:

- a) a aposentadoria por tempo de serviço⁵⁷, a qual possibilita os beneficiados por este mecanismo a usufruir do benefício muito cedo em relação ao seu tempo de vida;
- b) o diferencial de cinco anos (para menos) entre as condições exigidas para a aposentadoria da mulher, de um lado, e do homem, de outro, bem como dos trabalhadores rurais de ambos os sexos, de um lado, e urbanos de ambos os sexos, de outro;
- c) o benefício extra concedido aos professores, que podem se aposentar até mesmo com apenas 25 anos de serviço (caso das mulheres);
- d) o cálculo do benefício com base no salário de contribuição dos últimos três anos de serviço, independentemente da história contributiva prévia; e
- e) um teto de comprometimento elevado (cerca de 8,5 salários mínimos) que magnifica a dimensão do desequilíbrio atuarial.

O maior problema da previdência até então, era que havia uma tendência em que a contribuição dos indivíduos na ativa se tornassem insuficientes para o sustento de um contingente proporcionalmente cada vez maior de beneficiados.

A partir disso há segundo GIAMBIAGI et alli (1997), três possibilidades de desdobramentos possíveis:

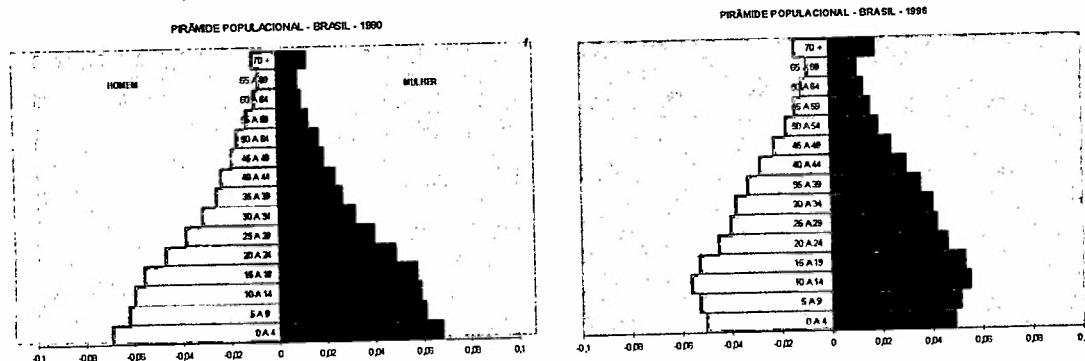
- a) aumentam-se as alíquotas de contribuição;
- b) achata-se o valor dos benefícios;
- c) gera-se um déficit de caixa, a ser coberto pelo Tesouro Nacional.

⁵⁷ A figura da aposentadoria por tempo de serviço, por exemplo, obedece, para a opinião pública, à lógica de um país com expectativa de vida baixa. Porém, o que é relevante, em termos atuariais, é saber, primeiro, a expectativa da sobrevida de quem atinge a idade para se aposentar e, segundo, o contingente da população inativa. Nesse sentido, é importante destacar que a expectativa da sobrevida de quem atinge os 60 anos no Brasil está próxima à de quem chega à mesma idade em países desenvolvidos. Basicamente, no Brasil aqueles que se aposentavam no passado viviam, em geral, ainda muitos anos, mas como eram poucos, isto não criava maiores problemas. Com o envelhecimento demográfico da população, porém, cada vez mais gente, proporcionalmente, chega aos 60 anos, e agora o sistema não consegue manter a todos como antes.

Como a possibilidade de recorrer às alternativas a e b é, naturalmente, limitada, a tendência era que, mais cedo ou mais tarde, se verificasse o problema mencionado em c, e uma alternativa a isto foi a instituição do FSE ao desvincular parte de receitas vinculadas constitucionalmente, as quais cobriram, principalmente, os gastos com o pagamento de inativos e pensionistas.

O peso que representa, hoje, o financiamento da previdência possui estreita relação com a mudança da pirâmide etária da população brasileira, a qual se encontra em processo de envelhecimento⁵⁸ conforme pode ser observado nos gráficos abaixo:

GRÁFICO 4
PIRÂMIDE POPULACIONAL - BRASIL - 1980/1996



Fonte: IBGE/Contagem da População 1996.
Elaboração: IPEA/DIPOS

Com isto os encargos assumidos no passado serão transferidos às futuras gerações, contribuindo para o declínio da relação número de contribuintes/número de beneficiários.

De acordo com o relatório do IPEA “O Brasil na Virada do Milênio” (1997), não só as mudanças demográficas, mas também as do mercado de trabalho repercutem

⁵⁸ De acordo com GIAMBIAGI et alli (1996), esta situação é contrária àquela observada no passado, quando o governo: a) na origem do sistema, não enfrentava um *budget constraint* no que tange às contas da Previdência; ou b) nas décadas seguintes, tinha espaço para elevar as alíquotas previdenciárias, com possibilidade de aumentar a receita através deste mecanismo, na medida em que estaria do “lado bom da Curva de Laffer”.

com maior intensidade em dois dos três componentes da seguridade social: previdência e saúde.

As mudanças relativas às questões do emprego dizem respeito ao impacto negativo do desemprego e da informalização do trabalho na folha de salários, a qual tem sido a principal fonte de custeio das prestações previdenciárias.

A área de saúde, por exemplo, também possui seu gargalo na questão da origem do financiamento dos seus programas, os quais contam com os recursos da folha de salários. Contudo, o aumento do número de idosos, paralelamente à incorporação de novas tecnologias médicas, tende a requerer cada vez mais recursos para a assistência médico-hospitalar.

De acordo com BARBOSA e MONDINO (1994), a previdência oficial brasileira opera no chamado regime de repartição simples, ou seja, sem recursos capitalizados⁵⁹. Os contribuintes ativos de hoje pagam pelos inativos de hoje, na esperança de que novas gerações de contribuintes venham a fazê-lo quando passarem para a inatividade.

A relação de contribuintes ativos por beneficiário, hoje em torno de 2,5, tende segundo relatório O Brasil na Virada do Milênio (1997), a cair nos próximos anos, caso não aumentem as taxas de formalização do mercado de trabalho ou não sejam mudadas as regras de concessão de benefícios. A queda que houve nesta relação nos últimos trinta anos foi refletida em aumentos sucessivos das alíquotas de contribuição, tanto dos Trabalhadores como dos Empregadores sobre a Folha de Salários.

⁵⁹ O regime de repartição é quase uma constante nos países ocidentais - vigora nos EUA, na Alemanha, na França, na Espanha e até em alguns países do Oriente, como o Japão. A diferença é que todos têm uma reserva capitalizada que serve de "colchão amortecedor" para o futuro do sistema. Excetuado o modelo chileno de regime básico com capitalização individual - uma espécie de caderneta de poupança compulsória -, ao qual aderiram alguns países da América Latina (Argentina, México, Uruguai, Peru e Colômbia), a experiência de capitalização é a exceção, e não a norma.

De acordo com os dados do MPAS, cerca de 70% dos benefícios tinham valor igual ao salário-mínimo em dezembro de 1995. Mas apesar do sistema não ter entrado em falência, têm se mantido à beira da insolvência; resolvendo a questão relativa à insuficiência de recursos de forma conjuntural e superficial, aumentando as contribuições, fazendo uso das transferências da União, ou criando mecanismos de acréscimo de receita sem aumento ou criação de novas contribuições, como foi o caso do FSE.

Existem inúmeras críticas ao financiamento da previdência por este ser realizado, em sua maior parte (75%), com recursos da Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social. A principal delas é de que incidência desta carga sobre o setor formal da economia tem levado a graus maiores de informalização da força de trabalho, o que conseqüentemente leva a uma taxa de evasão elevada e crescente das contribuições sociais no mercado formal. Não obstante, o setor em que a formalização das relações de trabalho é maior existe uma tendência em se poupar mão-de-obra devido à introdução de novas tecnologias, com isto limita-se o potencial de crescimento das receitas cuja contribuição incide sobre a massa salarial.

3.8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A área de atuação denominada Assistência Social engloba os subprogramas especificados na tabela 20. Quando não há a especificação do valor, significa que tais programas não existiam naquela data.

TABELA 20
GASTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1994/96

ASSISTÊNCIA SOCIAL	1994	1995	1996	Em R\$ MIL ¹		
				94%	95%	96%
Assistência à Criança e ao Adolescente	235.303	240.168	215.953	23,77	21,00	18,05
Assistência ao Silvícola	19.510	42.174	25.135	1,97	3,69	2,10
Assistência à Velhice	12.424	26.954	23.314	1,26	2,36	1,95
Assistência Comunitária	12.273	8.581	30.605	1,24	0,75	2,56
Reintegração Social	-	2.073	3.919	-	0,18	0,33
Reabilitação Profissional	-	5.504	6.707	-	0,48	0,56
Assistência Social Geral	38.267	63.112	63.161	3,87	5,52	5,28
Abono do PIS/PASEP	451.721	544.505	558.408	45,64	47,60	46,68
Benefícios de prestação continuada	-	-	131.542	-	-	11,00
Geração de Renda	-	-	52.017	-	-	4,35
Manutenção de Atividades Administr.	220.319	210.750	85.581	22,26	18,43	7,15
TOTAL	989.817	1.143.821	1.196.342	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP/DI mês a mês.

Pela composição de natureza da despesa na tabela 21, é possível verificar que houve uma mudança na esfera de alocação dos recursos, principalmente, no subgrupo Assistência à Criança e ao Adolescente, os quais se concentravam nos dois primeiros anos nas transferências aos municípios e instituições privadas e foram realocados em 1996 para as transferências aos Estados e D.F.

Já a queda dos gastos com pessoal do subgrupo Manutenção das Atividades Administrativas, pode ser explicada pela extinção das seguintes estruturas administrativas: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

TABELA 21
GASTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA NATUREZA DA DESPESA¹
1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Assistência à Criança e ao Adolescente	235.303	240.168	215.953	23,8	21,0	18,1
Pessoal	29.253	0	0	3,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	6.495	22.794	4.867	0,7	2,0	0,4
Investimentos	152	0	222	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	29.879	22.880	208.742	3,0	2,0	17,4
Transferências a Municípios	79.909	101.351	886	8,1	8,9	0,1
Transf. a Instituições Privadas	89.616	93.143	1.236	9,1	8,1	0,1

TABELA 21
GASTOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA NATUREZA DA DESPESA¹
1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Abono do PIS e do PASEP	451.721	544.505	558.408	45,6	47,6	46,7
Outras Despesas Correntes	451.721	544.505	558.408	45,6	47,6	46,7
Benefícios de Prestação						
Continuada	-	-	131.542	0,0	0,0	11,0
Outras Despesas Correntes	-	-	131.542	0,0	0,0	11,0
Manutenção de Atividades						
Administrativas	220.319	210.750	85.581	22,3	18,4	7,2
Pessoal	190.013	187.149	55.008	19,2	16,4	4,6
Outras Despesas Correntes	28.890	21.325	27.989	2,9	1,9	2,3
Investimentos	1.361	1.405	965	0,1	0,1	0,1
Outras Despesas de Capital	6	5	14	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	1.355	0,0	0,0	0,1
Transf. a Instituições Privadas	49	867	250	0,0	0,1	0,0
Total da Área⁶⁰	989.818	1.143.821	1.196.342	100,0	100,0	100,0
Pessoal	219.724	194.886	55.008	22,2	17,0	4,6
Outras Despesas Correntes	507.796	858.677	757.877	51,3	75,1	63,3
Investimentos	6.562	14.432	3.744	0,7	1,3	0,3
Outras Despesas de Capital	6	5	14	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	31.664	27.640	350.248	3,2	2,4	29,3
Transferências a Municípios	87.256	112.880	24.261	8,8	9,9	2,0
Transf. a Instituições Privadas	136.809	168.898	5.190	13,8	14,8	0,4

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dez./96

O benefício conhecido como Renda Mensal Vitalícia, aqui classificado como benefícios de prestação continuada, puderam ser em 1996 classificados sob duas óticas: como benefícios previdenciários⁶¹ e como assistência social conforme tabela 21.

⁶⁰ Inclui outros subgrupos como Assistência ao Silvícola, Assistência Social Geral, Assistência Comunitária, em todos os anos da série; em 1996, inclui também a parte assistencial do Programa de Geração de Renda.

⁶¹ Não foi possível separar os valores dos pagamentos desses benefícios, a partir das bases de informações disponíveis, dentre os efetuados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

TABELA 22
ASSISTÊNCIA SOCIAL
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Assistência Social¹	989.818	1.143.821	1.196.342	15,6	4,6	20,9
Contrib. p/PIS e PASEP	423.638	529.192	530.205	24,9	0,2	25,2
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	282.431	266.173	429.711	-5,8	61,4	52,1
Renda Líquida Conc. Prognósticos	5.605	12.046	68.956	114,9	472,4	1.130,3
Fundo Social de Emergência	118.732	224.883	32.913	89,4	-85,4	-72,3
Demais Fontes ²	159.412	111.527	134.557	-30,0	20,6	-15,6

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

Os recursos advindos da Contribuição para o PIS/PASEP constituem quase a metade (45%) do financiamento da assistência social, e financiam a maior parte do Abono do PIS/PASEP, sendo o restante desta contribuição aplicada no financiamento do seguro-desemprego. Já a queda dos recursos do FSE em 1996 foi compensada pela elevação do montante da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade.

3.8.7. EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR

As condições para a consolidação de um programa de amparo ao trabalhador desempregado foram criadas no bojo das transformações introduzidas pela Constituição de 1988 acerca das fontes de gestão e financiamento das políticas sociais. Duas mudanças merecem ser ressaltadas: a) o redirecionamento de parte dos recursos arrecadados pelo PIS/PASEP para o pagamento do seguro-desemprego, que anteriormente era custeado pelo Tesouro Nacional; b) a transformação do patrimônio individualizado em coletivo, isto é, o patrimônio dividido em contas individuais para cada trabalhador transformou-se em um bloco único, sem prejuízo das contas anteriores, que continuaram individualizadas, desde de outubro de 1988.

A nova lei do seguro-desemprego propiciou a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁶², integrado, principalmente, pela arrecadação do PIS-PASEP.

É através destes recursos que são custeados o Programa do Seguro-Desemprego (pagamento de benefício, intermediação e reciclagem de mão-de-obra) e o Abono Salarial (14º salário), aqui inserido na área de atuação Assistência Social. E, ainda em conformidade com o dispositivo constitucional, pelo menos 40% dos recursos arrecadados são transferidos ao BNDES para financiar projetos de investimento.

Contudo o programa de seguro-desemprego é anterior à Constituição de 1988, sua criação data do Plano Cruzado (Lei n.º 2.284, de 10-03-86), e possuía a finalidade de dar assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, cuja dispensa tivesse sido sem justa causa.

De acordo com CASSOLATO (1996), no início o valor dos benefícios eram bem reduzidos em relação ao último salário recebido, o trabalhador deveria comprovar trinta e seis contribuições à Previdência num período de quarenta e oito meses e estar desempregado há mais de sessenta dias. Ou seja, o programa em si era pequeno e não possuía uma fonte específica de financiamento, a qual passou a existir a partir de 1988.

Os subgrupos assinalados na tabela 23 apontam os programas cujo objetivo é assegurar melhores condições de trabalho. O que se pode perceber é que os programas que visam a reintegração do trabalhador capacitando-o ou que fazem a intermediação na busca de um novo emprego tiveram crescimento, além do aumento dos gastos com o seguro-desemprego.

⁶² Portanto, o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, criado pela Lei n.º 7.998, de 11/01/90, quando da regulamentação do art. 239 da Constituição Federal de 1988.

TABELA 23
GASTOS EM EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR - 1994/96

Em R\$ MIL¹

EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	1994	1995	1996	94%	95%	96%
Ordenamento de Emprego e Salário	2.980	3.618	1.462	0,14	0,11	0,04
Seg., Higiene e Medicina do Trabalho	16.432	11.669	12.491	0,75	0,35	0,33
Capacitação de Recursos Humanos	508	18.876	262.536	0,02	0,56	6,87
Seguro Desemprego	2.116.903	3.264.450	3.491.373	96,21	97,05	91,32
Intermediação do Emprego			26.936	0,00	0,00	0,70
Manutenção de Atividades Administr.	63.443	65.194	28.366	2,88	1,94	0,74
TOTAL	2.200.266	3.363.807	3.823.164	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP/DI mês a mês.

A abertura destes programas pela sua natureza da despesa revela uma grande diminuição no montante de recursos do Seguro-Desemprego e do subgrupo de Manutenção das Atividades Administrativas⁶³ para os Estados, o que não se reflete no total da área, uma vez que os recursos gastos em capacitação dos trabalhadores tiveram movimento contrário a este.

TABELA 24
GASTOS EM EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR PELA NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Capacitação Rec. Humanos	508	18.876	262.536	0,0	0,6	6,9
Pessoal	11	0	0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	482	1.974	2.315	0,0	0,1	0,1
Transferências a Estados e DF	15	16.902	259.337	0,0	0,5	6,8
Transf. a Instituições Privadas	0	0	885	0,0	0,0	0,0
Seguro-Desemprego	2.116.903	3.264.450	3.491.373	96,2	97,0	91,3
Outras Despesas Correntes	2.068.084	3.233.650	3.482.614	94,0	96,1	91,1
Investimentos	0	0	43	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	48.820	30.800	8.716	2,2	0,9	0,2

⁶³ Os números registrados no subgrupo "Manutenção de Atividades Administrativas" retratam apenas a manutenção necessária às ações do programa de Seguro Desemprego, e não as despesas com os órgãos do Ministério do Trabalho encarregados de atividades administrativas daquela Pasta.

TABELA 24
GASTOS EM EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR PELA
NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Total da Área⁶⁴	2.200.266	3.363.808	3.823.164	100,0	100,0	100,0
Pessoal	1.952	1.861	0	0,1	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	2.123.110	3.301.499	3.516.356	96,5	98,1	92,0
Investimentos	14.356	1.978	732	0,7	0,1	0,0
Outras Despesas de Capital	1.932	131	0	0,1	0,0	
Transferências a Estados e DF	58.181	57.078	298.523	2,6	1,7	7,8
Transf. a Instituições Privadas	733	1.261	7.554	0,0	0,0	0,2

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

A principal rubrica desta área de atuação refere-se ao pagamento do Seguro-Desemprego, programa cujo desempenho pode ser observado no quadro a seguir:

TABELA 25
SEGURO-DESEMPREGO

CLIENTELA E BENEFÍCIOS PAGOS	1994	1995	1996	EVOLUÇÃO %		
				95/94	96/95	96/94
CLIENTELA (a)						
Total de requerentes	4.091.318	4.789.294	4.395.728	17,1	-8,2	7,4
Total de Segurados	4.029.718	4.737.055	4.354.156	17,6	-8,1	8,1
Quantidade Cheques Emitidos	15.115.459	20.836.194	19.593.192	37,8	-6,0	29,6
TOTAL BENEF. PAGOS (b)	2.068.084	3.233.650	3.482.614	56,4	7,7	68,4
Valor Médio por Requerente	505,48	675,18	792,27	33,6	17,3	56,7
Valor Médio por Cheque	136,82	155,19	177,75	13,4	14,5	29,9

(a) Fonte: Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas de Emprego e Salário;

(b) Fonte: IPEA/DIPOS; valores em R\$ mil de dezembro de 1996, para o total de benefícios pagos diretamente pelo Governo Federal (excluídas as transferências a Estados e Distrito Federal); valores em R\$ de dezembro/96 para as médias pagas por requerente e cheque.

O número de benefícios pagos a cada requerente⁶⁵ evoluiu da média de 3,7 em 1994 para 4,4 em 1995 e 4,5 em 1996, o que, conjugado com o aumento do valor médio dos cheques destinados ao beneficiário que requer o seguro, auxilia no entendimento da variação de 68,4% a maior no total dos pagamentos, no período

⁶⁴ Inclui os subgrupos de Ordenamento de Emprego e Salário, de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho, de Intermediação de Emprego, e Manutenção de Atividades Administrativas (este último com os registros apenas dos gastos administrativos com o programa de Seguro Desemprego).

estudado, porquanto a massa de requerentes teve um acréscimo de 7,4% no mesmo período.

O financiamento da área fortemente concentrado na Contribuição para o PIS/PASEP, obteve incremento dos Recursos diretamente arrecadados. O FSE teve uma participação pouco expressiva no financiamento dos programas aqui assinalados e por isso foi incluído no item demais fontes. Contudo, deve-se lembrar que aqui não estão incluídos todos os programas do Ministério do Trabalho, mas somente aqueles cujas atividades possuam caráter estritamente social.

TABELA 26
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Emprego e Defesa do Trabalhador ¹	2.200.266	3.363.808	3.823.164	52,9	13,7	73,8
Contrib. p/PIS e PASEP	1.740.619	2.336.101	2.630.425	34,2	12,6	51,1
Recursos Diretamente Arrecadados	450.925	794.443	1.014.820	76,2	27,7	125,1
Demais Fontes ²	8.722	233.264	177.919	2.574,4	-23,7	1.939,1

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

3.8.8. ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

De acordo com Fernandes et alli (1997), os problemas sociais podem se apresentar em diferentes formas e graus de intensidade ao longo da história de um país (provenientes ou não de falhas estruturais do sistema econômico), e, à medida em que são enfrentados ou desaparecem, cedem prioridade a outros tipos de pressão por parte da sociedade.

Isto significa que uma vez que os aumentos de produtividade do setor agrícola requerem como pressuposto a modernização da estrutura agrária com base em

⁶⁵ A quantidade foi calculada dividindo-se a quantidade de cheques emitidos, a cada ano, pela quantidade de requerentes.

equipamentos de alta tecnologia, o problema do assentamento do homem no campo e de reforma agrária constituem hoje uma política de natureza social. Isto fica evidente quando se observa a queda de recursos no triênio ao programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural no triênio (tabela 27).

TABELA 27
GASTOS EM ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA PELA NATUREZA DA DESPESA¹
1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Reforma Agrária	331.429	1.044.911	1.055.315	61,4	83,5	92,6
Pessoal	11.049	8.816	0	2,0	0,7	-
Outras Despesas Correntes	33.321	23.959	55.835	6,2	1,9	4,9
Investimentos	32.666	19.155	50.500	6,0	1,5	4,4
Outras Despesas de Capital	241.690	974.788	892.407	44,7	77,9	78,3
<i>Inversões Financeiras</i>	174.878	888.894	748.175	32,4	71,1	65,6
<i>Concessão Empréstimos</i>	66.812	85.894	144.231	12,4	6,9	12,6
Transferências a Estados e DF	4.484	7.826	20.614	0,8	0,6	1,8
Transferências a Municípios	3.452	9.348	11.722	0,6	0,7	1,0
Transf. a Instituições Privadas	4.766	1.018	24.238	0,9	0,1	2,1
Apoio ao Pequeno Prod. Rural	202.891	195.145	80.977	37,6	15,6	7,1
Outras Despesas Correntes	381	2.268	0	0,1	0,2	-
Investimentos	1.442	895	0	0,3	0,1	-
Transferências a Estados e DF	201.068	191.982	80.977	37,2	15,3	7,1
Total da Área (*)	540.105	1.250.698	1.140.167	100,0	100,0	100,0
Pessoal	12.408	10.342	0	2,3	0,8	0,0
Outras Despesas Correntes	34.852	26.959	56.374	6,5	2,2	4,9
Investimentos	34.108	20.588	50.505	6,3	1,6	4,4
Outras Despesas de Capital	244.965	980.537	895.737	45,4	78,4	78,6
<i>Inversões Financeiras</i>	174.878	888.894	748.175	32,4	71,1	65,6
<i>Concessão Empréstimos</i>	70.087	91.642	147.562	13,0	7,3	12,9
Transferências a Estados e DF	205.553	200.037	101.591	38,1	16,0	8,9
Transferências a Municípios	3.452	11.217	11.722	0,6	0,9	1,0
Transf. a Instituições Privadas	4.766	1.018	24.238	0,9	0,1	2,1

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

(*) Inclui o subgrupo "Colonização", não explicitado na tabela.

¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

O subgrupo de maior expressão, ao longo do período estudado, é o que representa as ações de demarcação e desapropriação de terras, e assentamento de agricultores⁶⁶, o qual cresceu 218,4% em termos reais, no triênio. Foi no ano de 1995 que se deu o maior salto quantitativo (399,1% em comparação com 1994) das

⁶⁶ Não estão incluídas as despesas com a administração do órgão executor da política de reforma agrária.

despesas com aquisição de imóveis, a maior parte financiada pela emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA's) conforme pode ser observado na tabela 28. A concessão de empréstimos para reforma agrária teve um comportamento de aumento progressivo no triênio, perfazendo 115,9% de incremento real.

TABELA 28
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS¹ - 1994/96

DISCRIMINAÇÃO	Evolução (%)					
	1994	1995	1996	95/94	96/95	96/94
Aquisição de Imóveis	175.303	875.001	521.480	399,1	-40,4	197,5
<i>Emissão de TDA's</i>	160.731	792.743	399.875	393,2	-49,6	148,8
Concessão de Empréstimos	66.812	85.894	144.231	28,6	67,9	115,9

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)
Elaboração: IPEA/DIPOS
¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96

TABELA 29
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução %		
				95/94	96/95	96/94
Organização Agrária ¹	540.105	1.250.698	1.140.167	131,6	-8,8	111,1
TDA - Título da Dívida Agrária	160.731	792.743	399.875	393,2	-49,6	148,8
Recursos Ordinários	82.284	5.966	209.048	-92,7	3.404,0	154,1
Recursos Diretamente Arrecadados	48.063	125.309	192.069	160,7	53,3	299,6
Operações de Crédito Externas	199.372	193.533	80.977	-2,9	-58,2	-59,4
Fundo Social de Emergência	738	58.036	150.000	7.764,0	158,5	20.225,2
Demais Fontes ²	48.917	75.111	108.198	53,5	44,1	121,2

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)
Elaboração: IPEA/DIPOS
¹ Valores em R\$ mil de dezembro/96
² A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

3.8.9. CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Nesta área de atuação estão contemplados os projetos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico no âmbito de universidades e centros de

pesquisas⁶⁷, ou seja, somente aqueles que possuem impacto direto na atuação social do governo⁶⁸.

O total de despesas desta área apresenta uma queda de 23,8% acumulada no triênio; este comportamento de diminuição gradual dos gastos se aplica tanto aos dispêndios com pessoal e com a concessão de empréstimos quanto aos demais gastos diretos ou transferências negociadas.

TABELA 30
GASTOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA PELA NATUREZA DA DESPESA¹
1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Pesquisa Experimental	221.351	133.468	127.361	34,1	24,2	10,6
Pessoal	28.251	21.332	24.172	4,4	3,9	4,9
Outras Despesas Correntes	20.779	20.908	20.489	3,2	3,8	4,1
Investimentos	5.954	12.241	7.685	0,9	2,2	1,6
Outras Despesas de Capital	83.166	39.524	75.015	12,8	7,2	0,0
<i>Concessão de Empréstimos</i>	83.158	39.463	75.000	12,8	7,2	0,0
Transf. a Instituições Privadas	23	0	0	0,0	0,0	0,0
Outros Programas de Pesquisa	345.956	275.302	240.605	53,5	50,0	48,7
Pessoal	10.013	5.401	5.933	1,5	1,0	1,2
Outras Despesas Correntes	301.378	266.007	229.378	46,5	48,3	46,4
<i>Bolsas de Estudos</i>	158.422	241.573	199.433	24,4	43,9	40,4
Investimentos	4.357	1.190	2.887	0,7	0,2	0,6
Outras Despesas de Capital	2.249	2.373	1.912	0,3	0,4	0,4
Transferências a Estados e DF	5.596	0	33	0,9	-	0,0
Transf. a Instituições Privadas	23.363	331	462	3,6	0,1	0,1
Total da Área (*)	648.615	550.804	568.994	100,0	100,0	100,0
Pessoal	144.958	133.702	130.772	22,3	24,3	23,0
Outras Despesas Correntes	359.067	338.221	298.815	55,4	61,4	52,5
<i>Bolsas de Estudos</i>	158.422	241.753	199.433	24,4	43,9	35,1
Investimentos	19.094	16.809	27.723	2,9	3,1	4,9
Outras Despesas de Capital	86.672	42.938	88.518	13,4	7,8	15,6
<i>Concessão de Empréstimos</i>	83.158	39.163	75.000	12,8	7,1	13,2
Transferências a Estados e DF	9.250	5.467	3.574	1,4	1,0	0,6
Transferências a Municípios	174	80	191	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	29.400	13.587	19.401	4,5	2,5	3,4

(*) Inclui os subgrupos "Pesquisa Aplicada" e "Manutenção das Atividades Administrativas".

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

⁶⁷ Quando foi possível identificar as despesas na própria universidade ou centro de pesquisa, esta foi registrada na área de atuação (Educação e Cultura, Saúde, etc), após eliminada a dupla contagem de recursos e dispêndios.

⁶⁸ Portanto, não se incluem os projetos e atividades de desenvolvimento de pesquisas de tecnologia industrial, ou de engenharia e tecnologia espacial, ou, ainda, de desenvolvimento de tecnologia nas áreas de segurança e das comunicações.

No entanto, é interessante notar que as despesas com bolsas de estudos patrocinadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico tiveram um incremento real de 25,9% no mesmo período, partindo de R\$ 158.422 mil em 1994 (para um total de 44.420 bolsas mantidas), alcançando R\$ 241.753 mil em 1995 (52.041 bolsas) e R\$ 199.433 mil em 1996 (50.960 bolsas em manutenção).

O financiamento da área apresenta queda de 12,3 % dos recursos no triênio, sendo os Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o maior responsável pela queda, uma vez que tiveram lançamentos iguais a zero em 1995 e 1996.

TABELA 31
CIÊNCIA E TECNOLOGIA
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução %		
				95/94	96/95	96/94
Ciência e Tecnologia¹	648.615	550.804	568.994	-15,1	3,3	-12,3
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	180.549	0	0	-100,0	-	-100,0
Recursos Ordinários	187.268	284.499	375.349	51,9	31,9	100,4
Fundo Social de Emergência	73.368	218.102	100.097	197,3	-54,1	36,4
Demais Fontes ²	207.430	48.203	93.548	-76,8	94,1	-54,9

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

²A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

3.8.10. HABITAÇÃO E URBANISMO

A área congrega ações de financiamento de habitações para mutuários de baixa renda⁶⁹, de planejamento urbano e de transporte urbano de massa.

No subgrupo Habitações Urbanas e Rurais⁷⁰, o desempenho dos projetos e atividades foi condicionado pela liberação de recursos do Fundo de Garantia por

⁶⁹ Os gastos com construção, reparos ou conservação de imóveis para uso e moradia de funcionários públicos federais não fazem parte dos dispêndios dessa área de atuação, pois foram incluídos em Benefícios a Servidores Públicos Federais.

Tempo de Serviço - FGTS. De 1990 a 1994, a administração do Fundo concentrou todos os esforços no saneamento da situação econômico-financeira da entidade, tendo sido suspensas novas contratações de financiamentos. Os novos contratos, firmados a partir de 1995, só começam a ter impacto sobre os gastos no ano posterior, conforme pode ser observado na tabela 32.

TABELA 32
HABITAÇÃO E URBANISMO
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Habitação e Urbanismo ¹	930.159	878.378	1.346.352	-5,6	53,3	44,7
FGTS	460.799	289.112	713.411	-37,3	146,8	54,8
Recursos Ordinários	358.058	257.199	229.329	-28,2	-10,8	-36,0
Fundo Social de Emergência	25.960	217.329	243.081	737,2	11,8	836,4
Demais Fontes ²	85.342	114.738	160.532	34,4	39,9	88,1

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

²A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

As ações agrupadas no título Planejamento Urbano também se ressentiram da queda dos recursos do FGTS, e, provavelmente, da extinção do Ministério da Integração Regional - órgão que desenvolvia a maior parte desses projetos e atividades - com a transferência dessas atribuições para a SEPURB/MPO.

⁷⁰ Não inclui o programa de “Carta de Crédito”, gerido pela Caixa Econômica Federal.

TABELA 33
GASTOS EM HABITAÇÃO E URBANISMO PELA NATUREZA DA
DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Habitações Urbanas e Rurais	388.889	261.908	909.802	41,8	29,8	70,3
Investimentos	0	0	144	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	94.990	0,0	0,0	7,3
Transferências a Municípios	472	0	101.227	0,1	0,0	7,8
Outras Despesas de Capital	388.417	261.908	713.441	41,8	29,8	55,1
<i>Concessão de Empréstimos</i>	388.417	261.908	713.441	41,8	29,8	55,1
<i>Recursos do FGTS</i>	388.417	261.908	713.441	41,8	29,8	55,1
Planejamento Urbano	73.026	44.372	36.025	7,9	5,1	2,8
Outras Despesas de Capital	72.382	27.204	26.138	7,8	3,1	2,0
<i>Concessão de Empréstimos</i>	72.382	27.204	26.138	7,8	3,1	2,0
<i>Recursos do FGTS</i>	72.382	27.204	26.138	7,8	3,1	2,0
Transferências a Estados e DF	0	17.168	1.254	0,0	2,0	0,1
Transferências a Municípios	644	0	8.633	0,1	0,0	0,7
Transporte Urbano de Massas	468.244	572.185	400.524	50,3	65,1	26,9
Pessoal	227.575	108.489	100.170	24,5	12,3	7,4
Outras Despesas Correntes	58.898	67.622	63.354	6,3	7,7	4,7
Investimentos	151.768	209.098	184.675	16,3	23,8	13,7
Transferências a Estados e DF	30.003	186.976	52.325	3,2	21,3	3,9
Total da Área	930.159	878.465	1.346.352	100,0	100,0	100,0
Pessoal	227.575	108.489	100.170	24,5	12,3	7,4
Outras Despesas Correntes	58.898	67.622	63.354	6,3	7,7	4,7
Investimentos	151.768	209.098	184.819	16,3	23,8	13,7
Outras Despesas de Capital	460.799	289.112	739.579	49,5	32,9	54,9
<i>Concessão de Empréstimos</i>	460.799	289.112	739.579	49,5	32,9	54,9
Transferências a Estados e DF	30.003	204.144	148.570	3,2	23,2	11,0
Transferências a Municípios	1.116	0	109.860	0,1	0,0	8,2

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

Quanto ao Transporte Urbano de Massa, o subgrupo retrata os dispêndios das empresas federais de trens urbanos, representando todos os registros constantes nas Unidades Orçamentárias respectivas. As quantias mostradas nas transferências negociadas a Estados e DF se referem a alocação de recursos federais para o Distrito Federal, destinados à construção do metrô.

3.8.11. TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Abrange os programas que se destinam ao treinamento e capacitação de pessoal ligado diretamente a áreas típicas de atuação social do governo, como educação,

saúde, saneamento, assistência e previdência, uma vez que o treinamento destinado ao pessoal empregado em outras áreas ou setores da atuação governamental foram inseridos na área de atuação denominada Benefícios a Servidores.

Há um declínio do gasto na área no triênio, o qual pode ser observado na tabela 34. Segundo FERNANDES et alli (1997), este declínio se deve, em parte, à mudança de critérios de classificação orçamentária da despesa, a exemplo do que foi apontado em alguns subgrupos de outras áreas de atuação, e que impedem a distinção entre despesas com atividade-meio e com atividade-fim.

TABELA 34
GASTOS EM TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS PELA
NATUREZA DA DESPESA¹ - 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Pessoal	25.764	13.191	0	36,9	26,6	0,0
Outras Despesas Correntes	38.718	34.186	19.859	55,4	68,9	96,2
Investimentos	2.053	1.400	198	2,9	2,8	1,0
Outras Despesas de Capital	3	2	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	43	0	0	0,1	0,0	0,0
Transferências a Municípios	46	7	0	0,1	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	3.264	812	584	4,7	1,6	2,8
TOTAL DA ÁREA	69.892	49.598	20.641	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

3.8.12. BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

Esta área de atuação social agrega não só os conhecidos como Encargos Previdenciários da União (EPU), como outros benefícios assistenciais em saúde, educação, habitação, alimentação e transporte pagos a servidores públicos federais dos três Poderes, ativos ou inativos, ou a seus dependentes beneficiários, os quais podem ser observados na tabela 35. De acordo com FERNANDES et alli (1997), cada subgrupo possui as seguintes características:

- **INATIVOS E PENSIONISTAS:** pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões de todos os antigos funcionários dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ou seus beneficiários, independentemente de terem sido os dispêndios alocados no Congresso, nos Ministérios ou nos Tribunais. Inclui as transferências de recursos a Estados e Distrito Federal, para despesas com inativos e pensionistas dos extintos Territórios e Estados.
- **AUXÍLIO CRECHE:** as despesas do programa 041 - Educação de Crianças de 0 a 6 Anos, *apenas no subprograma Assistência Pré-escolar aos Dependentes dos Servidores Públicos (4500)*, juntamente com as do subtítulo 0002 - Auxílio Creche, do Programa de Proteção ao Trabalhador (078), subprograma de Assistência Social Geral (0486), atividade Prestação de Benefícios ao Servidor Público (4089).
- **ASSISTÊNCIA MÉDICO-ODONTOLÓGICA:** representados os custos de manutenção de hospitais militares (donde o registro de despesas com pessoal), os pagamentos à rede hospitalar privada ou a profissionais de saúde, e a participação do governo, na qualidade de empregador, em entidades civis de assistência médica⁷¹ ou em planos de seguro saúde.
- **OUTROS AUXÍLIOS E CONTRIBUIÇÕES:** despesas com o salário família, auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio reclusão e outros benefícios assistenciais (exceto auxílio creche), além da contribuição do governo, como empregador, para entidades fechadas de previdência privada.

⁷¹ A exemplo da Fundação GEAP de Seguridade Social, ou de algumas Associações dos servidores de Ministérios como o da Fazenda.

- UNIDADES HABITACIONAIS: dispêndios com os serviços de manutenção e a construção de próprios governamentais destinados ao uso de servidores civis ou militares (imóveis funcionais).

TABELA 35
GASTOS EM BENEFÍCIOS A SERVIDORES PELA NATUREZA DA DESPESA¹ 1994/96

SUBGRUPOS	1994	1995	1996	partic. % s/total		
				94	95	96
Inativos (a)	9.022.873	13.578.503	12.592.788	62,5	69,1	63,5
Pessoal	8.332.712	12.850.563	11.949.079	57,7	65,4	60,2
Transferências a Estados e DF	690.161	727.940	643.709	4,8	3,7	3,2
Pensionistas (b)	3.862.741	5.581.767	5.264.032	26,7	28,4	26,5
Pessoal	3.862.741	5.581.767	5.264.032	26,7	28,4	26,5
Auxílio-Creche	76.294	252.482	229.106	0,5	1,3	1,2
Pessoal	20.246	91	0	0,1	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	54.066	252.266	229.105	0,4	1,3	1,2
Investimentos	10	0	1	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	2.602	125	0	0,0	0,0	0,0
Assistência Médico-Odontológ.	235.841	380.562	455.379	1,6	1,9	2,3
Pessoal	0	8.959	7.790	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	224.463	346.027	413.714	1,6	1,8	2,1
Investimentos	7.993	7.433	6.751	0,1	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	2.729	2.737	2.848	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	656	15.406	24.276	0,0	0,1	0,1
Vale Transporte	152.316	173.299	169.132	1,1	0,9	0,9
Outras Despesas Correntes	152.316	173.299	169.132	1,1	0,9	0,9
Auxílio Refeição/Alimentação	623.180	718.694	592.978	4,3	3,7	3,0
Outras Despesas Correntes	623.180	718.694	592.978	4,3	3,7	3,0
Outros Auxílios e Contribuiç.	351.848	213.566	420.275	2,4	1,1	2,1
Pessoal	232.087	81.383	36.829	1,6	0,4	0,2
Outras Despesas Correntes	104.907	126.480	376.623	0,7	0,6	1,9
Investimentos	6	0	0	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	14.848	5.703	6.823	0,1	0,0	0,0
Total da Área (*)	14.447.953	19.637.861	19.841.911	100,0	100,0	100,0
Pessoal	12.495.838	17.116.141	17.259.619	86,5	87,2	87,0
Outras Despesas Correntes	1.220.969	1.698.137	1.874.577	8,5	8,6	9,4
Investimentos	20.123	70.623	26.889	0,1	0,4	0,1
Transferências a Estados e DF	692.889	730.852	646.557	4,8	3,7	3,3
Transf. a Instituições Privadas	18.134	22.108	34.269	0,1	0,1	0,2

(a) Inclusive aposentadorias especiais.

(b) Inclusive pensões especiais.

(*) Inclui os subgrupos "Unidades Habitacionais" e "Treinamento de Recursos Humanos", não constantes da tabela.

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

As contribuições para o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP) não foram incluídas, uma vez que essas se transformam em ingressos

do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Unidade Orçamentária cujas despesas (e suas respectivas fontes de financiamento) fazem parte do total do levantamento dos gastos sociais⁷².

A evolução dos pagamentos de aposentadorias e reformas foi fortemente influenciada, em 1995, pela migração dos quadros da ativa⁷³, em razão da incerteza dos servidores sobre a mudança de regras para habilitação ao benefício, conforme propostas em tramitação no Congresso Nacional à época. Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o número de inativos em 1994 era de 322.840, passando a 358.093 em 1995 e chegando a 377.899 em 1996.

O número de pensionistas saiu de 133.793 em 1995 e atingiu 181.915 em 1996, mas o aumento de 36,0% se deu em razão da incorporação de pensionistas especiais - antes pagos pelo INSS - ao contingente controlado pelo Ministério da Administração.

A redução dos quadros ativos se reflete de forma direta sobre o comportamento dos subgrupos Auxílio-Refeição/Alimentação e Vale-Transporte, benefícios que não são concedidos aos inativos.

Já o comportamento do subgrupo Assistência Médico-Odontológica, que teve um acréscimo total de 93,1% no triênio - enquanto a população atendida decresceu - se deve aos reajustes dos serviços de saúde no período, tanto dos profissionais e estabelecimentos pagos diretamente, quanto das participações em seguros de saúde.

⁷² As receitas e despesas do FAT, referidas no texto, dizem respeito apenas aos 40% dos recursos do Fundo que fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e não incluem, portanto, a parte transferida ao BNDES e outros agentes financeiros do Governo Federal.

⁷³ O quadro de servidores civis estatutários, que era de 583.020 em 1994, fechou dezembro de 1995 com 567.689 servidores.

O financiamento da área foi realizado em sua maior parte com recursos do FSE, dado o peso que tem significado o pagamento de inativos e pensionistas nas contas do setor público.

TABELA 36
BENEFÍCIOS A SERVIDORES
FONTES DE FINANCIAMENTO - 1994/96

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Benefícios a Servidores Públ. Fed. ¹	14.447.953	19.637.861	19.841.911	35,9	1,0	37,3
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	3.886.488	1.995.055	6.605.616	-48,7	231,1	70,0
Fundo Social de Emergência	5.612.588	10.394.769	4.926.997	85,2	-52,6	-12,2
Recursos Ordinários	909.437	2.951.357	2.434.190	224,5	-17,5	167,7
Contr. Soc. p/Fin.. Seg. Soc. Serv.	1.681.304	1.901.201	1.970.008	13,1	3,6	17,2
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Jurid.	264.596	1.484.855	1.295.807	461,2	-12,7	389,7
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	1.714.111	265.201	1.194.918	-84,5	350,6	-30,3
Demais Fontes ²	379.429	645.423	1.414.375	103,6	83,1	272,8

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS.

¹Valores em R\$ mil de dezembro/96

²A especificação destas fontes encontra-se em anexo nos quadros III, IV, e V.

Após realizada esta radiografia do gasto social federal e de suas fontes de financiamento, foi possível identificar que o Fundo Social de Emergência constituiu uma fonte de recursos cujo peso foi significativo no financiamento desta área no triênio 1994/96. Passemos, então, ao seu entendimento.

4. FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA

Conforme assinalado anteriormente, a principal mudança da Constituição de 1988 na matéria das finanças públicas da União, foi a rigidez orçamentária impulsionada pelo aumento do número de receitas vinculadas a determinados tipos de gasto, pela expansão das despesas de cunho obrigatório, e pela ampliação da margem de recursos transferidos às outras esferas (estados e municípios), sem que com isto houvesse, a reboque, a transferência dos respectivos encargos.

Contudo, não podemos perder de vista o contexto político em que esta questão está imersa. Como esta Constituição foi realizada em um momento de explosão da democracia após um extenso período de ditadura, havia um movimento contrário à centralização dos recursos por parte da União, o que caracterizou o movimento contrário de transferência de recursos aos Estados e Municípios.

Com o advento do Plano Real e a necessidade de se promover um equilíbrio orçamentário *ex-ante* para suprir os montantes anteriormente cobertos pela geração de receita inflacionária, sem que com isso fosse necessário a realização de uma ampla reforma fiscal e tributária, foi preciso desvincular parte destes recursos para viabilizar este plano econômico. O FSE foi criado neste contexto, e com este propósito.

O Fundo Social de Emergência no Brasil difere significativamente daqueles criados em outros países da América Latina⁷⁴ a partir do receituário do Consenso de Washington, cujo encargo era o de compensar os efeitos recessivos do impacto da estabilização econômica.

⁷⁴ A criação dos Fundos Sociais de Emergência em outros países da América Latina possuía como objetivo o desenvolvimento de um plano social de emergência visando atenuar o custo social do ajuste, concentrando seus esforços na distribuição da renda através da geração de emprego e da prestação de serviços. Esta experiência iniciada pela Bolívia em 1986 foi posteriormente seguida pelo México, Haiti, Venezuela, Guyana e Chile.

Além disso, ao contrário do que o seu nome indica não constitui um fundo de cunho social, mas um dispositivo que tinha como *objetivo* “o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”⁷⁵. Desta forma, conforme assinala MÉDICI e MARQUES (1994), os recursos alocados no FSE poderiam ser usados para esterilizar parte da receita fiscal, ao serem canalizados para a estabilização e zeragem do déficit público.

Na proposta original de criação deste fundo, o Projeto do Ministério da Fazenda transferia a este 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais, mais a receita decorrente da cobrança de um adicional de 5% sobre as alíquotas daqueles tributos. Com isto, tentava-se minorar a rigidez orçamentária e aumentar a carga tributária já que parte da crise fiscal vinha sendo atribuída ao aumento da rigidez das contas públicas.

No entanto, a Exposição de motivos⁷⁶ que cria o Fundo Social de Emergência foi revista pelo Congresso, sendo que nesta revisão foram negados os cortes nos Fundos de Participação de Estados e Municípios, bem como o aumento de 5% dos tributos federais. Contudo, a parcela das receitas já existentes destinada ao Fundo foi majorada para 20%, além da vinculação de todo o produto do imposto de renda retido na fonte pela União.

Assim, em janeiro de 1994, o relator geral de Revisão Constitucional apresentou um substitutivo, sendo este em concordância com o Poder Executivo, criando o Fundo Social de Emergência no formato de disposições transitórias da Constituição nos artigos 71, 72, 73. Onde foram mantidos os objetivos e a vigência originalmente propostos pelo Ministério da Fazenda, mas alteradas a natureza das fontes de recursos.

⁷⁵ Diário Oficial da União em 2/03/94.

⁷⁶ Exposição de Motivos n.º 395 de 7/12/93.

Em primeiro de março do ano de 1994 foi aprovada a Emenda⁷⁷ Constitucional de Revisão n.º 1, onde ficou estabelecido no ato das disposições transitórias que o Fundo Social de Emergência vigoraria nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, e cujo objetivo era o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação do passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”⁷⁸.

No artigo 72 da Emenda Constitucional de Revisão N.º 1 de 1994 temos as receitas que integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.ºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995.

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da

⁷⁷ Esta Emenda foi posteriormente substituída em 04/03/96 pela Emenda Constitucional de n.º 10. Esta mudou o nome do Fundo Social de Emergência (FSE) para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), manteve seus objetivos, estendeu o período de vigência até 30/06/97 e alterou os seguintes pontos: (a) o aumento do Imposto Territorial Rural deixou de integrar o Fundo de Estabilização Fiscal; (b) o Imposto sobre Operações Financeiras-Câmbio passou a ter alíquota de 25%; e (c) possibilitou alterar a alíquota da Contribuição Social por lei ordinária.

⁷⁸ Artigo 71 da Emenda Constitucional de Revisão N.º 1, de 1994.

Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II, III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica:

§ 1º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos artigos 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos artigos 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos no artigo 159 da Constituição.

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder:

I - no caso do imposto sobre propriedade territorial rural, a oitenta e seis inteiros e dois décimos por cento do total do produto da sua arrecadação;

II - no caso do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

Por ser um dos objetivos do FSE a criação de maior liberdade de alocação dos recursos, este foi definido como Fonte de n.º 199, já que a fonte 100 são Recursos Ordinários do Tesouro podendo ser alocados livremente.

Além disso, a Emenda de Revisão do FSE incluiu parcelas de recursos que já eram disponíveis ao Tesouro Nacional para serem alocados livremente. Assim os Ministérios encarregados das funções legislativa, judiciária, de administração e planejamento, agricultura, comunicação, defesa nacional e segurança pública, desenvolvimento regional, energia e recursos minerais, indústria, comércio e serviços, relações exteriores, trabalho, transporte poderiam dispor de parte do FSE para financiamento de seus gastos, já que tais áreas não contam com recursos vinculados ou em quantias significantes.

4.1. EXECUÇÃO DO FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA / FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL

Conforme assinalado anteriormente, o FSE não financiou somente os programas daqueles Ministérios voltados para a ação social. Contudo, o que se pode

observar a partir da análise dos recursos do FSE no triênio 1994/96 é que estes foram alocados em sua maioria nos Ministérios considerados sociais, os quais são: Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência Social, conforme pode ser observado na tabela 37.

TABELA 37
FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96
VALORES DE EXECUÇÃO¹

FUNÇÃO	EM R\$ MIL					
	1994	1995	1996	Part. %/94	Part. %/95	Part. %/96
Legislativo	4.500	77.333	99.340	0,04	0,34	0,40
Judiciário	5.242	45.505	97.912	0,04	0,20	0,40
Administração e Planejamento	291.466	1.201.299	1.323.620	2,35	5,31	5,38
Agricultura	379.410	380.432	760.537	3,05	1,68	3,09
Comunicações	167	64.633	31.095	0,00	0,29	0,13
Defesa Nacional e Segurança Pública	887.024	900.953	3.336.800	7,14	3,98	13,57
Desenvolvimento Regional	53.535	137.790	192.363	0,43	0,61	0,78
Educação e Cultura	1.493.726	2.503.861	1.788.962	12,02	11,07	7,27
Energia e Recursos Minerais	8.437	176.205	121.061	0,07	0,78	0,49
Habitação e Urbanismo	366	0	75.906	0,00	0,00	0,31
Indústria, Comércio e Serviços	147	37.859	14.457	0,00	0,17	0,06
Relações Exteriores	106.589	162.639	130.353	0,86	0,72	0,53
Saúde e Saneamento	2.957.936	1.695.442	2.185.869	23,80	7,50	8,89
Trabalho	125.830	274.866	269.923	1,01	1,22	1,10
Assistência e Previdência Social	6.082.007	14.606.528	13.467.343	48,94	64,58	54,75
Transporte	32.015	350.886	700.889	0,26	1,55	2,85
TOTAL	12.428.396	22.616.231	24.596.431	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Excluídas as transferências intragovernamentais.

Contudo, a execução por função, não é a melhor classificação se quisermos identificar a natureza da despesa de tais recursos, isto é, se a sua alocação se deu em despesas correntes ou de capital, ou ainda se foram transferidos aos Estados, Municípios ou Instituições Privadas. Com base na tabela 38, percebemos, então, que o FSE serviu, sobretudo, ao financiamento das despesas com pessoal no período.

TABELA 38
GASTOS TOTAIS DO FSE/FEF SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA -
1994/96

Em R\$ Acumulados de dez/96.

NATUREZA DA DESPESA ¹	1994	%	1995	%	1996	%
Pessoal	11.928.478.114	57,71%	15.835.205.711	61,34%	12.870.294.791	51,68%
Outras Despesas Correntes	6.932.522.868	32,37%	7.563.165.006	29,30%	9.644.403.653	38,73%
Investimento	148.679.150	0,69%	200.774.295	0,78%	266.924.632	1,07%
Outras Despesas de Capital	139.523.535	0,65%	133.291.443	0,52%	198.569.648	0,80%
Transf. a Est. e D.F.	1.994.992.833	9,32%	1.669.084.496	6,47%	1.489.359.271	5,98%
Transf. a Municípios	221.517.689	1,03%	347.296.926	1,35%	418.856.843	1,68%
Transf. a Instituições Privadas	47.748.029	0,22%	64.596.717	0,25%	15.352.621	0,06%
TOTAL	21.413.462.217	100,00	25.813.414.594	100,00	24.903.761.459	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Excluídas as transferências intragovernamentais.

Constatado o montante de recursos destinado ao pagamento de pessoal, os quais dizem respeito tanto ao pagamento do pessoal da ativa como os inativos e pensionistas fica claro a necessidade de desvinculação de receitas efetivadas através do FSE.

De acordo com VELLOSO (1996), a Constituição de 1988 foi responsável por mudanças que tiveram repercussão na despesa pública e no regime fiscal brasileiro, dentre elas destacam-se:

- o aumento do percentual de partilha destinado aos Estados e Municípios;
- a ampliação de concessões nas áreas de previdência e assistência, além da universalização da assistência médica;
- a reestruturação da despesa de pessoal.

As ações de ampliação do atendimento e cobertura previdenciária, assistencial e médica passaram a ser financiadas pela contribuição sobre o lucro das pessoas jurídicas, arrecadação da COFINS, da Contribuição para a Seguridade do Servidor, e da Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a seguridade, as quais

constituem desde então as fontes responsáveis pelo financiamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Como estas contribuições possuem sua destinação atreladas aos programas acima especificados, o pagamento de despesas com pessoal, e das despesas em Outros Custeios e Capital (OCC) dos ministérios que não são contemplados com recursos da seguridade⁷⁹, bem como a administração do serviço da dívida devem ser deduzidos da parte do orçamento fiscal que não foi transferida aos Estados e Municípios.

Desta forma o Orçamento da Seguridade Social saiu fortalecido, em relação ao Orçamento Fiscal. As despesas de pessoal, no entanto, caminharam no sentido inverso, passando de 53% da receita líquida da União em 1988 para o patamar de 109% no ano de 1995.⁸⁰

Além disso, cerca de 80% das receitas de impostos, taxas e contribuições possuem destinação específica⁸¹, em geral, atreladas a atividades finalísticas, o que deixava uma ínfima margem de manobra na elaboração do orçamento ao atendimento das despesas com pessoal⁸², outros custeios e capital e serviço da dívida. Era preciso, então, um mecanismo que viabilizasse o suprimento em termos de recursos para estes gastos. A criação do FSE evitou que o problema relativo a gastos com pessoal se tornasse maior.

⁷⁹ Educação, Transportes, Comunicações, Minas e Energia, Agricultura e Reforma Agrária, Desenvolvimento Regional, ministérios militares, Fazenda, Planejamento, Justiça, Indústria e Comércio, etc.

⁸⁰ Ver Velloso (1996).

⁸¹ Essas vinculações são constituídas pelas próprias contribuições sociais líquida de transferências a estados e municípios); pela parcela da receita transferida obrigatoriamente a estados e municípios; pelos fundos regionais (a que se destinam 3% do imposto de renda e do IPI); pelos recursos cativos da área de educação ("manutenção e desenvolvimento do ensino", que a CF-88 aumentou para 18% da receita de impostos, líquida de transferências a estados e municípios); e por outras de menor importância.

⁸² Em tese, somente uma parcela menos expressiva dessas vinculações poderia ser utilizada no financiamento de pessoal, nela se incluindo, por exemplo, a vinculação da educação. Só que o papel atual desta deixou de ter a relevância de antigamente, pois o seu valor seria insuficiente, até, para cobrir a despesa de pessoal do próprio Ministério da Educação. Isso ilustra o fato de que a restrição de pessoal passou a se tornar mais relevante do que a das vinculações de receitas.

Todavia, a classificação pela natureza da despesa apenas não permite identificar como estes gastos se distribuíram entre servidores ativos e inativos, por exemplo. A especificação dos setores sociais contemplados com recursos do FSE evidenciará este e outros aspectos da execução do fundo, para tanto será adotada a mesma metodologia de classificação dos gastos sociais em “áreas de atuação” utilizada no capítulo anterior.

A tabela abaixo demonstra a execução do FSE/FEF segundo os seus principais componentes em termos de volume de recursos.

TABELA 39
EXECUÇÃO DO FSE/FEF EM 1994/96 POR ÁREA DE ATUAÇÃO SOCIAL

Em R\$ MIL¹

Área	1994	1995	1996	95/94	96/95	96/94
Educação e Cultura	2.138.017	2.326.952	1.762.661	8,84%	75,75%	-17,56%
Saúde	5.429.163	1.550.971	2.103.019	-71,43%	135,59%	-61,26%
Previdência	4.194.601	6.313.337	8.711.430	50,51%	137,98%	107,68%
Benefícios a Servidores	5.911.906	11.042.514	5.394.896	86,78%	48,86%	-8,75%
Outros	569.077	1.192.547	540.052	109,56%	45,29%	-5,10%
Total	18.242.764	22.426.321	18.512.058	22,93%	82,55%	1,48%

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez./96.

A maior parte dos recursos do fundo social de emergência no triênio foram destinadas às quatro áreas de atuação descritas acima. Pode-se observar que a área de Benefícios a Servidores juntamente com Previdência são aquelas que incorporam a maior proporção de recursos do fundo, com a exceção do ano de 94 quando a área de Saúde teve, também, importante participação em relação ao total dos gastos.

Em princípio pode-se afirmar que as áreas de Educação e Saúde foram aquelas que apresentaram as maiores diminuições de recursos do FSE/FEF. No entanto, ao analisar os gastos totais do governo federal nestas áreas (tabela 40), é possível observar que o movimento ocorrido nestas áreas na execução do FSE reflete o do Gasto Social Federal se consideradas todas as fontes de recursos.

TABELA 40**GASTO SOCIAL FEDERAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO SOCIAL - 1994/96**

Área de Atuação	Em R\$ MIL ¹		
	1994	1995	1996
Saúde	12.729.657	15.409.044	13.580.396
Educação e Cultura	8.590.474	7.871.406	7.104.737
Previdência	32.622.095	39.898.477	45.478.785
Benefícios a Servidores	14.447.953	19.637.861	19.841.911
Outros	6.836.407	8.545.374	9.420.612
Total	75.226.586	91.362.162	95.426.441

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez./96.

Os recursos do fundo social de emergência, embora tenham mantido o mesmo patamar em termos reais, tiveram sua participação relativa diminuída em relação ao gasto total, pois este último teve um crescimento real no período.

TABELA 41
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS PRINCIPAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO
NO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 1994/96

Área de Atuação	1994	1995	1996
Saúde	16,92%	16,87%	14,23%
Educação e Cultura	11,42%	8,62%	7,45%
Previdência	43,37%	43,67%	47,66%
Benefícios a Servidores	19,21%	21,49%	20,79%
Outros	9,09%	9,35%	9,87%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

As áreas de atuação descritas nas tabelas acima representaram 90,91%, 90,65% e 90,13% para os anos de 1994, 1995 e 1996 respectivamente. Percebe-se portanto, que a quase totalidade do gasto social federal concentra-se nas quatro áreas acima descritas. O financiamento desses gastos, entretanto, é distribuído em vários grupo de fontes descrito na tabela 42.

TABELA 42
PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL
FEDERAL EM 1994/96

Fontes	1994	1995	1996
Contr. Empregador/Trabalhador	32,68%	31,52%	35,54%
Fundo Social de Emergência	23,85%	23,82%	18,93%
Contr. Soc. p/ Financ. Segurid. Soc.	11,05%	13,22%	14,61%
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	8,37%	4,70%	5,51%
Recursos Diretamente Arrecadados	6,42%	4,20%	3,42%
Demais Fontes	17,62%	22,55%	22,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

As áreas de Saúde e Educação foram aquelas que se mostraram mais sensíveis a eventuais ajustes dentro do total de recursos destinados aos setores sociais, pois, embora o GSF tenha tido aumento real no período estas áreas diminuíram suas participações relativas.

Para a área de Saúde houve uma diminuição dos recursos do fundo de 94 para 96. No entanto, esta perda de recursos do fundo foi acompanhada por um maior volume de recursos de outras fontes o que propiciou um pequeno aumento real no período considerado.

Na área de Educação, entretanto, ocorreu uma diminuição dos recursos do FSE/FEF no período, que não foi compensada por outros grupos de fontes o que implicou em uma diminuição real dos gastos, tanto no âmbito dos gastos totais quanto em relação apenas a ótica da execução do fundo social de emergência.

Os gastos com Benefícios a Servidores e Previdenciários crescem seja na execução do fundo, seja em relação aos gastos totais sociais. A explicação para isto é que tais gastos possuem uma autonomia própria de crescimento, que dependem, entre outros fatores, das transformações ocorridas nos padrões demográficos, e portanto são menos sujeitos a uma eventual contenção de gastos do governo.

Entre as duas áreas de atuação cujos recursos mais oscilaram no período, a área de Educação apresenta um comportamento mais preocupante pois a execução do fundo demonstra uma queda do volume de recursos alocados nesta área, e em relação ao gasto total houve uma diminuição em termos reais dos dispêndios em Educação no triênio.

A análise dos gastos apenas federais em Educação, entretanto, não reflete de forma exata o que ocorre na área, dado que esta é uma área onde existe um aporte de recursos por parte dos estados e municípios, que deve ser levado em consideração.

Na execução das principais áreas em volume de recursos, não foram demonstrados os dispêndios alocados em duas funções que não são consideradas sociais, mas cujos montantes não são desprezíveis em relação ao total dos recursos alocados no FSE/FEF. Estas funções são respectivamente, Defesa Nacional e Segurança Pública e Administração e Planejamento. Tais valores podem ser contemplados nas tabelas 43 e 44 abaixo:

TABELA 43
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO - EXECUÇÃO DO FSE/FEF -
1994/96

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ MIL ¹				
	1994	1995	1996	94/95	95/96
Total	375.471	958.855	1.115.276	155,37	16,31
Pessoal	197.566	825.559	833.679	317,86	0,98
Outras Despesas Correntes	127.122	3.421	203.872	-97,31	5858,12
Investimento	3.384	6.741	3.367	99,19	-50,04
Outras Desp. de Capital	27	0	0	-100,00	-
Transf. a Estados e DF	45.387	123.133	74.251	171,29	-39,70
Transf. a Municípios	0	0	0	-	-
Transf. a Inst. Privadas	1.983	0	105	100,00	-

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez./96.

TABELA 44
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ MIL ¹				
	1994	1995	1996	94/95	95/96
Total	917.269	961.725	3.303.036	4,85	243,45
Pessoal	22.845	626.662	2.966.386	2642,99	373,36
Outras Despesas Correntes	112.969	7.773	1.533	-93,12	-80,27
Investimento	68.347	130	0	-99,81	-100,00
Outras Desp. de Capital	0	6.366	0	-	-100,00
Transf. a Estados e DF	711.697	320.793	335.116	-54,93	4,46
Transf. a Municípios	0	0	0	-	-
Transf. a Inst. Privadas	1.409	0	0	100,00	-

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹Valores deflacionados pelo IGP/DI para dez./96.

A análise que segue terá como objetivo descrever alguns eventos dentro de cada área de atuação social.

4.2. EXECUÇÃO DO FSE/FEF POR ÁREA DE ATUAÇÃO

4.2.1. EDUCAÇÃO

Ao compararmos a evolução do gasto social federal no triênio 1994/96 pode-se constatar que houve uma diminuição real dos dispêndios nesta área.⁸³

⁸³ Conforme assinalado anteriormente a apropriação dos gastos sociais realizada pelo IPEA, faz uso de uma metodologia própria. Portanto, quando nos referimos aqui aos gastos totais, não estamos nos referindo aos dispêndios cuja agregação é feita na função 08 do Ministério da Educação, e sim àqueles gastos classificados na Área de Atuação denominada Educação pelo IPEA.

As suas principais fontes financiadoras são os Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o Fundo Social de Emergência, o Salário-Educação e Recursos Ordinários do Tesouro. Dentre estas, os recursos provenientes do fundo social de emergência juntamente com recursos do salário-educação aumentaram no período. No entanto, este aumento não foi suficiente para compensar a diminuição dos recursos oriundas de outras fontes.

TABELA 45
FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA NO GASTO SOCIAL FEDERAL

ÁREA DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Evolução %		
				95/94	96/95	96/94
Educação e Cultura	8.590.474	7.871.406	7.104.737	-8,4	-9,7	-17,3
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	3.774.917	3.381.693	3.060.704	-10,4	-9,5	-18,9
Fundo Social de Emergência	2.138.016	2.326.951	1.762.661	8,8	-24,3	-17,6
Recursos Ordinários	395.915	247.248	639.950	-37,6	158,8	61,6
Salário Educação	231.992	522.569	631.291	125,3	20,8	172,1
Demais Fontes	2.049.634	1.392.945	1.010.131	-32,0	-27,5	-50,7

Fonte: SIAFI/ SIDOR (CIPEA)
Elaboração: IPEA/DIPOS

Em relação ao gasto total em educação, isto é, incluindo todas as fontes de recursos, destacaram-se em relação ao volume de recursos no triênio os gastos em ensino superior, ensino fundamental e ensino médio respectivamente. Esta hierarquia de aplicação de recursos, contudo, diverge daquela que ocorre no fundo social de emergência, uma vez que estes recursos foram destinados prioritariamente ao ensino superior, seguido pelo ensino médio, e por último ao ensino fundamental, conforme pode ser verificado nos quadros VI e VII em anexo.

Dado que parte dos recursos do FSE são provenientes do salário-educação⁸⁴, os gastos nesta área deveriam destinar-se em sua maioria ao item Ensino Fundamental.

⁸⁴ A contribuição ao salário-educação é originária do pagamento feito por aquelas empresas que optaram por manter o ensino primário gratuitamente aos funcionários e seus filhos, com idade entre 7 e 14 anos. E no

No entanto, do FSE no período não foram inteiramente alocados nesta área mas também em ensino superior e médio.

A arrecadação desta contribuição representou para a composição dos recursos do FSE⁸⁵ R\$ 254.234 milhões em 1994, R\$ 509.780 em 1995, e R\$ 550.942 em 1996, enquanto os valores de execução do mesmo para o Ensino Fundamental foram da ordem de R\$ 29.301, R\$ 40.470 milhões e R\$ 105.064 para 1994, 1995 e 1996, respectivamente. Isto significou que parte dos recursos do salário-educação financiaram as áreas de ensino médio e superior⁸⁶, fugindo, assim, a sua vinculação específica.

No que diz respeito a classificação pela natureza da despesa o FSE nesta área, verificar tabela 46, financiou em sua maioria os gastos de pessoal dos servidores ativos. Contudo, se tomarmos como base o biênio 1994/95 houve uma queda no valor gasto nesta modalidade de despesa da ordem de 41,71% como também no item outras despesas de capital, as quais somadas respondem pela queda na execução do FSE nesta área. Uma possível explicação para a queda das despesas com pessoal pode estar no aumento dos pagamentos destinados a inativos, os quais foram contemplados, neste trabalho, na área de atuação denominada Benefícios a Servidores Públicos Federais. Este aumento pode ser o reflexo das reformas em curso no governo federal, como, por exemplo, a reforma da previdência.

caso das empresas agrícolas, ou dos empregadores e produtores rurais é de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos agrícolas

⁸⁵ Valores acumulados, deflacionados pelo IGP/DI mês a mês para dezembro de 1996.

⁸⁶ Para o ano de 1994, se formos observar estes gastos pelos programas do Ministério da Educação, temos que foram gastos no Programa de Ensino Fundamental: R\$ 29.301; Ensino Médio: R\$ 205.513 ; e em Ensino Superior: R\$ 1.298.644; Para 1995, foram gastos no Programa de Ensino Fundamental: R\$ 40.480; Ensino Médio: R\$ 207.425; e em Ensino Superior: R\$ 1.426.755; E para o ano de 1996, temos: R\$105.062 em Ensino Fundamental, R\$ 39.269 em Ensino Médio, e R\$ 1.332.703 em Ensino Superior. A diferença destes valores para aqueles apropriados pelo IPEA, é que aqui estão incluídos os gastos com obrigações patronais, cuja natureza de despesa é 31.90.13 e os gastos que incluímos na metodologia do IPEA como Benefícios a Servidores Públicos Federais em Outros Auxílios e Contribuições, os quais possuem natureza de despesa 31.90.08 e 31.90.09. Todos os valores estão a preços de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI mês a mês.

TABELA 46
FSE - GASTOS EM EDUCAÇÃO PELA NATUREZA DA DESPESA

Valores em R\$ Mil dez/96

DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	94/95 (%)	95/96 (%)
EDUCAÇÃO	2.072.155	2.326.926	1.762.652	12,29	-24,25
Pessoal	1.786.878	1.041.594	1.179.476	-41,71	13,24
Outras Despesas Correntes	50.799	542.137	222.421	967,20	-58,97
Investimento	39.690	86.669	16.413	118,36	-81,06
Outras Despesas de Capital	138.377	99.454	23.750	-28,13	-76,12
Transferências a Estados e DF	4.227	499.548	276.499	11715,79	-44,65
Transferências a Municípios	51.804	42.237	34.134	-18,47	-19,19
Transf. a Instituições Privadas	377	15.284	9.956	3952,52	-34,86

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

4.2.2. SAÚDE

A área de saúde teve um crescimento real de seus gastos no triênio. No entanto, os recursos do fundo destinados à saúde diminuíram significativamente no período 1994/95.

Ao analisar a execução segundo os itens que compõem a área de saúde no Quadro VII, pode-se perceber que em 1995 o fundo não financiou o programa AIH e atendimento ambulatorial, que normalmente é o principal componente da área de saúde, sendo sua participação relativa no total dos gastos da área de saúde de 50,7%, 54,4% e 60,15 % para 1994, 1995 e 1996 respectivamente. A inexistência deste programa na execução do fundo em 1995 foi o principal elemento que respondeu pela diminuição dos recursos na área.

TABELA 47
GASTOS EM SAÚDE FINANCIADOS COM RECURSOS DO FSE NO
TRIÊNIO 1994/96

Área de Atuação	Valores em R\$ Mil de dez/96					
	1994	1995	1996	%/94	%/95	%/96
TOTAL	12.729.657	15.409.043	13.580.395	100	100	100
Assistência Médica e Sanitária						
a) AIH's Atend. Amb. Est./Mun.	6.455.896	8.380.111	8.169.054	50,72	54,38	60,15
b) Manut. Operac. SUS - Outros	674.402	521.763	495.827	5,30	3,39	3,65
c) Manut. Hospitais de Ensino	715.706	667.235	672.923	5,62	4,33	4,96
d) Reaparelham. Serv. SUS Estados	198.489	119.311	11.522	1,56	0,77	0,08
e) Out. Ativ. Proj. Assist. Méd. San.	732.173	488.727	732.906	5,75	3,17	5,40
Pesquisa	60.611	183.965	179.428	0,48	1,19	1,32
Controle de Doenças Transmissíveis	271.895	303.605	146.851	2,14	1,97	1,08
Vigilância Sanitária	2.791	4.816	5.704	0,02	0,03	0,04
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	358.977	611.123	353.892	2,82	3,97	2,61
Manut. de Atividades Administr.	3.258.717	4.128.387	2.812.288	25,60	26,79	20,71

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Dada a importância relativa das AIH's, na composição dos gastos totais em saúde, alterações em seu financiamento serão um útil instrumento para a análise dos gastos totais da área. As principais fontes que financiaram este programa em 1994 foram, em ordem decrescente de importância, a COFINS o FSE e a CSLL, sendo a participação da COFINS fica em torno de 40%, exceto no ano de 1995, no qual o financiamento deste programa recaiu quase completamente sobre esta fonte, que superou o patamar de 80%. Estas fontes juntas financiam no triênio mais de 80% deste programa.

TABELA 48
PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SAÚDE

Área de Atuação	Valores em R\$ mil de dez./96					
	1994	1995	1996	%/94	%/95	%/96
Saúde	12.729.657	15.409.044	13.580.396	100,00	100,00	100,00
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	3.374.706	7.736.612	5.638.189	26,51	50,21	41,52
Fundo Social de Emergência	5.429.163	1.550.971	2.103.019	42,65	10,07	15,49
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	1.503.594	2.752.195	2.949.757	11,81	17,86	21,72
Recup. Dep. Judiciais COFINS	828.589	0	0	6,51	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	142.571	1.272.263	125.873	1,12	8,26	0,93
Operações de Crédito Internas	191.589	473.134	1.216.361	1,51	3,07	8,96
Demais Fontes	1.259.445	1.623.869	1.547.197	9,89	10,54	11,39

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

TABELA 49
SAÚDE - AIH'S E ATENDIMENTO AMBULATORIAL DOS ESTADOS E
MUNICÍPIOS

Valores em R\$ mil de dez./96

Principais Fontes	1994	1995	1996	Part. %/94	Part. %/95	Part. %/96
Contr. Social s/ Lucro Pessoa Jur.	1.321.432	845.765	2.495.206	23,58	12,48	37,47
Contr. Social p/Financ. Seg. Social	2.351.651	5.931.516	3.313.079	41,96	87,52	49,75
Fundo Social de Emergência	1.932.061	0	851.324	34,47	0,00	12,78
Total	5.605.144	6.777.281	6.659.609	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Elaboração: IPEA/DIPOS

O aumento dos recursos da COFINS no financiamento dos gastos da saúde entre o exercício de 94 e 95 compensou as perdas oriundas do fundo social de emergência e impediram uma diminuição dos gastos na área. Portanto, os recursos do fundo tiveram uma importância maior no financiamento da área de saúde em 94 comparativamente ao exercício de 1995 e 1996.

Em relação aos gastos segundo a classificação pela natureza da despesa, os gastos com pessoal tiveram uma participação relativa maior no biênio 94/95. Já em 1996, os gastos em outras despesas correntes superaram todos os outros. No entanto, em 1995, o gasto com pessoal não somente foi o item mais importante, como respondeu por 90% dos gastos do fundo nesta área.

TABELA 50

FSE - GASTOS EM SAÚDE SOB A ÓTICA DA NATUREZA DA DESPESA

Valores em R\$ de dez/96					
DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	94/95	95/96
SAÚDE	5.429.163	1.550.971	2.103.019	-71,43%	35,59%
Pessoal	2.864.783	1.130.530	734.814	-60,54%	-35,00%
Outras Despesas Correntes	2.119.559	9.066	947.147	-99,57%	10347,63%
Investimento	17.235	0	2.242	-100,00%	-
Outras Despesas de Capital	0	0	0	-	-
Transferências a Estados e DF	376.071	411.376	226.571	9,39%	-44,92%
Transferências a Municípios	47.739	0	191.722	-100,00%	-
Transf. a Instituições Privadas	3.776	0	523	-100,00%	-

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

Outro aspecto importante trata-se do aumento das transferências a estados que ocorreu no período 1994/95, mas que teve seus recursos diminuídos no ano de 1996.

4.2.3. PREVIDÊNCIA E BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

A área de benefícios a servidores, juntamente com previdência, respondem por 56,77% do total dos gastos considerados sociais do FSE em 1994, por 76,77% em 1995 e 73,59% 1996.

A participação do fundo social de emergência no financiamento da área de previdência é peculiar porque nesta área a desvinculação serviu apenas ao processo formal orçamentário. Ou seja, os recursos não saíram para o financiamento de outras áreas, apenas foram identificados como fonte 199 e permaneceram atendendo aos gastos na área de previdência.

No que concerne ao conceito restrito da Seguridade Social é possível observar que o montante de recursos utilizados na execução por função superou a parcela dos recursos arrecadados transferidos ao FSE no caso das áreas de Assistência e Previdência para o período anos de 1994/96. No caso da função Saúde e Saneamento

o mesmo pode ser observado somente para o ano de 1994, já que, conforme assinalado anteriormente, houve uma queda nos recursos destinados a esta área no triênio.

A área de benefícios a servidores tem no FSE sua principal fonte de financiamento. Esta área, juntamente com saúde, são aquelas onde o FSE desempenhou um forte papel entre o grupo de fontes financiadoras. Este aspecto é explicado pelo pagamento das despesas de pessoal, neste caso com inativos e pensionistas, conforme pode ser observado no quadro VII do anexo.

O crescimento da área benefícios a servidores foi de 37,3 % no período 1994/96, e entre suas fontes financiadoras a participação relativa do FSE decresceu em importância no período.

TABELA 51
BENEFÍCIOS A SERVIDORES - PRINCIPAIS FONTES

PRINCIPAIS FONTES	1994	1995	1996	Valores em R\$ mil de dez/96		
				Evolução		%
				95/94	96/95	96/94
Total	14.447.953	19.637.861	19.841.911	35,9	1,0	37,3
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	3.886.488	1.995.055	6.605.616	-48,7	231,1	70,0
Fundo Social de Emergência	5.612.588	10.394.769	4.926.997	85,2	-52,6	-12,2
Recursos Ordinários	909.437	2.951.357	2.434.190	224,5	-17,5	167,7
Contr. Soc. p/Fin.. Seg. Soc. Serv.	1.681.304	1.901.201	1.970.008	13,1	3,6	17,2
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Jurid.	264.596	1.484.855	1.295.807	461,2	-12,7	389,7
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	1.714.111	265.201	1.194.918	-84,5	350,6	-30,3
Demais Fontes	379.429	645.423	1.414.375	103,6	83,1	272,8

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)
Elaboração: IPEA/DIPOS

TABELA 52
FSE - BENEFÍCIOS A SERVIDORES

DISCRIMINAÇÃO	Valores em R\$ mil de dez./96				
	1994	1995	1996	94/95	95/96
Total	6.360.803	11.042.502	5.394.783	73,60%	-51,15%
Pessoal	6.141.083	10.467.634	5.056.331	70,45%	-51,70%
Outras Despesas Correntes	146.806	539.142	54.601	267,25%	-89,87%
Investimento	2.103	0	0	-100,00%	-
Outras Despesas de Capital	0	0	0	-	-
Transf. a Estados e DF	70.094	32.178	283.850	-54,09%	782,13%
Transf. a Municípios	0	0	0	-	-
Transf. a Inst.Privadas	716	3.548	0	395,44%	-100,00%

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

4.2.4. ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO FSE/FEF & EXECUÇÃO

Outra forma de analisar a execução do FSE/FEF trata-se da comparação da execução do fundo neste período com a arrecadação. Para que se possa empreender uma análise deste tipo é necessário que o conceito de execução utilizado seja mais agregado.

Os valores referentes a execução nos exercícios de 1994/96, seguirá a classificação funcional-programática contida no orçamento do governo. Os valores descritos por função não são comparáveis aos valores descritos nas tabelas anteriores, que segue a classificação por área de atuação.

A mudança de enfoque da classificação por área de atuação para aquela por função deve-se a impossibilidade de comparação entre execução e arrecadação, segundo o conceito de finalidade de gastos, assumidos no decorrer de trabalho. Desta forma os dispêndios contidos na função educação, por exemplo, não são comparáveis aqueles gastos contidos na área de atuação "educação", pois os gastos por função incorporam vários programas, projetos/atividades e subprojetos/subatividades que são classificados em outras áreas de atuação.

O gráfico 5 demonstra a evolução da arrecadação do FSE/FEF no triênio. Como os recursos deste fundo dependem diretamente da arrecadação de impostos e contribuições, o crescimento da arrecadação destes levará ao incremento dos recursos do fundo. A participação das contribuições é majoritária na composição dos recursos do fundo. A tabela 53 mostra a participação relativa dos impostos e contribuições na composição dos recursos do fundo no triênio.

GRÁFICO 5

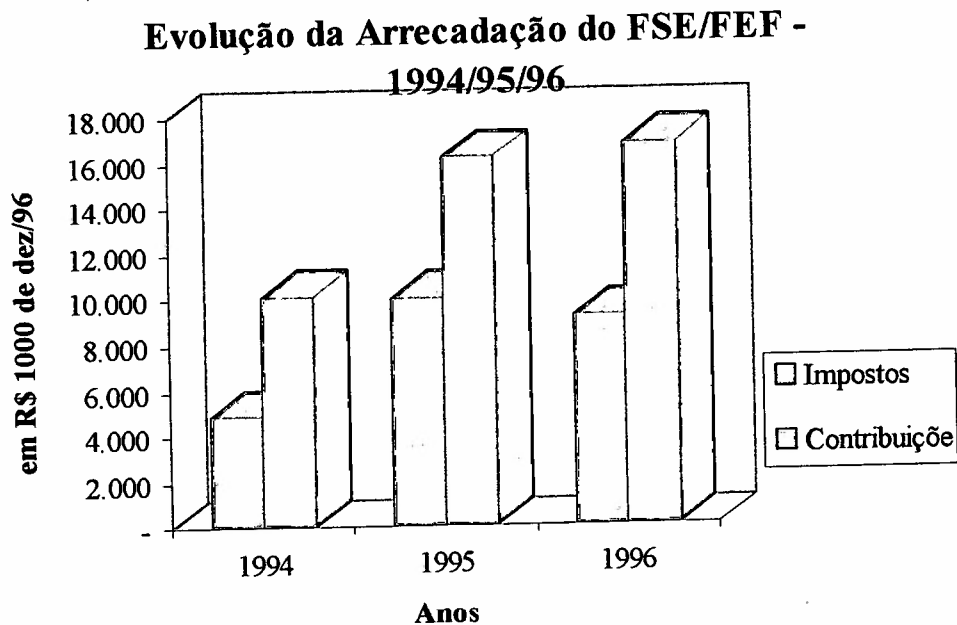


TABELA 53

COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FSE/FEF - 1994/96			
Composição dos Recursos do FSE/FEF	1994 (%)	1995(%)	1996(%)
Impostos	32,47	38,31	35,48
Contribuições	67,53	61,69	64,52
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: STN

Uma vez conhecida a composição dos recursos do fundo, é importante verificar o comportamento da execução no período. As tabelas 54 e 55 constituem um quadro comparativo da execução e arrecadação em valores constantes de dezembro de 96.

TABELA 54
EXECUÇÃO POR FUNÇÃO - FSE/FEF NO TRIÊNIO 1994/96

Em R\$ Mil de dez/96.			
EXECUÇÃO POR FUNÇÃO	1994	1995	1996
SEGURIDADE	15.573.862	16.736.110.	15.868.620
- Assistência e Previdência	10.131.391	16.734.150	13.659.869
- Saúde e Saneamento	5.442.471	1.959	2.208.750
TRABALHO	266.283	316.235	276.897
TOTAL SEGURIDADE	15.840.146	17.052.345	16.145.517
EDUCAÇÃO	2.507.454	2.822.728	1.806.290
ADM. E PLANEJAMENTO	468.074	1.370.172	1.115.276
DEFESA NAC. E SEGURANÇA	1.502.313	1.003.715	3.303.036
OUTRAS	1.095.473	3.564.452	2.533.640
TOTAL FISCAL	5.573.316	8.761.069	8.758.244
TOTAL DOS USOS	21.413.462	25.813.414	24.903.761

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

TABELA 55
ARRECADAÇÃO FSE/FEF NO TRIÊNIO 1994/96

Em R\$ Mil de dez/96.			
FONTES DE RECURSOS (ARRECADAÇÃO)	1994	1995	1996
SEGURIDADE			
- 20 % Contribuições Seg. Social	6.262.202	9.649.973	9.624.871
- 20% Dep. Judiciais - FINSOCIAL	1.997.755	3.086.331	3.555.018
- CSLL - Adic. Instit. Financeiras	252.565	1.022.066	1.050.104
CONTRIBUIÇÕES PIS/PASEP			
- 20% arrecadação normal	950.710	1.253.625	1.397.462
TOTAL SEGURIDADE - conceito amplo	9.781.111	15.522.700	16.020.321
IMPOSTOS	4.886.827	10.081.428	9.239.277
Contribuição Salário - Educação	254.234	509.780	550.942
Outras Contribuições Econômicas	128.506	203.714	227.906
VINCULAÇÕES FISCAIS	5.269.568	10.794.921	10.018.124
TOTAL DAS FONTES	15.050.679	26.317.622	26.038.445

Fonte: STN/INSS/FNDE

A primeira constatação em relação as tabelas acima, trata-se do ano de 1994, em que o valor da execução foi maior que a arrecadação. A explicação para esse fato, aparentemente inusitado, encontra-se na forma de execução do processo orçamentário.

Embora o fundo social de emergência tenha sido instituído apenas em março de 1994, em janeiro e fevereiro já existiam programas cujos gastos estavam associados à fonte 199. Ou seja, segundo o conceito de caixa utilizado pelo SIAFI é possível que, eventualmente, algum programa necessite de recursos que não estejam disponíveis. Então, o dinheiro em mãos no momento é associado à fonte que possui créditos futuros para que o programa ou projeto seja executado e assim o recurso é liberado. Pode ocorrer situações onde estes recursos adiantados não sejam diminuídos posteriormente, e que resultará em um maior volume de dispêndios alocados em alguma fonte específica.⁸⁷ Nos exercícios de 95 e 96 a arrecadação total do fundo superou a execução, embora estes valores estejam bem próximos.

A comparação da execução dos programas/projetos nas funções integrantes do conceito de seguridade social com as fontes dos recursos determinadas em lei que financiam tais funções permite concluir que em todos os anos os valores executados foram maiores que os arrecadados. Isto demonstra por um lado a autonomia que estes gastos possuem para crescer automaticamente, e por outro que a arrecadação não consegue acompanhar o seu ritmo de crescimento. Desta forma, as ações nestas funções necessitam de reforços de outras fontes de recursos.

⁸⁷ Isto é denominado no processo orçamentário como fonte “virada”. Ou seja, aquela onde foram adiantados recursos, embora no conceito de caixa ela não teria recursos disponíveis.

5. REFORMA DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Nos capítulos anteriores foi possível verificar que o gasto social do governo federal possui seu financiamento concentrado em fontes cuja receita não é passível de partilha, ou seja, as contribuições sociais. E que, ainda assim o governo teve que lançar mão de um mecanismo de emergência para viabilizar o pagamento dos encargos da União com inativos e pensionistas, no qual desvinculava parte de receitas com finalidades específicas definidas constitucionalmente e, ainda, uma parcela do imposto de renda retido na fonte pela União que deveria ser repassada aos Estados e Municípios.

O problema do financiamento do gasto social estar calcado em contribuições sociais reside no fato destas receita incidirem sobre os salários e o faturamento, o que segundo DAIN (1995), gera três tipos de contestações:

1. dos empresários - os quais alegam que a incidência sobre o faturamento afeta a competitividade dos produtos brasileiros frente ao mercado internacional, e que consideram a carga tributária excessiva;
2. dos trabalhadores do setor formal - os quais demandam a preservação do seguridade social, mas com pagamentos incidentes sobre a folha de salários;
3. e do restante da população - que arca com o ônus dos tributos indiretos sobre os preços dos produtos, e convive com as dificuldades da universalização do gasto social, nas áreas de saúde e previdência.

Diante deste quadro, as propostas de reformulação do sistema giram em torno da simplificação do sistema tributário mediante a redução de sua carga, sendo,

principalmente, contrárias à base do financiamento da seguridade social, ou seja, as contribuições sociais.

Duas são as características atribuídas às contribuições sociais que exprimem sua complexidade face ao sistema tributário: (i) o número elevado constituindo o total de vinte contribuições, das quais dezesseis recaem sobre a folha de salários; (ii) e sua natureza cumulativa no caso das incidentes sobre o faturamento e/ou receita operacional bruta.

O elo de ligação das diversas propostas de reforma tributária que serão aqui apresentadas diz respeito à questão da desoneração fiscal por meio da redução da carga incidente sobre o setor formal da economia, a qual poderia ser alcançada através: (a) da eliminação de impostos e contribuições de baixa funcionalidade; (b) da unificação de tributos cujas bases de incidência são semelhantes; e (c) da redução da sobretaxação dos ganhos de pessoas jurídicas⁸⁸, dos salários e da produção em função dos impostos e contribuições em cascata⁸⁹, além dos impostos sobre o valor adicionado, os quais tributam também a formação de capital e certas exportações.

Os projetos que serão aqui apresentados são: o projeto da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF), a Proposta Ponte, o Projeto da FIESP, o Projeto do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, o Projeto da Força Sindical. Embora existam outras propostas que poderiam ser abordadas, esses projetos serão aqui destacados por se relacionarem ao tema da seguridade social, o qual constitui o principal gargalo do financiamento do gasto social federal.

⁸⁸ Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) normal e adicional, contribuição sobre o lucro, etc..

⁸⁹ Tais contribuições em cascata são: a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e a Contribuição para o PIS/PASEP.

5.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ATUAL SISTEMA TRIBUTÁRIO

A Constituição de 1988 introduziu no capítulo referente às questões tributárias uma série de modificações, as quais possuem estreita relação com o processo de redemocratização política, no qual os Estados e Municípios saíram fortalecidos do ponto de vista da partilha das receitas anteriormente centralizadas pela esfera federal, e à perda de receita da União derivada da combinação crise fiscal e maiores demandas por parte da sociedade por gastos na área social.

Para contornar esta perda de receitas por parte do governo federal lançou-se mão de receitas extra-orçamentárias, de modificações quanto à tributação sobre a renda, e do redimensionamento dos impostos sobre operações financeiras e produtos industrializados. Contudo, o Imposto sobre a Renda constitui uma fonte partilhada com as outras esferas de governo, sendo portanto parcialmente aproveitado no âmbito federal, o que levou os recursos extra-orçamentários à condição de única fonte passível de geração de recursos livres à disposição da União. Tais recursos tiveram expressão máxima nas contribuições sociais. Destas, foram transferidas para o orçamento da União o PIS/ PASEP e a COFINS (antigo FINSOCIAL), além da criação de novas fontes de financiamento para o sistema da seguridade social.

Contudo, dado que o financiamento da previdência faz uso de fontes fiscais e de contribuições sociais, foi necessário a especificação das fontes financiadoras de tal programa a sua aplicação. Conforme assinala DAIN (1995), a previdência social brasileira é peculiar, pois combina um programa dirigido aos contribuintes (baseado em direitos adquiridos e na necessidade de financiar benefícios de acordo com as

contribuições)⁹⁰ com um programa fiscal (de cobertura mínima à cidadania), independentemente de contribuição ao sistema.

Uma vez que os aspectos referentes aos critérios de progressividade e universalidade dos tributos, foram apenas citados nos dispositivos constitucionais, formou-se um quadro que envolve: concentração de incidência, distorções na tributação indireta e, sucessivas alterações no IR.

A política fiscal praticada no período se resumiu, então, ao aumento da arrecadação através da elevação das alíquotas, da concentração de esforços fiscais em fontes de receitas não-partilhadas e, da adoção de mecanismos emergenciais como antecipações, congelamento dos descontos, atraso nos repasses, e instituições de receitas transitórias.

Contudo, tais políticas são resultado de uma crise cujo início é a década de oitenta decorrente da queda da carga tributária e da pequena disponibilidade final de recursos em mãos do Governo, após as transferências relativas ao pagamento de juros e subsídios, e da renúncia de arrecadação (incentivos, isenções, deduções e abatimentos). Além disso, após a Constituição de 1988, o Governo Federal sofreu redução na sua capacidade de financiamento decorrentes dos processos de descentralização e do aumento dos gastos da União com o Orçamento da Seguridade Social devido à universalização dos programas relacionados à saúde, assistência e previdência.

A década de noventa foi marcada, em decorrência dos fatores apontados acima, pela necessidade de uma reforma tributária que gerasse superávit primário nas contas

⁹⁰ O teto de contribuições e de benefícios situa-se em 10 salários mínimos; quase 70% dos contribuintes se situam na faixa salarial de até três salários mínimos. Entretanto, os estamentos superiores de distribuição salarial têm capacidade de pressão e de defesa da manutenção do teto de contribuição, e do caráter de “segurança” do sistema.

fiscais, havia um consenso de que este constituía requisito básico para a redução da inflação e a retomada do crescimento.

No entanto não houve no Brasil um ajuste fiscal duradouro, sendo utilizado mecanismos de ajuste transitórios, os quais só adiam a discussão de uma reforma estrutural nas relações tributárias. Há um custo em se implementar uma reforma desta magnitude, a qual envolve interesses políticos contraditórios, talvez por isso o governo venha lançando mão de medidas conjunturais de ajuste fiscal no caixa do governo, por entender que o processo de estabilização inflacionária deveria ser consolidado *a priori* para engendrar posteriormente no processo de uma reforma que teria que conjugar estes interesses divergentes.

Desses problemas deriva-se o sentimento dos agentes econômicos e sociais de que a carga tributária no Brasil é excessiva. Contudo ao compararmos as tabelas 56 e 57 abaixo podemos verificar que a carga tributária no Brasil não é incompatível com as praticadas em outros países.

TABELA 56
ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA - 1996

SITUAÇÃO ATUAL ¹	EM R\$ MILHÕES	% PIB	% s/TOTAL
UNIÃO	133.950,00	17,77	63,69
IMPOSTOS	56.546,00	7,50	26,89
<i>Comércio Exterior</i>	<i>4.223,00</i>	<i>0,56</i>	<i>2,01</i>
- Importação	4.221,00	0,56	2,01
- Exportação	2,00	0,00	0,00
<i>Produtos Industrializados</i>	<i>15.511,00</i>	<i>2,06</i>	<i>7,38</i>
- Fumo	2.874,00	0,38	1,37
- Automóveis	1.777,00	0,24	0,84
- Bebidas	991,00	0,13	0,47
- Vinculado à Importação	2.897,00	0,38	1,38
- Outros (exceto vinculados à importação)	6.972,00	0,92	3,32

TABELA 56
ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA - 1996

SITUAÇÃO ATUAL¹	EM RS MILHÕES	% PIB	% s/TOTAL
<i>Renda</i>	33.694,00	4,47	16,02
- Pessoas Físicas	2.494,00	0,33	1,19
- Pessoas Jurídicas	12.906,00	1,71	6,14
- Retido na Fonte	18.294,00	2,43	8,70
<i>Operações de Câmbio, Crédito e Seguro</i>	2.855,00	0,38	1,36
<i>Territorial Rural</i>	262,00	0,03	0,12
<i>Provisório s/ Movimentação Financeira</i>	1,00	0,00	0,00
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	77.404,00	10,27	36,81
- Empregados e Empregadores	39.990,00	5,30	19,02
- COFINS	17.892,00	2,37	8,51
- PIS/PASEP	7.390,00	0,98	3,51
- Lucro Líquido	6.598,00	0,88	3,14
- Salário-Educação	2.954,00	0,39	1,40
- Seguridade do Servidor	2.580,00	0,34	1,23
ESTADOS	64.594,83	8,57	30,72
<i>Circulação de Mercadorias e Serviços</i>	55.697,00	7,39	26,48
<i>Contrib. Seg. Servidores</i>	1.674,23	0,22	0,80
<i>Propriedades de Veículos Automotores</i>	3.122,00	0,41	1,48
<i>IR Fonte</i>	1.147,11	0,15	0,55
<i>ITCD</i>	202,00	0,03	0,10
<i>Taxas</i>	728,40	0,10	0,35
<i>Demais</i>	2.024,08	0,27	0,96
MUNICÍPIO	11.755,95	1,56	5,59
S			
<i>Predial e Territorial Urbano</i>	2.914,00	0,39	1,39
<i>Serviços de Qualquer Natureza</i>	4.717,00	0,63	2,24
<i>Venda a Varejo de Combustíveis</i>	5,00	0,00	0,00
<i>Transmissão de Bens Imóveis "inter vivos"</i>	602,00	0,08	0,29
<i>Taxas</i>	1.732,40	0,23	0,82
<i>IR Fonte</i>	481,91	0,06	0,23
<i>Contrib. Seg. Servidores</i>	357,82	0,05	0,17
<i>Contrib. Melhoria</i>	119,86	0,02	0,06
<i>Demais</i>	825,96	0,11	0,39
TOTAL	210.300,78	27,90	100,00

¹ Os montantes relativos aos Impostos e Contribuições Sociais tiveram como fonte a Arrecadação da Receita administrada pela SRF para o ano de 1996. Para os impostos estaduais e municipais foi utilizada estimativa preliminar de AFONSO, J. R. de fevereiro de 1997, a partir de IBGE - valor nominal do PIB, variação (+ 3%) e variação do deflator implícito = R\$ 753.862 milhões;

MINFAZ/CONFAZ - impostos estaduais. Estimativas preliminares para tributos/municipais a partir do realizado nas capitais de SP+RJ (ponderados em relação ao total de tributos em 94 informados pelo IBGE na Conta Governo/94) e para outros tributos estaduais/municipais (mantida carga prevista pelo IBGE em 94); Repartição de receitas - FPE/FPM/FPEX efetivamente transferidos; estimativa de repasse do ITR, salário-educação, ICMS e IPVA. Receita Tributária Disponível = arrecadação tributária direta mais/menos transferências intergovernamentais obrigatórias. Não foram incluídas as receitas paraíscais.

TABELA 57
CARGA TRIBUTÁRIA RECENTE EM ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	ANO	PIB	RECEITA TRIBUTÁRIA (moeda local)					CARGA TRIBUTÁRIA% DO PIB			
			Gov. Central	Gov. Interm.	Gov. Local	Gov. Supran.	Gov. Total	Gov. Central	Gov. Interm.	Gov. Local	Gov. Total
EUA	1995	7.004	1.328				1.328	18,96%			
	1994	6.633	1.231				1.231	18,56%			
	1993	6.278	1.130	364	240	240	1.974	18,00%	5,80%	3,82%	31,45%
Inglaterra	1993	630.707	199.986	---	8.719	5.476	214.181	31,71%	---	1,38%	33,96%
Alemanha	1991	2.647	769	215	75	32	1.092	29,05%	8,12%	2,85%	41,26%
França	1994	7.883	2.779	---	327	0	3.106	35,25%	---	4,16%	39,41%
Itália	1994	1.641	630	---	...	---	630	38,45%			
	1989	1.193	436	---	16	---	453	36,60%	---	1,35%	37,96%
Japão	1993	466.943	83.848		...		83.848	17,96%			
	1989	401.937	52.337		31.795		84.132	13,02%	0,00%	7,91%	20,93%

Fonte: Anuário Fiscal do FMI, 1995

Vejamos, então, como algumas propostas pretendem solucionar os problemas expostos acima.

5.2. PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL

A questão central desta proposta é a promoção do ajuste fiscal através da eliminação dos focos de sobretaxação da produção e da redução da incidência sobre salários, e para tanto propõe a extinção dos seguintes tributos:

- na esfera federal: a contribuição social sobre o lucro, o adicional do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, o Imposto de Renda retido na fonte sobre o Lucro Líquido, o Imposto de Renda retido na fonte sobre remessas de lucro e dividendos, o Imposto sobre grandes fortunas, a contribuição social do salário-educação, a contribuição para o INCRA, o IOF, a COFINS e a Contribuição para o PIS/PASEP;
- na esfera estadual: o adicional sobre o Imposto de Renda estadual e o Imposto sobre transmissão de bens imóveis “causa mortis”;

- na esfera municipal: o imposto sobre vendas a varejo e o imposto sobre transmissão de bens imóveis “inter vivos”.

Contudo seriam criados o imposto sobre ativos das empresas, os impostos seletivos sobre energia elétrica, combustíveis, telefonia, fumo, bebidas, veículos, e uma contribuição sobre operações relativas à movimentação ou transmissão de titularidade de numerário, créditos ou direitos. Além da fusão dos seguintes impostos: do imposto territorial rural cuja competência é federal com o imposto predial e territorial urbano de competência municipal; e do imposto sobre produtos industrializados (federal), com o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (estadual), e mais o imposto sobre serviços (municipal), os quais seriam substituídos por um imposto de valor adicionado de competência estadual.

A justificativa para a instituição de impostos seletivos fundamenta-se, de acordo com MATTOS (1993), em argumentos puramente fazendários, isto é, pelas vantagens que apresentam do ponto de vista de maior arrecadação com baixo custo administrativo, ou ainda, por motivos extrafiscais como o desincentivo ao consumo e preservação da natureza.

Ao sugerir uma alteração no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e a eliminação dos impostos sobre o faturamento, a proposta visa a redução da carga tributária sobre o setor produtivo. Contudo, para ampliar a base de incidência do IRPJ sem elevar a carga tributária global, foi sugerido a criação de um imposto sobre os ativos das empresas, o qual teria como função ser um imposto de renda mínimo para atingir os sonegadores sem causar sobretaxação às empresas eficientes.

Já a contribuição sobre transações financeiras (CTF) incidiria sobre os débitos das contas correntes do setor bancário, com exceção das transações entre instituições financeiras e intragovernamentais. Algumas operações do setor bancário como

operações de crédito e despesas administrativas seriam incorporadas à base de incidência. Sua criação tem por objetivo a simplicidade de operacionalização e abrangência das transações tributáveis, e a incidência não discriminatória entre instituições financeiras. Mas, o objetivo principal é o de cobrir a arrecadação dos impostos e contribuições destinados à Seguridade Social, os quais seriam extintos.

Um dos principais pontos desta proposta é a redução da contribuição sobre a folha salarial através da diminuição das contribuições do empregador igualando-a à contribuição dos empregados que é atualmente de 10%. Além disso pretende-se eliminar o salário-educação e a contribuição para o INCRA. A idéia é adicionar os montantes anteriormente arrecadados com estas contribuições aos salários, bem como dar a opção ao trabalhador de incorporar a contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Tais medidas visam reduzir a relação custo/benefício da informalização do mercado de trabalho, aumentando a arrecadação tributária através da ampliação do universo de contribuintes.

Quanto à educação a proposta sugere que sejam repassados às universidades federais uma dotação fixada em termos reais, com base média real de seus orçamentos recentes. E que os gastos em educação devam ser repassados diretamente aos Estados e Municípios.

As modificações sugeridas por esta proposta podem ser contempladas em um exercício simulado para o ano de 1996 na tabela 58.

TABELA 58
PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA DE REFORMA FISCAL

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA	EM R\$ MILHÕES¹	% PIB	% s/TOTAL
UNIÃO	101.117,27	13,41	57,33
IMPOSTOS	61.126,27	8,11	34,66
Comércio Exterior	4.223,00	0,56	2,39
Seletivo	13.946,45	1,85	7,91
- Fumo	3.166,22	0,42	1,80
- Automóveis	1.206,18	0,16	0,68
- Bebidas	1.583,11	0,21	0,90
- Telecomunicações	1.884,66	0,25	1,07
- Combustíveis	3.467,77	0,46	1,97
- Energia Elétrica	2.638,52	0,35	1,50
Renda	33.694,00	4,47	19,10
- Pessoas Físicas	2.494,00	0,33	1,41
- Pessoas Jurídicas	12.906,00	1,71	7,32
- Retido na Fonte	18.294,00	2,43	10,37
Operações Financeiras	2.855,00	0,38	1,62
Sobre Ativos	6.407,83	0,85	3,63
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	39.991,00	5,30	22,67
- Empregados e Empregadores	39.990,00	5,30	22,67
- Movimentação Financeira	1,00	0,00	0,00
ESTADOS	72.075,00	9,56	40,87
Sobre Valor Adicionado no Destino	68.953,00	9,15	39,10
Propriedade de Veículos Automotores	3.122,00	0,41	1,77
MUNICÍPIOS	3.176,00	0,42	1,80
Predial e Territorial Urbano e Rural	3.176,00	0,42	1,80
TOTAL	176.368,27	23,40	100,00

¹Esta tabela foi feita com base na simulação realizada por DAIN, S. (1995) para o ano de 1993 que utilizou as seguintes alíquotas para estimar a arrecadação provável dos impostos seletivos: (a) telefonia 0,25% PIB; (b) Combustíveis 0,46% PIB; (c) Energia Elétrica 0,35% PIB; (d) Fumo 0,42% PIB; (e) Automóveis 0,16% PIB; (f) Bebidas 0,21% PIB. O valor do PIB utilizado para o ano de 1996 foi de R\$ 753.862 milhões. Não foi possível obter a metodologia utilizada para se calcular estes percentuais.

5.3. PROPOSTA PONTE

A proposta Ponte tem por objetivo a simplificação do sistema tributário atual, o qual seria composto por cinco impostos⁹¹ e uma contribuição social, a dos empregados, que seria destinada ao pagamento da sua própria aposentadoria.

⁹¹ Os impostos seriam: Imposto sobre Serviços (IS) e o Imposto sobre Transações Financeiras (ITF); Imposto sobre Comércio Exterior (importação e exportação); Imposto Sobre a Propriedade Rural; Imposto sobre o Lucro das Empresas.

Desta forma, grande parte da arrecadação seria tributada no consumo de bens e serviços específicos, não-declaratórios, considerados “insonegáveis”, além de promover a desoneração das tributação das empresas.

A incidência do IS se daria sobre os combustíveis, telecomunicações, energia elétrica, cigarros, automóveis e bebidas, cujas alíquotas, no entanto, seriam mais elevadas, as quais não acarretaria grande impacto sobre os preços pelo fato deste constituir o único imposto indireto, o qual corresponderia a 70% da arrecadação total.

Contudo, conforme assinala DAIN (1995), a proposta não leva em consideração que para atingir a arrecadação esperada, as alíquotas deveriam subir de modo significativo ocorrendo em aumento dos preços dos fatos geradores. O que deixaria o preço dos bens finais atrelado à participação dos produtos taxados em sua produção.

O ITF teria alíquota de 0,2% sobre débitos e créditos bancários, e sua arrecadação seria destinada ao financiamento da previdência social.

Quanto aos impostos incidentes sobre a renda, seriam mantidos o imposto sobre o lucro das empresas e sobre o lucro das aplicações financeiras de pessoas físicas e jurídicas.

A seguridade social teria como base do seu financiamento o Imposto sobre Transações Financeiras (ITF) e as contribuições dos empregados⁹², cuja alíquota seria mantida em 10% incidindo sobre os salários recebidos com um teto de contribuição de 10 salários mínimos.

⁹² Atualmente a contribuição dos empregados mais a contribuição dos empregadores compõem a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (Fonte - 154), as quais são diferenciadas e fixadas em 20% para as empresas, 12% para os empregadores domésticos e variando entre 8 e 10% para os empregados, podendo alcançar 20% no caso dos autônomos.

Quanto à repartição dos impostos entre as três esferas de governo, a proposta sinaliza para a ampliação do grau de descentralização iniciado em 1988 tanto no que diz respeito à repartição dos encargos administrativos, como dos recursos, os quais se dividiriam em: 34% para a União, 40% para os Estados e 25% para os municípios.

Se verificados os percentuais acima assinalados, a situação fiscal da União ficaria ainda mais abalada, uma vez que o percentual destinado a esta esfera é atualmente superior a 50% do total da carga tributária bruta total, conforme pode ser observado na tabela 59.

TABELA 59
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA GLOBAL ESTIMADA PARA 1996

base: valores nominais-contábeis / contas nacionais					
Tributos/Governos	RS milhões correntes	%	%	Variação 96/95	
				em % PIB	contrib. variação
REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL:	36.046	4,78%	100,0%	0,42%	...
União para Estados	11.231	1,49%	31,2%	0,08%	...
União para Municípios	9.285	1,23%	25,8%	0,14%	...
Estados para Municípios	15.863	2,10%	44,0%	0,19%	...
RECEITA DISPONÍVEL	225.762	29,95%	100,0%	1,86%	100,0%
União	127.410	16,90%	56,4%	0,73%	68,2%
- Fiscal	38.740	5,14%	17,2%	0,28%	25,8%
- Vinculado Seguridade Social	86.521	11,48%	38,3%	0,17%	16,0%
- Vinculado Entidades Privadas	2.149	0,29%	1,0%
Estados	59.963	7,95%	26,6%	0,40%	37,2%
Municípios	38.389	5,09%	17,0%	0,73%	67,8%

Elaboração: AFONSO , J. R. (versão preliminar, fev. 1997)⁹³

⁹³ A partir de: IBGE - valor nominal do PIB, variação real (+3%) e variação do deflator implícito; MINFAZ/SRF - arrecadação líquida de impostos (exclusive incentivos), COFINS, PIS, CSLL, CSSE e C. Fundaf; MINFAZ/STN - taxas e demais contrib.fiscais (balancete União); MPS/INSS - arrecadação bancária das contribuições da previdência e de terceiros; MEC/FNDE - arrecadação do salário-educação; CEF - arrecadação bruta do FGTS; MINFAZ/CONFAZ - impostos estaduais. Estimativas preliminares para tributos/municipais a partir do realizado nas capitais de SP+RJ (ponderados em relação ao total de tributos em 94 informados pelo IBGE na Conta Governo/94) e para outros tributos estaduais/municipais (mantida carga prevista pelo IBGE em 94). Repartição de Receitas - FPE/FPM/FPEx efetivamente transferidos; estimativa de repasse do ITR, salário-educação, ICMS e IPVA. Receita Tributária Disponível = arrecadação tributária direta mais/menos transferências intergovernamentais obrigatórias.

A situação é ainda mais aguda se estes percentuais de partilha incluírem as receitas advindas das contribuições sociais⁹⁴, o que afetaria o financiamento da seguridade social, por serem estas a base do Orçamento da Seguridade Social.

Não há, também, referência às regras vigentes para os fundos de participação, sendo os critérios de participação dos estados e municípios remetidos à lei complementar, cujo repasse seria realizado automaticamente através de crédito direto dos bancos arrecadadores nas contas dos estados e municípios.

TABELA 60
PROPOSTA PONTE

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA	EM R\$ MILHÕES¹	% PIB	% s/TOTAL
UNIAO	106.549,71	14,13	61,12
IMPOSTOS	98.042,84	13,01	56,24
Comércio Exterior	4.223,00	0,56	2,42
Bens e Serviços Específicos	80.913,84	10,73	46,42
- Cigarros	6.422,21	0,85	3,68
- Automóveis	13.707,67	1,82	7,86
- Bebidas	11.059,91	1,47	6,34
- Combustíveis	26.127,91	3,47	14,99
- Telecomunicações	10.190,03	1,35	5,85
- Energia Elétrica	13.406,11	1,78	7,69
Lucro das Empresas	12.906,00	1,71	7,40
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	8.506,87	1,13	4,88
- Contribuições dos Empregados s/Salários	8.505,87	1,13	4,88
- Transações Financeiras	1,00	0,00	0,00
ESTADOS	64.594,83	8,57	37,06
Circulação de Mercadorias e Serviços	55.697,00	7,39	31,95
Contrib. Seg. Servidores	1.674,23	0,22	0,96
Propriedades de Veículos Automotores	3.122,00	0,41	1,79
IR Fonte	1.147,11	0,15	0,66
ITCD	202,00	0,03	0,12
Taxas	728,40	0,10	0,42
Demais	2.024,08	0,27	1,16
MUNICÍPIOS	3.176,00	0,42	1,82
Propriedade Imobiliária Urbana e Rural*	3.176,00	0,42	1,82
TOTAL	174.320,54	23,12	100,00

¹ Esta tabela foi feita com base na simulação realizada por DAIN, S. (1995) para o ano de 1993 que utilizou as seguintes alíquotas para estimar a arrecadação provável dos impostos seletivos: (a) telefonia 0,25% PIB; (b) Combustíveis 0,46% PIB; (c) Energia Elétrica 0,35% PIB; (d) Fumo 0,42% PIB; (e) Automóveis 0,16% PIB; (f) Bebidas 0,21% PIB. O valor do PIB utilizado para o ano de 1996 foi de R\$ 753.862 milhões. Não foi possível obter a metodologia utilizada para se calcular estes percentuais.

* O projeto não especifica a esfera de competência do imposto s/propriedade.

⁹⁴ Este aspecto não está especificado na proposta.

5.4. PROJETO FIESP/FIPE

A proposta da FIESP/FIPE é amplamente favorável à classe empresarial, ou seja, tem por objetivo a eliminação da carga tributária incidente sobre as empresas e a simplificação do atual sistema tributário, alegando que os maiores prejudicados com esta carga são as pessoas físicas, uma vez que a mesma é repassada através do sistema de preços.

Tal proposta tem seu embasamento teórico calcado na Curva de Lafer, o que significa ganho de arrecadação⁹⁵ se as condições de redução das alíquotas e a simplificação do sistema forem satisfeitas.

Na proposta da FIESP/FIPE o ICMS, o IPI e o ISS seriam fundidos em um imposto denominado Imposto de Vendas a Varejo (IVV), além da introdução de alguns impostos seletivos federais incidentes sobre: combustíveis, energia elétrica, telecomunicações, fumo e bebidas.

O imposto de renda sofreria uma simplificação com: (a) a redução de deduções e abatimentos; (b) a redução no nível de isenção tributária; (c) a mudança de alíquota, ficando a mínima em torno de 10% e máxima de 30%; (d) seriam eliminadas, ainda, a contribuição social sobre o lucro, o adicional de 10%, o adicional do imposto de renda estadual e a retenção do imposto de renda na fonte.

⁹⁵ O senso comum constata que uma expressiva elevação da carga desperta a sonegação, a evasão fiscal pelo dito “planejamento tributário” e questionamento jurídico, fazendo com que não se cumpra o potencial de arrecadação dessa carga. Usa-se em geral o diagrama de Lafer, baseado apenas no senso comum, para prever a simetria da relação entre carga e arrecadação. Entretanto, não há evidências de que a arrecadação aumente quando a carga tributária cai.

TABELA 61
PROPOSTA DA FIESP/FIPE

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA	EM R\$ MILHÕES	% PIB¹	% s/TOTAL
IMPOSTOS			
Comércio Exterior	3.769,31	0,50	2,22
Seletivos	11.307,93	1,50	6,67
Renda	75.386,20	10,00	44,44
Vendas a Varejo	67.847,58	9,00	40,00
Patrimônio e Propriedade	11.307,93	1,50	6,67
TOTAL	169.618,95	22,50	100,00

¹O valor do PIB utilizado foi de R\$ 753.862 milhões, estimativa para o ano de 1996.

A proposta não especifica a que esfera de governo pertence a arrecadação e a alocação dos montantes acima especificados.

Para o financiamento da seguridade social, mais especificamente para o caso da previdência, a proposta leva em conta as recomendações do Banco Mundial, o qual propõe três sistemas:

- um sistema público, compulsório, com o objetivo limitado de reduzir a pobreza entre os idosos;
- um sistema privado, com participação compulsória, baseado no princípio de poupanças individuais e capitalizadas; e
- um sistema privado, voluntário, também sob o princípio de capitalização.

Levando em conta estes pontos a proposta FIESP/FIPE possui as seguintes características:

- um plano capitalizado obrigatório (público ou privado) com contribuição, até um determinado teto, de 15% da renda bruta do trabalhador (10% para o fundo de aposentadoria e 5% para seguro de acidente e de vida mais a taxa de administração);
- um plano capitalizado complementar, de caráter facultativo e privado;

- um programa público assistencial com o objetivo de reduzir a pobreza entre as famílias afetadas pela perda da capacidade de trabalho do chefe, seja por morte, invalidez ou idade. Dado o caráter eminentemente redistributivo, este programa deve ser financiado com recursos do orçamento geral, provenientes de base distinta da folha de salários.

A idéia é realizar esta reforma em duas etapas, onde na primeira se eliminaria as transferências intrageracionais entre segurados, a qual seria viabilizada através da contribuição de 15% do salário bruto de cada trabalhador ativo pertencente ao sistema, e o volume arrecadado seria repartido entre os beneficiários do sistema proporcionalmente à contribuição realizada.

Para indivíduos que recebessem seu benefício com valor inferior a um mínimo previamente estipulado haveria uma complementação, as quais seriam financiadas por impostos gerais ao invés de impostos incidentes apenas sobre a renda dos segurados.

A segunda etapa da reforma somente seria possível após estabelecidas as medidas anteriores, a qual teria por objetivo a transformação do sistema de repartição simples em um sistema de capitalização.

5.5. PROJETO DA FORÇA SINDICAL

Para a Força Sindical, os objetivos básicos que devem nortear a reforma tributária são:

- a substituição dos atuais IPI, ICMS, PIS/PASEP, COFINS e ISS (este em parte) por um único imposto sobre o valor adicionado a fim de se gerar receitas equivalentes ao dos impostos substituídos. Este imposto seria denominado Imposto sobre a Produção e a Circulação de Mercadorias e Serviços (IMS);

- redefinição do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o qual passaria a se chamar Imposto sobre Serviços Finais (ISSF). Sua base tributária original seria compartilhada com o novo IMS, de modo a integrar, sob o ponto de vista tributário, os serviços diretamente ligados à produção, assegurando produtividade adequada ao ISSF e reduzindo a tributação em cascata;
- criação do imposto sobre heranças e doações (IHD), que compreenderia os atuais impostos sobre doações e transmissão *causa mortis*. Este imposto incidiria apenas sobre grandes valores;
- Extinção da Contribuição Social sobre o Lucro;
- Manutenção e regulamentação do Imposto Predial e Territorial Urbano, com o objetivo de modo a dar efeito prático ao princípio constitucional da racionalização da utilização do solo urbano;
- Criação progressiva de uma Contribuição de Empregados e Empregadores que consolide todas as contribuições previdenciárias;
- Ainda no sentido de reduzir os custos indiretos da folha de pagamentos seriam extintas as contribuições ao SESI/SENAI, SESC, INCRA e SEBRAE. Os recursos provenientes dessas contribuições seriam obtidos via arrecadação do IMS. Além , ainda, da extinção da contribuição para o salário-educação.

TABELA 62
PROPOSTA DA FORÇA SINDICAL

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA	EM R\$ MILHÕES	% PIB	% s/TOTAL
UNIÃO	84.432,54	11,20	41,33
Comércio Exterior	3.015,45	0,40	1,48
Imposto s/Heranças e Doações	1.507,72	0,20	0,74
Imposto de Renda	52.770,34	7,00	25,83
Imposto Territorial Rural	753,86	0,10	0,37
Previdência Social	26.385,17	3,50	12,92
ESTADOS	114.587,02	15,20	56,09
IMS	112.325,44	14,90	54,98
IPVA	2.261,59	0,30	1,11
MUNICÍPIOS	5.277,03	0,70	2,58
Predial e Territorial Urbano	3.015,45	0,40	1,48
ISSF	2.261,59	0,30	1,11
TOTAL	204.296,60	27,10	100,00

¹ Os valores aqui apresentados foram calculados dos percentuais estipulados pela Proposta da Força Sindical em relação ao PIB de R\$ 753.862 milhões.

Ao contrário das propostas anteriores esta propõe o aumento do número de tributos ao invés de sua redução, contudo não há definição clara quanto às bases de incidência dos impostos e contribuições, e quanto a existência ou não de sobreposição.

No que diz respeito ao aspecto federativo há uma transferência de parte do IPI para a esfera estadual, mas não há nenhum direcionamento quanto a sua base de incidência. Os municípios, porém, têm sua receita reduzida não havendo previsão alguma quanto aos percentuais de partilha.

5.6. A PROPOSTA INAE (INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS)

A idéia básica desta proposta é partir de uma concepção mais simples de sistema tributário. Haveria três fatos geradores básicos, em um sistema concebido, resumidamente, da seguinte forma:

- Imposto de renda, no nível da União (mantidas as transferências para Estados e Municípios), aliando alíquotas baixas à ampliação da base tributária, cuja cobertura seria universal excetuando-se as pessoas físicas ou jurídicas que se situarem dentro

da faixa de isenção. A cobrança seria não-declaratória para pessoa física e com declaração simplificada para a pessoa jurídica;

- Impostos sobre o Valor Adicionado (não-cumulativos), mantidos o IPI, da União, e o ICMS, dos Estados;
- Para o financiamento da seguridade social o INAE têm como proposta um mecanismo de três contribuições sociais que incidiriam sobre o valor agregado: (i) uma contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que substituiria a contribuição dos empregadores sobre folha de salários, mantendo-se a dos empregados; (ii) uma contribuição específica para a assistência médica, a qual substituiria a COFINS; e (iii) uma contribuição destinada ao pagamento do seguro-desemprego (60%) e para o BNDES (40%), em substituição ao PIS/PASEP.
- Na esfera municipal haveria um terceiro fato gerador, a propriedade, nas mesmas bases da proposta da CERF.
- Além disso seriam mantidos o imposto de importação e o de exportação.

De acordo com DAIN (1995), as contribuições sobre o valor agregado apresentam vantagens em relação às atuais, que são em cascata, no que tange à cumulatividade de impostos e à competitividade dos produtos no exterior, pois, em primeiro lugar, o sistema de débito e crédito não penaliza os setores finais da cadeia produtiva, nem as atividades em que a produção é mais horizontalizada, como acontece com as contribuições (ou impostos) em cascata; em segundo lugar, a incidência plurifásica permite que sejam isentas todas as etapas produtivas dos bens exportáveis⁹⁶.

⁹⁶ Esse mecanismo torna os impostos/contribuições mais apropriados para a execução de outros tipos de política econômica, como, por exemplo, subsídio aos bens da cesta básica de consumo.

Não há na proposta uma definição legal quanto ao valor adicionado a ser adotado, o qual poderia ser através de um adicional do IVA estadual ou uma “proxy” do lucro bruto, conforme sugestão da Receita Federal.

A proposta situa a questão tributária em contexto mais amplo, ao encaminhar, paralelamente às modificações propostas no lado da receita, mudanças significativas do lado das despesas. Nestas, existem duas linhas de ação:

- a primeira se concentra na redefinição do modelo de Estado, com suas implicações, principalmente no que concerne às áreas de competência da União. Aqui, a proposta sugere desde uma reforma administrativa, com mudanças no *status* dos ministérios e nas suas atribuições, até a privatização, como forma de criar um novo formato para o Estado brasileiro. Uma das questões abordadas é a redefinição das obrigações das três esferas de governo. Propõe-se que estados e municípios passem a responder pelas atribuições e obras de caráter local, inclusive na área de educação. Dessa forma, os ministérios teriam sua participação limitada à definição de diretrizes gerais e ao aporte de recursos a projetos específicos. Tal encaminhamento poderia justificar a queda dos recursos destinados à União, porém o aumento estimado para as receitas estaduais não é suficiente para suprir a redução dos recursos federais - o que seria agravado ainda pela diminuição da participação dos municípios na arrecadação total. Em outras palavras, o fortalecimento do federalismo, uma das bandeiras da proposta do INAE, não encontra bases financeiras na mesma;
- a segunda advoga maior controle dos orçamentos autônomos, associado a um quadro de maior austeridade fiscal, de modo a desonerar o Tesouro daquelas

decisões que são tomadas em unidades ou esferas de governo totalmente independentes⁹⁷.

Não foi possível fazer uma simulação para verificar qual o percentual do PIB que esta proposta pretende arrecadar pelo fato de não haver na mesmas a especificação dos percentuais a serem utilizados.

5.7. A PROPOSTA DO PT E A DO PEDRO PARENTE

A proposta do PT possui três eixos centrais onde apresenta 21 propostas específicas organizadas em três blocos: (a) justiça social e ataque frontal à miséria; (b) combate à evasão fiscal; (c) propostas complementares. Contudo, no que se refere à questão do financiamento da seguridade, a proposta somente alerta que alterações precipitadas na estrutura de arrecadação desta “poderiam colocar em risco as já precárias fontes de financiamento da seguridade”. A proposta assinala, ainda, o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, o que não foi verificado nas outras propostas, e sugere algumas modificações para torná-lo progressivo e “socialmente justo”.

Já a proposta do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda Pedro Parente no que se refere ao financiamento da seguridade social, propõe a extinção de duas das quatro contribuições que financiam o sistema: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade (COFINS); além de excluir a Contribuição para o PIS/PASEP que integra o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Contudo a proposta não faz nenhuma menção sobre

⁹⁷ Segundo Velloso (1993), esses orçamentos são gerados por verdadeiras “repúblicas independentes”, que lançam mão de sua autonomia quanto às decisões de receita e despesa; “mas têm, por graça divina, o privilégio de, gerando um déficit, poder apresentar a conta ao Tesouro Nacional”.

como seria viabilizado o financiamento da seguridade social em função da eliminação destas contribuições.

5.8. COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS

As fontes de recursos responsáveis pelo financiamento da maior parte dos gastos com a seguridade social, excetuando-se o Fundo Social de Emergência, que possui caráter temporário, são:

1. **Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social:**
constitui a contribuição devida pelas empresas, pelos empregadores domésticos, rurais e pelos empregados, inclusive: domésticos, autônomos, administradores e contribuintes facultativos. Possui alíquotas diferenciadas e fixadas em 20% para as empresas, 12% para os empregadores domésticos e varia entre 8 e 10% para os empregados, podendo alcançar 20% no caso dos autônomos. De acordo com artigo 195 da Constituição Federal destinam-se ao Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), e são aplicados no custeio dos benefícios devidos aos segurados;
2. **Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade (COFINS):** contribuição sobre o faturamento das empresas, cuja alíquota é de 2% incidente sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas. Os recursos advindos desta contribuição destinam-se a programas, projetos e atividades na área da Seguridade Social, de acordo com o artigo 195 da Constituição Federal;
3. **Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL):**
Contribuição incidente sobre o lucro real mensal das pessoas jurídicas, calculada mediante aplicação da alíquota de 30% para as entidades financeiras e de 10% para as demais entidades. Destina-se a financiar a Seguridade Social, de acordo com o artigo 195 da Constituição Federal;

4. Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor: tem como fato gerador o pagamento da remuneração mensal aos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive, as em regime especial e das fundações públicas federais. A alíquota varia entre 9% e 12%. Recolhida integralmente ao Tesouro Nacional com a finalidade de custear o plano de Seguridade Social do Servidor, mantido pela União.

Dentre as que financiam a seguridade, as de maior expressão são: a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a COFINS, e a CSLL. As quais de acordo com a estrutura tributária atual representam 8,55 % do PIB (tabela 63).

TABELA 63
ARRECADAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1996

SEGURIDADE SOCIAL	EM R\$ MILHÕES	% PIB ¹	% s/TOTAL
TOTAL	67.060,00	8,90	31,89
- Empregados e Empregadores	39.990,00	5,30	19,02
- COFINS	17.892,00	2,37	8,51
- Lucro Líquido	6.598,00	0,88	3,14
- Seguridade do Servidor	2.580,00	0,34	1,23

¹ Os montantes relativos aos Impostos e Contribuições Sociais tiveram como fonte a Arrecadação da Receita administrada pela SRF para o ano de 1996. O valor do PIB utilizado foi de R\$ 753.862 milhões.

Em todas as propostas descritas anteriormente há modificações na estrutura do financiamento das fontes responsáveis pela manutenção da seguridade social. Contudo, em todas elas os montantes de recursos destinada a esta parcela dos gastos da União, possuem seus percentuais reduzidos, e por isso precisam ser melhor especificados. Na tabela 64 foi feita a comparação destas propostas com a situação atual, vejamos:

TABELA 64
QUADRO COMPARATIVO DAS PROPOSTAS QUE MODIFICAM A
ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS	EM R\$ MILHÕES	% PIB¹	% s/TOTAL
Situação Atual (seguridade social)	67.060,00	8,90	31,89
Proposta Ponte	8.506,87	1,13	4,88
Proposta CERF	39.991,00	5,30	22,67
Proposta FIESP/FIPE	N.E. ²	-	-
Proposta Força Sindical	26.385,17	3,50	12,92

¹ O valor do PIB utilizado foi de R\$ 753.862 milhões.

² Não-especificado

Na proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal são eliminadas do financiamento da seguridade social: a CSLL e a COFINS além da redução da contribuição dos empregadores para 10%. Quanto a Contribuição para Seguridade do Servidor, a proposta não faz nenhuma especificação, tanto para sua manutenção quanto para sua exclusão.

Além dessas, propõe, ainda, a extinção de outras importantes contribuições relacionadas a outras áreas do gasto social federal, que são a Contribuição para o PIS/PASEP responsável pelo financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial e dos programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES e a contribuição do salário-educação responsável pelo financiamento do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A proposta Ponte extingue, excetuando-se a dos empregados, todas as outras contribuições, e complementa o financiamento da seguridade com a criação do Imposto sobre Transações Financeiras (ITF). Contudo, na simulação realizada os recursos, ainda, são insuficientes para a cobertura dos gastos com a seguridade.

A proposta da FIESP/FIPE extingue a CSLL, e não faz menção à manutenção ou não das outras contribuições, e aponta dois mecanismos para o financiamento da previdência: (a) 15% da renda bruta de cada trabalhador ativo pertencente ao sistema;

e (b) recursos do orçamento geral da união (OGU) para os programas de caráter redistributivo. Contudo, a proposta não especifica os montantes prováveis que este arranjo poderia proporcionar para o financiamento da seguridade.

A proposta da Força Sindical extingue a CSLL e a COFINS e cria uma contribuição de empregados e empregadores para consolidar todas as outras contribuições previdenciárias. Além disso, propõe a eliminação das contribuições para o PIS/PASEP e para o salário-educação.

Em nenhuma destas propostas há menção à manutenção ou não do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), o qual é responsável em grande parte pelos gastos em saneamento e habitação e urbanismo.

6 - CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 foi responsável por uma série de modificações referentes às questões tributárias que à época possuíam estreita relação com o processo de redemocratização política. Dentre elas podemos destacar o aumento das transferências intergovernamentais e a universalização dos programas relacionados à saúde, assistência e previdência.

Contudo, tais medidas foram em parte responsáveis pela crise fiscal da União iniciada na década de oitenta, a qual é decorrente da queda na carga tributária e da pequena disponibilidade final de recursos em mãos do governo após as transferências relativas ao pagamento de juros e subsídios, e da renúncia de arrecadação.

Tudo isto fez com que o governo federal tivesse que lançar mão de receitas extra-orçamentárias, de modificações quanto à tributação sobre a renda, e do redimensionamento dos impostos sobre operações financeiras e produtos industrializados. Mas, uma vez que o Imposto sobre a Renda constitui uma fonte partilhada de receita com as outras esferas de governo, os recursos extra-orçamentários passaram a constituir a única fonte possível de geração de recursos disponíveis à União, os quais possuem expressão máxima nas Contribuições Sociais.

Em decorrência destes fatores, a década de noventa foi marcada pela necessidade de uma reforma tributária que gerasse superávit primário nas contas governamentais, dado que havia um consenso de que este constituía o pré-requisito para a redução da inflação e a retomada do crescimento.

No entanto, não houve no Brasil um ajuste fiscal duradouro, tampouco uma reforma tributária, e para equacionar o problema do equilíbrio orçamentário ex-ante para por em prática o Plano Real foi necessário um mecanismo temporário de

desvinculação de recursos denominado Fundo Social de Emergência, o qual esterilizava cerca de 20% de impostos e contribuições visando cobrir, principalmente, os pagamentos das despesas com pessoal que aumentaram significativamente após a Constituição de 1988.

Do total dos Gastos Sociais Federais cerca de 83,94% são dispêndios efetuados nas áreas de atuação Previdência, Benefícios a Servidores, Saúde e Assistência Social, sendo que do total da conta pessoal 85,89% são gastos com pagamento de pessoal destas áreas, e destes 67,58% estão comprometidos com o pagamento de inativos e pensionistas.

O financiamento destas ações é basicamente realizado através das Contribuições Sociais, e recaem sobre elas um grande descontentamento por parte dos empresários e trabalhadores pelo fato de incidirem sobre os salários e o faturamento. Os primeiros alegam que a incidência sobre o faturamento afeta a competitividade dos produtos brasileiros frente ao mercado internacional e que a carga tributária é excessiva, já os trabalhadores arcam com o ônus dos tributos indiretos sobre os preços dos produtos e convivem com as dificuldades da universalização do gasto social nas áreas de saúde e previdência.

Neste sentido, seria extremamente importante, relacionar o gasto social desagregado por áreas de atuação não só às fontes de financiamento, mas às metas-físicas atendidas, a fim de que fosse possível medir a eficiência deste gasto. Contudo, foi encontrada grande dificuldade em obter tais informações uma vez que nem todos os ministérios fazem este tipo de acompanhamento, além deste não ser sintetizado em um único órgão. Há, ainda, a dificuldade da continuidade no tratamento destas informações, as quais não apresentam regularidade de publicação. No entanto, quando esta informação é disponível, dificilmente é possível obter qual é o código completo da

funcional-programática ligado àquela meta, os quais descem, no máximo ao nível de programa, a não ser que se trate de um programa prioritário, o que faz com que não seja possível classificá-lo por área de atuação segundo a metodologia utilizada neste trabalho, a qual constitui um avanço na classificação dos gastos por conseguir captar a sua real finalidade.

Além disso, foi possível constatar que as propostas de reforma tributária que introduzem modificações no sistema de financiamento da seguridade social, precisariam ser melhor especificadas, uma vez que em todas elas os montantes de recursos destinados a esta parcela dos gastos da União possuem seus percentuais reduzidos se comparados ao atual.

O que podemos concluir deste trabalho é que se à época da Constituinte de 1988 havia uma grande preocupação quanto à questão da descentralização de recursos, hoje a demanda da sociedade vai no sentido da simplificação da estrutura tributária. No entanto, há de se equacionar ainda o problema da competência de arrecadação e de responsabilidade do gasto, uma vez que a transferência de recursos para os Estados e Municípios não engendrou na respectiva transferência de encargos para estas esferas. Um estudo que poderia complementar este trabalho, é o de mostrar o perfil do gasto social através de sua repartição entre as esferas de governo, identificando onde se realiza a arrecadação, e qual é a esfera responsável pelo seu dispêndio. Um outro estudo de extrema relevância seria o de impacto redistributivo do gasto social, sendo que para a realização do mesmo, ainda há a dificuldade de obtenção de registro de metas conforme assinalado anteriormente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, jan./mar. 1985.

_____. *Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil*. Trabalho apresentado para o Projeto Regional de Política Fiscal - CEPAL/PNUD, Seminário realizado em Santiago - Chile, jan. 1996.

_____. et al. *Fundo social de emergência: intenções e feitos*. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio 1995. (Nota Técnica n.11)

_____. e GIOMI, Waldemar. *A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos, subsídios e sugestões para sua elaboração*. Brasília: IPEA/PNPE, 1992. (Cadernos de Economia n.08)

_____. e LOBO, Thereza. *Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: IPEA, 1987. (Texto para Discussão Interna n.108)

ALESINA, Alberto et al. *Budget institutions and fiscal performance in latin america*. Trabalho apresentado para o Projeto Regional de Política Fiscal - CEPAL/PNUD, Seminário realizado em Santiago-Chile, jan. 1996.

ALMEIDA, Sandra Cristina F. de. *Reforma das contribuições sociais e seus impactos quantitativos*. São Paulo: IESP/FUNDAP, ago. 1993.

_____. *Contribuições sociais: subsídios para o debate da SEART*. Brasília: Câmara dos Deputados, jun. 1995.

- _____. As contribuições sociais e a reforma tributária. In: *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Rui de Britto A. Affonso e Pedro L. B. Silva (orgs.). São Paulo: UNESP, 1995.
- _____, e CAVALCANTI, Carlos E. G. A reforma tributária no contexto da revisão constitucional. In: *Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio 1994. (Relatório Final)
- ANDRADE, L. Orçamento e política: considerações sobre o quadro brasileiro atual. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 1986.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 1995. Ministério da Previdência e Assistência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social: Brasília, 1995.
- ANZOLA, L. S. *Política social y el gasto público*. Colômbia, 1993. (mimeo)
- AZEREDO, Beatriz. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987. (Dissertação de Mestrado)
- _____. A questão do financiamento da política social. In: CONGRESSO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, A987. *Anais do Congresso Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Economia - ANPEC*, Salvador, v.1, 1987.
- _____. *O financiamento do gasto social na Argentina, no Brasil e no Chile: subsídios para análise comparativa*. Documento preparado para o Seminário Regional sobre Reformas de Política Pública, realizado em Santiago-Chile, 1992.

- _____, e LOBO, Thereza. *Política Social: regulamentação constitucional e processo orçamentário*. Brasília: PNUD, jan. 1991.
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1(53), jan./mar. 1994.
- _____. Plano real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jun. 1995.
- BARBOSA, F. H. e MONDINO, Guilherme. El sistema de seguridad social en Brasil: por qué es importante reformarlo. *Estudios*, Out./Dez. 1994.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. O plano real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, São Paulo, 10 (28), 1996.
- BÉRGAMO, Pedro. *Questões tributárias*. Brasília, 1995. (mimeo)
- BEINER, Bernhard. *Os investimentos governamentais na infra-estrutura social: o caso do finsocial*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988. (Texto para Discussão Interna n.136)
- BONELLI, Regis. *Cenários macroeconômicos e ajuste fiscal: a economia brasileira, 1996-2005*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (mimeo)
- BORGES, J.C. e SILVA, C.R.L. Déficit nominal, qual a validade deste conceito? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, maio 1994.
- BRASIL, H.G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 27(3), jul./set. 1993.

- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Classificações orçamentárias: manual técnico do orçamento (MTO - 03)*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Programa de Estabilização. Exposição de Motivos n. 395*. Ministério da Fazenda, Brasília, dez. 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique et al. *Exposição de Motivos Interministerial n. 47*. MF/MPS/MTb/SAF/EMFA/SEPLAN/MJ, Brasília, fev. 1994.
- CARTA AO IBRE, Perigo real. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, fev. 1996.
- CASSOLATO, Cláudia. Seguro-desemprego: teorias, comparações internacionais e evidências para o Brasil. *Nova Economia*, Número Especial, 1996.
- CASTOR, B.V.J. e SUGA, N. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(1), jan./mar. 1988.
- CASTRO, Firmo de. *Proposta de Emenda à Constituição N. 124*. Câmara dos Deputados, Brasília, 1995.
- COMINETTI, R. e GROPELLO, E. El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. *Cuadernos de La Cepal*, Santiago, n.73. 1994.
- CONSTITUIÇÕES, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- CYSNE, R. P. Dois erros desnecessários do plano FHC. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, maio 1994.

DAIN, Sulamis. Financiamento das políticas sociais no Brasil. In: *A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

____. Experiência internacional e especificidade brasileira. In: *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Rui de Britto A. Affonso e Pedro L. B. Silva (orgs.). São Paulo: UNESP, 1995.

DANIEL, Celso e WAGNER, Jaques. Proposta de reforma tributária do PT. *Cadernos PT*. Brasília: Câmara dos Deputados, v. 4, 1995.

DEMES, Mussa. *Proposta de Emenda à Constituição N. 175*. Comissão Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

DRAIBE, Sônia. *Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental*. Campinas: NEPP, dez. 1996. (Informe Preliminar)

____. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da Merenda Escolar*. Campinas: NEPP, mar. 1997. (Informe Preliminar)

FACCIONI, Victor et alli. *Proposta de Emenda à Constituição N. 195-A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista - as funções da previdência e da assistência social*. 7 ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

FARIA, L.V. A duvidosa eficácia dos pacotes fiscais. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, dez. 1993.

FARO, Clovis de. Previdência Social no Brasil: por uma reforma mais duradoura. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 30(5): 5-23, set./out. 1996.

- FERNANDES, Maria Alice, OLIVEIRA, Margarida, ROCHA, Denise, MARINHO, Nyedja e RIBEIRO, José A. C.. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília: IPEA, 1997. (mimeo)
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. O congresso e as medidas provisórias - abdicação ou delegação? *Documento de Trabalho n. 2. CEBRAP*, São Paulo, nov. 1996. (mimeo)
- FILHO, Ary Oswaldo M. *Reforma Fiscal - coletânea de estudos técnicos - v. I e II*, São Paulo: Dórea Books and Art., 1993.
- FLOOD, M. Cristina V. de. et al. *El gasto publico social y su impacto redistributivo*. Buenos Aires: Ministerio de Economia y Obras y Servicios Publicos, 1994.
- _____. e HARRIAGUE, M. *Medición del gasto público social*. Santiago: ILPES, PNUD, CEPAL, 1993 a. (Documento de Taller)
- FRANCO, Gustavo H. B. *A inserção externa e o desenvolvimento*. Brasília, jun. 1996. (mimeo)
- FRANCO, Itamar et alli. Exposição de Motivos de criação da URV de 27/02/94. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), jul./set. 1994.
- FRANCO, Itamar et alli. Medida Provisória n. 434 de 27/02/94. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), jul./set. 1994.
- FORÇA SINDICAL - *Um projeto para o Brasil: a proposta da força sindical*. São Paulo, 3º Congresso Nacional da Força Sindical, [1993?].
- FUNDOS FEDERAIS. Presidência da República. 5 ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1995.

- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1994. (Relatório de Atividades)
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1995. (Relatório de Atividades)
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1996. (Relatório de Atividades)
- GALPER, Josh. *A Preliminary Analysis of Federal Social Spending in Brazil, 1987-1995*. Brasília: UNICEF, 1996. (mimeo)
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1994.
- GIAMBIAGI, F. O pagamento da dívida interna. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2 (58), abr./jun. 1995.
- _____. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1 (65), jan./mar. 1997.
- _____. Necessidade de financiamento do setor público: 1991/96 - bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 185-220, abr. 1997.
- _____, OLIVEIRA, F. e BELTRÃO, K. Alternativas de reforma da previdência social: uma proposta. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 63-78, dez. 1996.
- GOUVÊA, Paulo et alli. *Proposta de Emenda à Constituição N. 38-A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- GROPELLO, Emanuela di. El gasto social en américa latina: un examen cuantitativo e cualitativo. *Cuadernos de La CEPAL*, Santiago, n. 73, 1994.

- GUARDIA, E. R. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente - 1985/1991*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1992. (Dissertação de Mestrado).
- GUARDIA, Eduardo Refinetti. *O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o arcabouço institucional e a experiência recente*. São Paulo: FUNDAP/IESP, dez. 1993. (Texto para Discussão n.12)
- GHISI, A. P. (Ministro-Relator). *Relatório e parecer sobre as contas do governo da república*. Tribunal de Contas da União - Exercício de 1994: Brasília: Tribunal de Contas da União, 1994.
- HARADA, Kiyoshi. *Código Tributário*. 2 ed. São Paulo: Editora Rideel Ltda, 1996.
- HAULY, Luiz Carlos et alli. *Proposta de Emenda à Constituição N. 47*, Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- INDICADORES SOCIAIS. Quem são os “primos pobres” do orçamento? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jul. 1995.
- IPEA - *O Brasil na virada do milênio*. v. 1 e 2. Brasília, jul. 1997.
- IPEA - *Reforma tributária: análise (crítica) da proposta de emenda constitucional n. 46/1995 do deputado Federal Luís Roberto Ponte e Outros*. Brasília, 1995. (mimeo)
- JORGE, Eduardo. *Proposta de Emenda à Constituinte N. 176-A*, Brasília: Câmara dos Deputados 1993.
- KANDIR, Antônio. *Projeto de Lei Complementar para instituição da contribuição sobre o lucro bruto*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

- LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, Washington, n. 6, nov./dec. 1979.
- LOBO, Thereza. Distribuição de encargos na área social. P. 305-314. In: *A federação em perspectiva - ensaios selecionados*, AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luis B. (orgs.), São Paulo: FUNDAP, 1995.
- LONGO, C. O processo orçamentário no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 11, n. 2(42), abr./jun. 1991.
- _____. Processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 2(54), abr./jun. 1994.
- MACHADO, M.F. O conceito de déficit público nominal. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, set. 1994.
- MACIEL, E. A crise no planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 117 (1), jun./set. 1989.
- MALHEIRO, P.C.F. e PESSÔA, M.C.B. Finanças públicas: um quadro de instabilidade. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, set. 1994.
- MARLOW, Michael. *Public Finance - theory and practice*. Orlando: Dryden Press, 1995.
- MEDICI, André C. *A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo: uma análise do período 1980-1992*. Relatório do sub-projeto: Canais de acesso aos fundos públicos na área social, do Projeto: Balanços e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP, jun. 1994.

____. *Canais de acesso aos fundos públicos na área social*. Sumário Executivo do Projeto: Balanços e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP, dez. 1994. (Relatório Final)

____. *As políticas sociais e federalismo no Brasil: problemas e perspectivas*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional: Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil. São Paulo, maio 1995.

____. O desempenho financeiro das políticas sociais federais. *Cadernos ABONG*. n.10. set. 1995.

____. e BRAGA, José Carlos de S.. A crise dos mecanismo de financiamento das políticas sociais no Brasil dos anos 90: impasses e alternativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.10, dez. 1993.

____. e MARQUES, Rosa M.. *O fundo social de emergência e o financiamento da política social no biênio 1994/1995*. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio 1994. (Nota Técnica n.5)

____. e SILVA, Pedro Luiz B. Seguridade social no Brasil: bases operacionais para uma reforma. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 28(2): 114-36, abr./jun. 1994.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Secretaria da Receita Federal - Coordenação Geral de Estudos Econômicos Tributários. *Avaliação da Proposta de Emenda Constitucional N. 17 de 1991 do Deputado Luis Roberto Ponte*. Brasília: Ministério da Fazenda, 1993.

MYLES, Gareth D. *Public Economics*. New York: Cambridge University Press, 1995.

MONTORO FILHO, A. F. Federalismo e reforma fiscal. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3 (55), jul./set. 1994.

MOTTA, P.R. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4), out./dez. 1977.

MURTINHO, J. Como garantir o sucesso. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, set. 1994.

MUSGRAVE, R. A. e MUSGRAVE, P. B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: EDUSP, 1980.

MUSSI, Carlos., OHANA, Eduardo F. e GUEDES, JOSÉ R. M. *Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil 1985-1990*. Brasília: IPEA, 1992. (Texto para Discussão n.249)

NUNES, Edson e BRAKARZ, José. Política social e reforma fiscal. In: *Relatório da Comissão Executiva da Reforma Fiscal*. Ary Oswaldo Mattos Filho (org.) São Paulo: DBA, 1993.

OLIVEIRA, José C., TACCA, Luiz. e SILVA, Paulo Fontenelle. Aspectos relevantes do Orçamento da União. in: *Transformação produtiva com equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos*. IPEA/CEPAL (orgs.). Brasília, 1995.

OLIVEIRA, Paulo A. M. (Ministro Relator) *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república - exercício de 1996*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.

OSLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 16(1), jan./mar. 1982.

PAIVA, P. R. *Principais vinculações de receitas*, Brasília, 1995. (mimeo)

PAGE, John. O milagre do leste asiático: construindo uma base para o crescimento. *Finanças & Desenvolvimento*. São Paulo, mar. 1994.

PARENTE, Pedro. *Reforma tributária ou reforma fiscal? Proposta de Emenda à Constituição n. 175-A, de 1995*, Brasília: Ministério da Fazenda, 1997.

PATINKIN, D. Israel's stabilization program of 1985, or some simple truths of monetary theory. *Journal of Economic Perspectives*. Cidade, 7(2), spring. 1993.

PEREIRA, L. C. B. A economia e a política do plano real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4 (56), out./dez. 1994.

____. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideu. Barcelona, abr. 1997. (mimeo)

____. e NAKANO, Y. A origem política dos problemas econômicos. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 2 (58), abr./ jun. 1995.

PEREIRA, L. Orçamento tardio prejudica a economia. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, mar. 1994.

____. Bom desempenho da receita fiscal. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jul. 1994.

- ____. As contas públicas em 1994. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, set. 1994.
- ____. Rumo à reforma fiscal. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, fev. 1995.
- PERES, Gerson. *Proposta de Emenda à Constituição N. 175-A (do Poder Executivo)*
Mensagem n. 888/95. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- PERES, Jefferson. *Contas do Governo Federal Relativas a 1996. (recomendações adicionais do relator)* Pauta n. 24/97. Brasília: Senado Federal, 1997. (adendo)
- PETREI, A. H. *El gasto público social e sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Rio de Janeiro: ECIEL, 1987.
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco. *Radiografia do Gasto Público Federal*. Brasília: IPEA, 1996. (mimeo)
- PINHEIRO, Vinícius C. Vinculação de receitas: opção para o financiamento da saúde na revisão constitucional. In: PRIMEIRO ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA SAÚDE. São Paulo, 1994. *Anais do Primeiro Encontro Nacional de Economia da Saúde*, Medici, A. Piola, S. e Viana, S. (orgs.), Brasília, 1994.
- PISCITELLI, R.B. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n. 3, jul./set. 1988.
- ____. e SALLORENZO, M. A execução orçamentária. *Tributação em Revista*, Brasília, ano 3, n. 9, 1994.
- PONTE, Luis Roberto et alli. *Proposta de Emenda à Constituição N. 46-A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1978.

____. O financiamento da política social. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.10, n.1, abr. 1980.

____. *A política social e a crise econômica*. Brasília: INPES/IPEA/SEPLAN, 1988.

____. Reforma tributária e estabilização. In: *Aspectos da Questão Tributária no Brasil*. Lourdes Gutierrez, Luis Carlos Merege, Paulo Nogueira Batista Jr. (orgs.) São Paulo: FGV/UNAFISCO, 1995.

____. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3 (59), jul./set. 1995.

____. *O processo de reforma tributária*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão n.396)

____. *Afogando em números*. Brasília: IPEA, 1997. (Documento preparatório para entrevista concedida ao BOM DIA BRASIL, Rede Globo)

____. e AZEREDO, B. *Contribuições Sociais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1987. (Texto para a Discussão Interna n.107)

____. e DAIN, S. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 15(2), ago. 1985.

RIBEIRO, R. J. O real e seu imaginário. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 2 (62), abr./jun. 1996.

- RIGOTTO, Germano. *Proposta de Emenda à Constituição N. 110-A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.
- ROCHA, Denise e MARINHO, Nyedja. *Gasto social federal e fontes de financiamento - 1994*. Brasília: IPEA, 1996. (mimeo)
- RODRIGUES, M.C.P. Comparação Real x Collor x Cruzado. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, dez. 1994.
- ROSEN, H.S. *Public Finance*. 4ª edição. Chicago: IRWIN, 1995.
- SACHS, Jeffrey. e ZINI, Álvaro. A inflação brasileira e o “Plano Real”. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 2 (58), abr./jun. 1995.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1989.
- SANTOS, H. (Ministro-Relator). *Relatório e parecer sobre as contas do governo da república. Tribunal de Contas da União - Exercício de 1995*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1995.
- SCHICK, Allen. Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public Administration Review*, Washington, v. 46, n. 2, mar./apr. 1986.
- SERRA, J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 1, jun. 1989.
- _____. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, nº 4, out./dez. 1989.

____. As vicissitudes do orçamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, n. 4(52), out./dez. 1993.

____. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994.

____. *Proposta de Emenda Constitucional. Exposição de Motivos n. 343/95*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, ago. 1995.

SILVA, Sérgio L de C. *O fundo social de emergência sob a ótica do ajuste fiscal*. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio 1994. (Nota Técnica n.9)

SINGER, Paul. Budgeting and democracy. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 3(63), jul./set. 1996.

SOARES, Laura T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Campinas: UNICAMP, 1995. (Tese de Doutorado)

SCHULTHESS, W. *Subsidios otorgados por el Estado a través de los gastos sociales y la distribución del ingreso*. Córdoba: Fundación Mediterránea, 1989.

TANZI, Vito. *El papel del gobierno y la eficiencia de los instrumentos de política económica*. Trabalho apresentado para o Projeto Regional de Política Fiscal - CEPAL/PNUD, seminário realizado em Santiago-Chile, jan. 1996.

TAVARES, J.F.C. e LUGER, I. O processo orçamentário e a proposta para 1995. *Tributação em Revista*, Brasília, ano 3, n. 10, out./dez. 1994.

VALENÇA, Aurélio L. N. A constituição de 1988 e os orçamentos públicos federais: algumas informações básicas para a discussão da matéria. *Tributação em Revista*, Ano 4, n.12, abr./jun. 1995.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n.1 p. 1-40, abr. 1997.

VELOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.74, ago. 1990.

VELLOSO, J. P. R. Uma proposta de reforma fiscal para o Brasil. In: *Inovação e Sociedade: uma estratégia de desenvolvimento com equidade para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, Fórum Nacional, 1992.

VELLOSO, Raul. Situação fiscal em 1995 e perspectivas. In: *O real, o crescimento e as reformas*, João Paulo dos Reis Velloso (org.). Rio de Janeiro: Editora: José Olímpio, 1996.

_____. *Causas das dificuldades de ajustamento*. Brasília, 1997. (mimeo)

_____. *Déficit Federal: evolução recente e perspectivas*. Brasília, 1997. (mimeo)

_____. *Déficit federal: evolução recente e perspectivas*. Brasília, 1997. (mimeo)

_____. *Situação fiscal em 1995 e perspectivas*. Brasília, 1997. (mimeo)

VILLEGAS, Francisco E. Centro américa: desempenho macroeconómico y financiamento social. *Revista de La CEPAL*, Santiago, n.57, dez. 1995.

ZYLBERSTAJN, H. et alli. Quanto custa para o país a não-realização das reformas tributária, da previdência e administrativa. *Revista da Indústria*, FIESP, São Paulo, 1997.

WURGAFT, J. *Fondos de inversion social en América Latina*. Santiago:

PREALC/OIT, 1993.

ANEXOS

QUADRO I-A GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (VÁLIDO PARA O PERÍODO 1993/94)

ÁREAS	CÓDIGO DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA
EDUCAÇÃO E CULTURA	
Educação Criança de 0 a 6 Anos	041.0185.xxxx; 041.0190.2290 (0001 a 0011)
Ensino Fundamental	
a) <i>Manutenção</i>	042.0044.2303; 042.0056.2285; 042.0187.2582; 042.0188.2085; 042.0188.2288; 042.0188.2289 (0002 e 0008); 042.0188.4417; 042.0197.2085; 042.0235.2300; 042.0236.2293; 042.0237.2294; 042.0237.2304; 042.0239.3273;
b) <i>Expansão e Melhoria</i>	042.0188.1710; 042.0188.2289 (0003, 0004 e 0010); 042.0483.3031; 042.0483.4357
c) <i>Ensino à Distância</i>	042.0137.2248
Ensino Médio	
a) <i>Manutenção</i>	043.0188.2555 (exceto 0033); 043.0196.2085; 043.0197.1090; 043.0197.2007; 043.0197.2085; 043.0197.2306; 043.0198.2085; 043.0198.4366; 043.0199.2046 (0004); 043.0199.2085; 043.0199.3015; 043.0199.4052; 043.0199.4490
b) <i>Expansão e Melhoria</i>	043.0188.2555.0033; 043.0196.1085; 043.0196.1087; 043.0197.1085; 043.0197.1087; 043.0197.1088; 043.0198.1028; 043.0199.1078; 043.0199.3332; 043.0199.4378
Ensino Superior	
a) <i>Manutenção</i>	044.0031.2239; 044.0205.1079; 044.0205.1090; 044.0205.2049; 044.0205.2085; 044.0205.2281; 044.0205.2493; 044.0205.2546; 044.0205.4052; 044.0205.4367; 044.0206.2085; 044.0206.2275; 044.0206.2286; 044.0206.4026; 044.0206.4053; 044.0206.4071; 044.0207.2306; 044.0208.1090; 044.0247.2304
b) <i>Expansão e Melhoria</i>	044.0025.1087; 044.0205.1083; 044.0205.1085; 044.0205.1087; 044.0205.1088; 044.0205.1717; 044.0205.1732; 044.0208.1087; 044.0208.1088; 044.0209.2085
c) <i>Pesquisas</i>	08.010.0056.1080; 08.010.0056.2285; 08.010.0057.2284; 044.0054.2305; 044.0055.2305; 044.0056.2305; 044.0059.2305
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	042.0213.2289; 045.xxxx.xxxx (exceto na função 14; exceto 045.0215.2038 e todo subprograma 0217)
Educação Especial	049.0252.xxxx; 049.0253.xxxx
Patrimônio Artístico e Difusão Cultural	08.010.0057.1084; 048.0246.xxxx; 048.0057.2191; xxx.0247.xxxx (exceto 2304)

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1993/94)

EDUCAÇÃO E CULTURA (continuação)	
Educação Física e Desporto	046.xxxx.xxxx
Assistência a Educandos	047.xxxx.xxxx; 044.0235.2155; 044.0235.2156; 044.0235.2282; 044.0486.2309; 042.0237.2294
Manutenção Atividades Administrativas ⁹⁸	08.007.xxxx, 08.008.xxxx, 08.009.xxxx; 08.042.0021; 08.043.0021; 08.044.0021; 08.048.0021.2008; 08.049.0021, 08.049.0025
SAÚDE	
Assistência Médica e Sanitária	
a) Assist. Méd. Sanit. Estados Municip.	075.0428.2317 (0559 a 0585); 075.0428.2317 (0586 a 0611); 075.0428.2317 (0612 a 0638); 075.0428.2317 (0639 a 0664)
b) Manutenção e Reaparelhaamento de Unidades Minist. Saúde	075.0428.1096 (0001 a 0003); 075.0428.1098.0001; 075.0428.1182 e 1183; 075.0428.2317 (0001 a 0012, 0021 a 0022, 0243 a 0248 e 0507);
c) Reaparelham. Serv. SUS Estados	075.0428.1096 (3923 a 3949 e 4370 a 4757),
d) Manutenção Hospitais Ensino	075.0205.2323; 075.0428.2317.0019
e) Residência Médica - Ensino	075.0206.2085
f) Outras Atividades e Projetos de Assistência Médica e Sanitária	075.0428.1094; 075.0428.1095; 075.0428.1103; 075.0428.1196; 075.0428.2151; 075.0428.2259; 075.0428.2267; 075.0428.2298; 075.0428.2311.0002; 075.0428.2312 (0001 a 0012 e 0022 a 0025); 075.0428.2317.0072; 075.0428.2513; 075.0428.2637; 075.0428.3309; 075.0428.3345; 075.0428.4057; 075.0428.4332
Pesquisa	075.0045.4332; 075.0054.xxxx; 075.0055.xxxx; 075.0057.xxxx
Controle de Doenças Transmissíveis	075.0429.xxxx
Vigilância Sanitária	075.0430.xxxx; 075.0058.2314
Saúde Materno-infantil	075.0432.xxxx
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	075.0431.xxxx; 075.0428.4438.0071
Manutenção Atividades Administrativas ¹	13.008.0033, 13.008.0034., 13.075.0021; 13.075.0024; 13.075.0411 (2017 e 4433)
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	
Assist. Alimentar e Nutricional e Combate a Carências	075.0427.1115; 075.0427.2326; 075.0427.2797; 075.0427.4432; 075.0427.4434; 075.0427.4435
Alimentação Escolar	075.0427.2487
Distribuição Emergencial Alimentos	081.0427.4379

⁹⁸ Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1993/94)

SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO	
MEIO-AMBIENTE	
Abastecimento de Água	076.0447.xxxx
Saneamento Geral	076.0448.xxxx
Sistema de Esgotos	076.0449.xxxx
Preservação Rec. Naturais Renováveis	017.xxxx.xxxx, 077.0103.xxxx; 077.0487.2369
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações	077.0455.xxxx, 077.0456.xxxx; 077.0457.xxxx, 077.0458.xxxx
Recuperação de Terras	077.0459.xxxx
Levantamento do Meio-Ambiente	010.0059.xxxx, 03.077.0059.2782
PREVIDÊNCIA	
Previdência a Não Segurados	082.0493.xxxx
Aposentadorias	082.0492.2347.0014
Pensões	082.0492.2347.0015
Auxílios	082.0492.2347.0016
Outros Benefícios	082.0492.2347.0019
Manutenção Atividades Administrativas ⁹⁹	15.007.0021 a 0024; 15.008.0030.xxxx, 15.008.0362.xxxx; 15.009.xxxx 082.0492.2015; 082.0492.2271.0001; 082.0492.2347 (0007 e 0008); 082.0492.2431.0001; 082.0492.2790.0001; 082.0492.2791.0001;
ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Assistência ao Menor	081.0483.xxxx
Assistência ao Silvícola	081.0484.xxxx
Assistência à Velhice	081.0485.xxxx
Assistência Comunitária	081.0487.xxxx
Reabilitação Profissional	081.0486.2348.xxxx
Reintegração Social	081.0486.2349.xxxx
Assistência Social Geral	081.0486.2152.xxxx; 081.0486.2371.xxxx; 081.0486.2595.xxxx; 081.0486.3335.xxxx
Abono do PIS/PASEP	081.0486.2543.0001
Manutenção Atividades Administrativas ²	03.007.0021.2008.0056; 15.081.0486.2052.0006; 15.007.0021.2005; 15.007.0021.2008
TREINAMENTO REC. HUMANOS	
	010.0217.xxxx, 013.0217.xxxx, 014.0217.xxxx, 015.0217.xxxx, 017.0217.xxxx, 041.0217.xxxx, 042.0217.xxxx, 043.0217.xxxx, 044.0217.xxxx, 045.0217.xxxx, 047.0217.xxxx, 048.0217.xxxx, 049.0217.xxxx, 058.0217.xxxx, 075.0217.xxxx, 076.0217.xxxx, 077.0217.xxxx, 079.0217.xxxx, 081.0217.xxxx, 082.0217.xxxx.

⁹⁹ Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1993/94)

EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	
Ordenamento de Emprego e Salário	078.0477.2134, 080.0477.xxxx
Seg. Higiene e Medicina do Trabalho	079.xxxx.xxxx
Capacitação de Recursos Humanos	14.045.xxxx.xxxx; 078.0215.2007.xxxx
Seguro Desemprego	078.0470.2131 (0001, 0002, 0003 e 0007)
Manutenção Atividades Administrativas ¹⁰⁰	078.0470.2131.0115, 078.0470.4341.0001
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	
Reforma Agrária	013.031.2456; 013.0066.xxxx (exceto 1162)
Colonização	013.0067.xxxx
Apoio ao Pequeno Produtor Rural	013.0066.1162; 040.0183.1162
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
Pesquisa Aplicada	03.010.0055.1119.xxxx; 03.010.0055.2331.0003; 03.010.0055.2331.0006
Pesquisa Experimental	03.010.0056.xxxx (exceto 1012)
Outros Programas de Pesquisa	03.010.0054.xxxx; 03.010.0057 (exceto 1084) 048.0055.2188
Manutenção Atividades Administrativas ³	03.010.0021.xxxx
HABITAÇÃO E URBANISMO	
Habitações Urbanas e Rurais	057.0316.xxxx (Exceto 1070), 057.0317.xxxx (Exceto 1070)
Planejamento Urbano	058.0323.xxxx
Transporte Urbano de Massas	091.0571.xxxx, 091.0572.xxxx
Serviços de Utilidade Pública	060.0325.xxxx, 060.0326.xxxx, 060.0327.xxxx
Manutenção Atividades Administrativas ³	10.058.0323.4536
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	
Auxílio-Creche	041.0190.4500.0001, 078.0486.4089.0002
Assistência Médico-Odontológica	026.0160.2050.xxxx; 026.0160.2051.xxxx, 026.0160.2058.0001; 027.0163.2050.xxxx, 028.0166.2050.xxxx; 075.0428.2004.xxxx; 075.0428.2259.xxxx; 13.009.0206.4079.0001
Inativos	<i>todos os registros da natureza de despesa 31.90.01, em qualquer programa; em 082.0495.2013, além de 31.90.01, inclui também 31.90.91, 31.90.92 e 31.90.93, excetuados os registros da Unidade Orçamentária 33201; 082.0495.2213; 082.0495.2214; 0820495.2215</i>

¹⁰⁰ Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1993/94)

BENEFÍCIOS A SERVIDORES	
PÚBLICOS FEDERAIS (continuação)	
Pensionistas	<i>todos os registros na natureza de despesa 31.90.03, em qualquer programa; em 082.0495.2013 excetua os registros da Unidade Orçamentária 33201</i>
Pensões e Aposentadorias Especiais	082.0495.2013 (0001, 0021 e 0022) apenas na Unidade Orçamentária 33201
Vale-Transporte	078.0472.4089.0003; 078.0486.4089.0003
Auxílio-Refeição	078.0472.4089.0004; 078.0486.4089.0004
Outros Auxílios e Contribuições	<i>todos os registros da natureza de despesa 31.90.08 e 31.90.09 em qualquer programa; demais registros de natureza de despesa em: 078.0486.4089.0001; 081.0486.2032.0001; 081.0486.2052 (exc. 0006); 082.0492.2024; 084.0492.2012;</i>
Unidades Habitacionais	007.0025.1070.0003; 057.0316.1070.0003; 03.057.0316 (2022 e 2262); 03.057.0316.2269; 057.0317.1070.0001
Treinamento de Recursos Humanos	001.0217.xxxx, 002.0217.xxxx, 004.0217.xxxx, 007.0217.xxxx, 008.0217.xxxx, 009.0217.xxxx, 016.0217.xxxx, 021.0217.xxxx, 022.0217.xxxx, 026.0217.xxxx, 027.0217.xxxx, 028.0217.xxxx, 029.0217.xxxx, 030.0217.xxxx, 034.0217.xxxx, 035.0217.xxxx, 038.0217.xxxx, 039.0217.xxxx, 040.0217.xxxx, 048.0217.2007; 051.0217.xxxx, 052.0217.xxxx, 053.0217.xxxx, 054.0217.xxxx, 055.0217.xxxx, 056.0217.xxxx, 057.0217.xxxx, 059.0217.xxxx, 060.0217.xxxx, 062.0217.xxxx, 064.0217.xxxx, 065.0217.xxxx, 066.0217.xxxx, 072.0217.xxxx, 080.0217.xxxx, 087.0217.xxxx, 089.0217.xxxx, 090.0217.xxxx, 091.0217.xxxx, 092.0217.xxxx, 093.0217.xxxx, 007.0021.2103.0001; 009.0206.2258 (0001 e 0002), 009.0206.4075.0001, 009.0206.4475.0001, 043.0198.2045.xxxx; 043.0198.2046.xxxx; 043.0198.2047.0001, 044.0205.2048 (0001 a 0005), 044.0205.2064, 044.0206.2106 (0001 a 0003), 045.0215.2038 (0001 a 0003)

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

ÁREAS	CÓDIGO DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA
EDUCAÇÃO E CULTURA	
Educação Criança de 0 a 6 Anos	041.0185.xxxx; 041.0190.2290 (0001 a 0011)
Ensino Fundamental	
<i>a) Manutenção</i>	042.0044.2303; 042.0056.2285; 042.0057.1320; 042.0058.1320; 042.0187.2582; 042.0188.2085; 042.0188.2288; 042.0188.2289 (0002 e 0008); 042.0188.3017; 042.0188.3431; 042.0188.4417; 042.0197.2085; 042.0235.2300; 042.0236.2293; 042.0237.2294; 042.0237.2304; 042.0239.3273
<i>b) Expansão e Melhoria</i>	042.0188.1710; 042.0188.2289 (0003, 0004 e 0010); 042.0188.3017; 042.0188.4378; 042.0483.3031; 042.0483.4357
<i>c) Ensino à Distância</i>	042.0056.1080; 042.0137.2248; 042.0188.4364
Ensino Médio	
<i>a) Manutenção</i>	043.0188.2555(exceto 0033); 043.0196.2085; 043.0197.1090; 043.0197.2007; 043.0197.2085; 043.0197.2306; 043.0198.2045; 043.0198.2046; 043.0198.2085; 043.0198.4366; 043.0199.2046 (0004); 043.0199.2085; 043.0199.3015; 043.0199.4052; 043.0199.4490
<i>b) Expansão e Melhoria</i>	043.0188.2555.0033; 043.0196.1085; 043.0196.1087; 043.0197.1085; 043.0197.1087; 043.0197.1088; 043.0199.1078; 043.0199.3332; 043.0199.4378
Ensino Superior	
<i>a) Manutenção</i>	044.0031.2239; 044.0205.1079; 044.0205.1090; 044.0205.2049; 044.0205.2085; 044.0205.2493; 044.0205.2546; 044.0205.4052; 044.0205.4367; 044.0206.2085; 044.0206.2275; 044.0206.2286; 044.0206.4026; 044.0206.4053; 044.0206.4071; 044.0207.2306; 044.0208.1090; 044.0247.2304
<i>b) Expansão e Melhoria</i>	044.0025.1087; 044.0205.1083; 044.0205.1085; 044.0205.1087; 044.0205.1088; 044.0205.1732; 044.0208.1087; 044.0208.1088; 044.0209.2085;
<i>c) Ensino Superior - Pesquisas</i>	08.010.0056.1080; 08.010.0056.2285; 08.010.0057.2284; 044.0045.2305; 044.0054.2305; 044.0054.5220; 044.0055.2305; 044.0056.2305; 044.0059.2305
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	042.0213.2289; 045.xxxx.xxxx (exceto na função 14; exceto 045.0215.2038 e todo subprograma 0217)
Educação Especial	042.0252.2291; 049.0021.xxxx e 049.0025.xxxx (nas UO 26104 e 26105); 049.0252.xxxx; 049.0253.xxxx

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

EDUCAÇÃO E CULTURA (continuação)	
Patrimônio Artístico e Difusão Cultural ¹⁰¹	048.0021.xxxx (apenas nas UO 26292, e 42201 a 42205); 048.0246.xxxx, xxx.0247.xxxx (exceto 2304); 08.007.0137 (apenas na UO 20413); 08.010.0057.1084
Educação Física e Desporto	046.xxxx.xxxx
Assistência a Educandos	047.xxxx.xxxx (exceto subprograma 0217); 044.0235.2155; 044.0235.2156; 044.0235.2282; 044.0486.2309
Manutenção Atividades Administrativas ¹⁰²	08.007.xxxx, 08.008.xxxx, 08.009.xxxx; 042.0021.xxxx, 043.0021.xxxx e 044.0021.xxxx (na UO 26101); 08.048.0021(exceto nas UO 26292 e 42201 a 42205); 08.049.0021 e 08.049.0025 (exceto nas UO 26104 e 26105)
SAÚDE	
Assistência Médica e Sanitária	
a) Assist. Méd. Sanit. Estados Municíp.	075.0428.4438 (0001 a 0027)
b) Manutenção e Reaparelhaamento de Unidades do Minist. Saúde	075.0428.3376 (0041, 0071 e 0072); 075.0428.4438 (0028 a 0052); 075.0479.4438 (0001 a 0063)
c) Reaparelham. Serv. SUS Estados	075.0428.3376 (0002 a 0027, e 0042 a 0070)
d) Manutenção Hospitais Ensino	075.0205.2085; 075.0205.4438.0057; 075.0428.2317.0019; 075.0428.1096; 075.0428.4438.0072
e) Residência Médica - Ensino	075.0206.2085
f) Outras Atividades e Projetos de Assistência Médica e Sanitária	075.0428.1094; 075.0428.1095; 075.0428.2151; 075.0428.2298; 075.0428.2312; 075.0428.3378 (0001 a 0027); 075.0428.3379; 075.0428.4057; 075.0428.4438.0053; 075.0428.4438(0059 a 0065); 075.0428.4439; 075.0428.4440; 075.0428.4491;
Pesquisa	075.0021.xxxx (na OU 36201); 075.0045.4440; 075.0054.xxxx; 075.0055.xxxx; 075.0056.xxxx; 075.0057.xxxx
Controle de Doenças Transmissíveis	075.0021.xxxx (na UO 36102); 075.0429.xxxx
Vigilância Sanitária	075.0430.xxxx; 075.0058.4434
Saúde Materno-Infantil	075.0432.xxxx
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	075.0021.xxxx (na UO 36103); 075.0431.xxxx; 075.0428.4438.0071

¹⁰¹ Até 1995, a Fundação Casa de Rui Barbosa fazia parte da estrutura organizacional da Presidência da República; a partir daí, passou ao Ministério da Cultura, com o código 42201; também até 1995, a Fundação Roquete Pinto fazia parte da estrutura organizacional do MEC; a partir de 1996, passa à Presidência da República, com o código 20413.

¹⁰² Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

SAÚDE (continuação)	
Manutenção Atividades Administrativas ¹⁰³	13.008.0033, 13.008.0034., 13.075.0021 (exceto nas UO 36102, 36103 e 36201); 13.075.0024; 13.075.0411.4433
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	
Assistência Alimentar e Nutricional e Combate a Carências	075.0427.2138; 075.0427.4432; 075.0427.4434; 075.0427.4435
Alimentação Escolar	075.0427.2487
Distribuição Emergencial de Alimentos	081.0427.3436; 081.0427.4379.0001
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE	
Abastecimento de Água	076.0447.xxxx
Saneamento Geral	076.0448.xxxx
Sistema de Esgotos	076.0449.xxxx
Preservação Rec. Naturais Renováveis	017.xxxx.xxxx
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações	077.103.2387; 077.183.3043; 077.0455.xxxx, 077.0456.xxxx; 077.0457.xxxx, 077.0458.xxxx
Recuperação de Terras	077.0459.xxxx
Levantamento do Meio-Ambiente	010.0059.xxxx, 03.076.0021; 077.0059.4600
Manutenção Atividades Administrativas ⁶	13.076.0021.2008
PREVIDÊNCIA	
Previdência a Não Segurados	082.0493.xxxx
Aposentadorias	082.0492.2347.0014
Pensões	082.0492.2347.0015
Auxílios	082.0492.2347.0016
Outros Benefícios	082.0492.2347.0019 e 0023
Manutenção Atividades Administrativas ⁶	082.0492.2015; 082.0492.2271.0001; 082.0492.2347 (0007 e 0008); 082.0492.2431.0001; 082.0492.2790.0001; 082.0492.2791.0001; 15.007.0021 a 0024; 15.008.0030.xxxx, 15.008.0362.xxxx; 15.009.xxxx
ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Assistência à Criança e ao Adolescente	081.0483.xxxx; 081.0486.4519 (0029 a 0056, 0569, 0571 a 0575, 0583, 0586, 0589)
Assistência ao Silvícola	081.0484.xxxx
Assistência à Velhice	081.0485.xxxx

¹⁰³ Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

Assistência Comunitária	081.0487.xxxx; 081.0486.4519 (0057 a 0084, 0568, 0578, 0580 a 0582, 0584, 0585, 0591 a 0594)
Geração de Renda	081.0486.4519 (0001 a 0028, 0567, 0570, 0577, 0579)
Reabilitação Profissional	081.0486.2348.xxxx
Reintegração Social	081.0486.2349.xxxx; 081.0486.4519.0566
Assistência Social Geral	081.0486.2152.xxxx; 081.0486.2371.xxxx; 081.0486.2595.xxxx; 081.0486.3335.xxxx
Abono do PIS/PASEP	081.0486.2543.0001
Manutenção Atividades Administrativas ⁷	03.007.0021.2008.0056; 15.081.0486.2052.0006; 15.007.0021.2005; 15.007.0021.2008
TREINAMENTO REC. HUMANOS	
	010.0217.xxxx, 013.0217.xxxx, 014.0217.xxxx 015.0217.xxxx, 017.0217.xxxx, 041.0217.xxxx, 042.0217.xxxx, 043.0217.xxxx, 044.0217.xxxx, 045.0217.xxxx, 047.0217.xxxx, 048.0217.xxxx, 049.0217.xxxx, 058.0217.xxxx, 075.0217.xxxx, 076.0217.xxxx, 077.0217.xxxx, 079.0217.xxxx, 081.0217.xxxx, 082.0217.xxxx.
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	
Ordenamento de Emprego e Salário	078.0477.2134; 080.0477.xxxx
Seg. Higiene e Medicina do Trabalho	079.xxxx.xxxx
Capacitação de Recursos Humanos	14.045.xxxx.xxxx; 078.0215.2007; 078.0470.4477
Intermediação de Emprego	078.0470.4478
Seguro Desemprego	078.0470.2131 (0001, 0002, 0003, 0007, 0012)
Manutenção Atividades Administrativas ¹⁰⁴	14.009.0042.2539; 14.009.0045.2591; 078.0470.2131.0115 (em 1995); 078.0470.4341; 078.0470.4479
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	
Reforma Agrária	013.031.2456; 013.0066.xxxx (exceto 1162)
Colonização	013.0067.xxxx
Apoio ao Pequeno Produtor Rural	013.0066.1162; 040.0183.1162; 010.0055.1162

¹⁰⁴ Nas Unidades Orçamentárias especificadas no Quadro I-B

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES POR
GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
Pesquisa Aplicada	03.010.0055.1119; 03.010.0055.2331.0003; 03.010.0055.2331.0006;
Pesquisa Experimental	03.010.0056.xxxx
Outros Programas de Pesquisa	03.010.0054.xxxx; 03.010.0057.xxxx; 048.0055.2188
Manutenção Atividades Administrativas ⁸	03.010.0021.xxxx
HABITAÇÃO E URBANISMO	
Habitações Urbanas e Rurais	057.0031.3355; 057.0031.3435; 057.0316.xxxx (exceto 1070, 2022, 2269 e 2262), 057.0317.xxxx (exceto 1070)
Planejamento Urbano	040.0183.3339; 040.0183.5501; 058.0323 (exceto 4536); 059.0323.xxxx
Transporte Urbano de Massas	091.0021.2005 e 2008 (apenas nas UO 39205 e 39208); 091.0571.xxxx, 091.0572.xxxx
Serviços de Utilidade Pública	060.0325.xxxx, 060.0326.xxxx, 060.0327.xxxx
Manutenção Atividades Administrativas ⁸	03.058.0323.4536
BENEFÍCIOS A SERVIDORES	
PÚBLICOS FEDERAIS	
Auxílio-Creche	041.0190.4500.0001, 078.0486.4089.0002
Assistência Médico-Odontológica	026.0160.2050.xxxx; 026.0160.2051.xxxx, 026.0160.2058.0001; 027.0163.2050.xxxx, 028.0166.2050.xxxx; 075.0428.2004.xxxx; 075.0428.2259; 13.009.0206.4079.0001
Inativos	<i>todos os registros da natureza de despesa 31.90.01, em qualquer programa; em 082.0495.2013, além de 31.90.01, inclui também 31.90.91, 31.90.92 e 31.90.93, excetuados os registros da Unidade Orçamentária 33201; 082.0495.2213; 082.0495.2214; 0820495.2215</i>
Pensionistas	<i>todos os registros na natureza de despesa 31.90.03, em qualquer programa; em 082.0495.2013 excetua os registros da Unidade Orçamentária 33201</i>
Pensões e Aposentadorias Especiais	082.0495.2013 (0001, 0021 e 0022) apenas na Unidade Orçamentária 33201
Vale-Transporte	078.0486.4089.0003
Auxílio-Refeição	078.0486.4089.0004
Outros Auxílios e Contribuições	<i>todos os registros da natureza de despesa 31.90.08 e 31.90.09 em qualquer programa; demais registros de natureza de despesa em: 078.0486.4089.0001; 081.0486.2032.0001; 081.0486.2052 (exc. 0006); 082.0492.2024; 084.0492.2012;</i>

QUADRO I-A
GRUPAMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS/ATIVIDADES
POR GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO (válido para o período 1995/96)

BENEFÍCIOS A SERVIDORES	
PÚBLICOS FEDERAIS (continuação)	
Unidades Habitacionais	007.0025.1070; 057.0316.1070.; 03.057.0316 (2022, 2269 e 2262); 057.0317.1070.0001
Treinamento de Recursos Humanos	001.0217.xxxx, 002.0217.xxxx, 004.0217.xxxx, 007.0217.xxxx, 008.0217.xxxx, 009.0217.xxxx, 016.0217.xxxx, 021.0217.xxxx, 022.0217.xxxx, 026.0217.xxxx, 027.0217.xxxx, 028.0217.xxxx, 029.0217.xxxx, 030.0217.xxxx, 034.0217.xxxx, 035.0217.xxxx, 038.0217.xxxx, 039.0217.xxxx, 040.0217.xxxx, 048.0217.2007; 051.0217.xxxx, 052.0217.xxxx, 053.0217.xxxx, 054.0217.xxxx, 055.0217.xxxx, 056.0217.xxxx, 057.0217.xxxx, 059.0217.xxxx, 060.0217.xxxx, 062.0217.xxxx, 064.0217.xxxx, 065.0217.xxxx, 066.0217.xxxx, 072.0217.xxxx, 080.0217.xxxx, 087.0217.xxxx, 088.0217.xxxx, 089.0217.xxxx, 090.0217.xxxx, 091.0217.xxxx, 092.0217.xxxx, 093.0217.xxxx, 007.0021.2103.0001; 009.0206.2258 (0001 e 0002), 009.0206.4075.0001, 009.0206.4475.0001, 043.0198.2045.xxxx; 043.0198.2046.xxxx; 043.0198.2047.0001, 044.0205.2048 (0001 a 0005), 044.0205.2064, 044.0206.2106 (0001 a 0003), 045.0215.2038 (0001 a 0003)

QUADRO I - B
GASTOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS E DOS
PROGRAMAS TÍPICOS DA ÁREA SOCIAL

ÁREA	UO	FUNÇÃO	PROGRAMA/SUBPROGRAMA/ PROJETO/ATIVIDADE
ASSISTÊNCIA SOCIAL ¹⁰⁵	23.201	15	007.0021.2005
	23.201	15	007.0021.2008
	23.202	03	007.0021.2008
	23.202	03	007.0021.2372
	30.202	15	007.0021.xxxx
	33.101	15	007.0021.2008.0011
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	24.101	03	010.0021.xxxx
	24.201	03	010.0021.xxxx
EDUCAÇÃO E CULTURA	26.101	08	007.xxxx.xxxx
		08	008.xxxx.xxxx
		08	009.xxxx.xxxx
		08	042.0021.xxxx
		08	043.0021.xxxx
		08	044.0021.xxxx
		08	049.0021.xxxx
		08	007.xxxx.xxxx
	26.102	08	007.0021.xxxx
	26.291	08	007.0021.xxxx
	26.295 ¹⁰⁶	08	007.0021.xxxx
	26.297	08	007.0020.xxxx
		08	007.0021.xxxx
	26.298	08	007.0021.xxxx
		08	008.0030.xxxx
	42.101	08	007.0021.xxxx
		08	007.0025.xxxx
		08	048.0021.xxxx
	48.201	08	007.0021.xxxx
		08	007.0025.xxxx
	73.105	08	007.0021.2146
PREVIDÊNCIA	33.101	15	007.0021.xxxx
		15	007.0024.xxxx
		15	082.0492.2015
		15	082.0492.2271
		15	082.0492.2790

¹⁰⁵ Até 1994, as Unidades Orçamentárias 23201 e 23202 (Legião Brasileira de Assistência e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), extintas por lei, ainda tiveram registradas despesas remanescentes.

¹⁰⁶ Até 1995, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo era uma Unidade Orçamentária do Ministério da Educação e do Desporto; a partir de 1996, passa a denominar-se Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, código 48201.

QUADRO I - B
GASTOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS E DOS
PROGRAMAS TÍPICOS DA ÁREA SOCIAL

ÁREA	UO	FUNÇÃO	PROGRAMA/SUBPROGRAMA/ PROJETO/ATIVIDADE
PREVIDÊNCIA (continuação)-	33.101	15	082.0492.2791
	33.201	15	007.0021.xxxx (exceto 2008.0011)
		15	007.0023.xxxx
		15	082.0025.xxxx
		15	008.0030.xxxx
		15	008.0362.xxxx
		15	009.xxxx.xxxx
		15	082.0492.2347.0007
SAÚDE	36.101	13	075.0021.xxxx
		13	075.0411.4433
	36.203	13	075.0021.xxxx
	36.211	13	075.0021.xxxx
		13	075.0024.xxxx
	36.901	13	008.0033.xxxx
		13	008.0034.xxxx
		13	075.0411.4433
		13	075.0021.xxxx
	73.105	13	075.0021.2151
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	38.901	14	009.0042.2539
		14	009.0045.2591
		14	078.0470.2131.0003
		14	078.0470.2131.0115
		14	078.0470.4341
		14	078.0470.4479
SANEAMENTO	36.211	13	076.0021.xxxx
HABIT. E URBANISMO	43.101	10	058.0323.4356

QUADRO II
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

POLÍTICAS	ESFERAS DE GOVERNO RESPONSÁVEL	FORMA DE FINANCIAMENTO
Previdência Social	Governo Federal : MPAS/ INSS	Contribuições Sociais: 1-sobre os salários (empregados e empregadores) 2-sobre o faturamento (FINSOCIAL) 3-sobre o lucro 4-recursos de concursos de prognósticos Receitas Gerais da União
Saúde	Governo Federal, Estados, Municípios	Contribuições Sociais Receitas Gerais da União Recursos dos Orçamentos dos Estados, DF e Municípios
Assistência Social	Governo Federal, Estados, Municípios	Contribuições Sociais Receitas Gerais da União Recursos dos Orçamentos dos Estados, DF e Municípios
Seguro-Desemprego	Governo Federal (Ministério do Trabalho)	Fundo de Amparo ao Trabalhador: 1-contribuição sobre o faturamento (PIS/PASEP) 2-retorno das aplicações
Educação	Governo Federal, Estados, Municípios	Vinculação mínima de receitas de impostos: União (18%) Estados, DF e Municípios (25%); Contribuição sobre os salários - empregador (Salário - Educação)
Habitação	Governo Federal, Estados, Municípios	Contribuição sobre os salários - empregador (FGTS) Recursos dos Orçamentos da União, Estados e Municípios

FONTE: Azeredo (1992).

* Os recursos que financiam as áreas de previdência social, saúde, assistência social e o programa de seguro-desemprego integram o Orçamento da Seguridade Social (com exceção das receitas dos estados, DF e municípios).

QUADRO III
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1994

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Títulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Resultado Banco Central	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Líq. Concursos Prognóstico.	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tit. Divida Agrária	Saldo Exercícios Anteriores
EDUCAÇÃO E CULTURA	231.992	667.401	4.935		348.600		40.994					39.950
Educação de Crianças de 0 a 6 Anos		73.044										30.674
Ensino Fundamental	231.967	539.470										19.753
a) Manutenção do Ensino	218.293	469.986										9.909
b) Expansão e Melhoria	13.674	69.484										1.013
c) Ensino à Distância												929
Ensino Médio												806
a) Manutenção do Ensino												123
b) Expansão e Melhoria												7.242
Ensino Superior					321.702							6.836
a) Manutenção do Ensino					321.702							406
b) Expansão e Melhoria												
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos		7.146										
Educação Física e Desporto	25	328										
Educação Especial		38.609										10
Assistência a Educandos												111
Patrim. Hist. Artist. e Difusão Cultural			4.935									983
Manutenção de Atividades Administr.		8.803			26.898		40.994					
SAÚDE					191.589		100.627	828.589	12.676			
Assistência Médica e Sanitária								784.145	2.225			
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.								724.869				
b) Manut. Operac. SUS - Outros								2.456	188			1.340
c) Manut. Hospitais de Ensino												
d) Reaparelham. Serv. SUS Estados								12.586				
e) Outras Ativ. e Proj. Assist. Méd. San.								44.234	2.036			
Controle de Doenças Transmissíveis								7.472				
Produtos Profiláticos e Terapêuticos								26.821	15			
Manutenção de Atividades Administr.					191.589		100.627	10.150	10.437			

QUADRO III
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1994

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Títulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Resultado Banco Central	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Liq. Concursos Prognóstico.	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE								8.196		370		
Abastecimento de Água								1.680				
Saneamento Geral								4.211				
Sistemas de Esgotos								2.305				
Preserv. Recursos Nat. Renováveis										370		
PREVIDÊNCIA									759		0	66.863
Manutenção de Atividades Administr.									759		0	66.863
ASSISTÊNCIA SOCIAL									5.605			15
Assistência ao Silvícola												15
Manutenção de Atividades Administr.									5.605			
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR												99
Seg., Higiene e Medicina do Trabalho												99
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA										47.564	160.731	1.329
Reforma Agrária										44.954	160.731	1.329
Colonização										2.610		
CIÊNCIA E TECNOLOGIA					84.795							
Outros Programas de Pesquisa					84.795							
HABITAÇÃO E URBANISMO								5.888				155
Transporte Urbano de Massas								5.888				155

QUADRO III
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1994

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Títulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Resultado Banco Central	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Líq. Concursos Prognóstico.	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores
TREINAMENTO RECURSOS HUMANOS	1.914								1.645			6
	1.914								1.645			6
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS		538		1.681.304		1.798		20.593	31.614			1.630
Auxílio-Creche									16.814			4
Assistência Médico-Odontológica		520										4
Inativos				1.012.358				10.038				1.005
Pensionistas				666.807								8
Pensões e Aposentadorias Especiais								10.555				
Vale-Transporte									6.655			20
Auxílio-Refeição		18							8.145			19
Outros Auxílios e Contribuições				2.138								570
Unidades Habitacionais						1.798						
Treinamento Recursos Humanos												
TOTAL	233.906	667.939	4.935	1.681.304	624.984	7.686	141.620	857.377	52.300	47.934	160.732	110.047

ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1995

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Titulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Líq. Concursos Prognóstic. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO-TERRA	TDA-Tit. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
EDUCAÇÃO E CULTURA	522.569	264.178	6.025		60.612				60.399			223.519
Educação de Crianças de 0 a 6 Anos		9.608										
Ensino Fundamental	503.017	243.352							11.516			8.049
a) Manutenção do Ensino	427.107	159.423										7.389
b) Expansão e Melhoria	75.909	83.299							11.516			
c) Ensino à Distância		630										661
Ensino Médio												8.972
a) Manutenção do Ensino												7.970
b) Expansão e Melhoria												1.002
Ensino Superior												102.426
a) Manutenção do Ensino												83.272
b) Expansão e Melhoria												18.431
c) Pesquisa												724
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos	6.850	5.013										
Educação Física e Desporto									48.883			6.275
Educação Especial	12.703											
Assistência a Educandos												2.349
Patrim. Hist. Artist. e Difusão Cultural			6.025									1.781
Manutenção de Atividades Administr.		6.205			60.612							93.668
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO									7697,132			33402,997
Assist. Alim. e Nutric. e Combate Carênc.									7.697			
Alimentação Escolar												33.403
SAÚDE					446.958	26.176			57.618			3.782
Assistência Médica e Sanitária						26.176						3.722
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.												
b) Manut. Operac. SUS - Outros						26.176						
c) Manut. Hospitais de Ensino												3.722
Produtos Profiláticos e Terapêuticos												60
Manutenção de Atividades Administr.					446.958				57.618			

FONTE: SIAFI/SIDOR

ELABORAÇÃO: IPEA/DIPOS

QUADRO IV
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1995

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Titulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Liq. Concursos Prognóstico. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Divida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE					9.609		6.677		6.705			
Abastecimento de Água												
Saneamento Geral												
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações							6.677					
Levantamento do Meio-Ambiente												
Preserv. Recursos Nat. Renováveis					9.609				6.705			
PREVIDÊNCIA									62.131			1.827.659
Aposentadorias												1.070.541
Pensões												393.472
Auxílios												67.084
Outros Benefícios												146.341
Manutenção de Atividades Administr.									62.131			150.222
ASSISTÊNCIA SOCIAL									12.046			18.918
Assistência à Criança e ao Adolescente												4.368
Assistência ao Silvícola									2.748			
Assistência à Velhice												621
Reabilitação Profissional												438
Assistência Social Geral												625
Abono do PIS/PASEP												11.772
Manutenção de Atividades Administr.									9.297			1.093
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR												165.477
Seguro-Desemprego												164.819
Seg., Higiene e Medicina do Trabalho												658
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA										75.111	792.743	
Reforma Agrária										69.943	792.743	
Colonização										5.167		

QUADRO IV

ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1995

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Títulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Recuper. Dep. Judic. COFINS	Renda Líq. Concursos Prognóstico. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tit. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
CIÊNCIA E TECNOLOGIA												-177
Pesquisa Experimental												7
Outros Programas de Pesquisa												-185
HABITAÇÃO E URBANISMO						33.595				1.351		20.868
Habitações Urbanas e Rurais						33.317						
a) com recursos do Tesouro						33.317						
Planejamento Urbano										1.351		
Transporte Urbano de Massas						278						3.557
Manutenção de Atividades Administrat.												17.310
TREINAMENTO RECURSOS HUMANOS												573
Treinamento e Capacitação												573
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS		1.024		1.901.201		33.317			14.069			350.233
Auxílio-Creche									335			78
Assistência Médico-Odontológica		623							28			1.914
Inativos				1.432.502								211.024
Pensionistas				468.104								131.544
Vale-Transporte		202							13.484			1.244
Auxílio-Refeição		199										1.946
Outros Auxílios e Contribuições		0		595					7			1.521
Unidades Habitacionais						33.317						233
Treinamento Recursos Humanos									214			729
TOTAL	522.569	265.201	6.025	1.901.201	517.179	93.088	6.677		220.665	76.462	792.743	2.644.255

¹ Inclui a Contribuição Adicional sobre Receita de Concursos de Prognósticos (125).² Inclui saldos de convênios.

QUADRO V
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1996

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Titulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Multas s/ Receitas Adm. SRF	Renda Líq. Concursos Prognóstic. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
EDUCAÇÃO E CULTURA	641.786	142.120	4.704		57.542				38.221			320.527
Educação de Crianças de 0 a 6 Anos		11.852										1.361
Ensino Fundamental	631.291	88.761										198.307
a) Manutenção do Ensino	490.088	44.921										185.237
b) Expansão e Melhoria	140.303	31.505										13.071
c) Ensino à Distância	900	12.336										
Ensino Médio												12.695
a) Manutenção do Ensino												12.259
b) Expansão e Melhoria												436
Ensino Superior												78.122
a) Manutenção do Ensino												56.677
b) Expansão e Melhoria												21.404
c) Pesquisa												40
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos		20.008										6.046
Educação Física e Desporto									36.259			10.489
Educação Especial	10.495	2.543										9.148
Assistência a Educandos		11.225										367
Patrim. Hist. Artíst. e Difusão Cultural			4.704									99
Manutenção de Atividades Administr.		7.731			57.542				1.962			3.893
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO									72.577			
Assist. Alim. e Nutric. e Combate Carênc.									27.433			
Alimentação Escolar									45.143			
SAÚDE					493.337	1.216.361			3.452			25.005
Assistência Médica e Sanitária						1.216.361			3.452			23.846
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.						1.216.361						15.154
b) Manut. Operac. SUS - Outros									431			
c) Manut. Hospitais de Ensino												8.692
e) Outras Ativ. e Proj. Assist. Méd. San.									3.021			
Manutenção de Atividades Administr.					493.337							1.160

QUADRO V
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1996

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Títulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Multas s/ Receitas Adm. SRF	Renda Líq. Concursos Prognóstic. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE							19.705		3.398	38.131		
Abastecimento de Água									846	1.100		
Saneamento Geral									2.552	28.607		
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações							17.561			6.989		
Levantamento do Meio-Ambiente										961		
Preserv. Recursos Nat. Renováveis							2.144			475		
PREVIDÊNCIA									49.282			1.524.765
Aposentadorias												400.000
Pensões												433.080
Auxílios												300.000
Outros Benefícios												298.569
Manutenção de Atividades Administr.									49.282			93.115
ASSISTÊNCIA SOCIAL									68.956			
Assistência à Criança e ao Adolescente									68.024			
Assistência Comunitária									893			
Geração de Renda									40			
Manutenção de Atividades Administr.												
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR									14.937			
Seguro-Desemprego												164.819
												164.819
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA										108.198	399.875	
Reforma Agrária										107.653	399.875	
Apoio ao Pequeno Produtor Rural										0		
Colonização										544		

QUADRO V
ABERTURA DOS PRINCIPAIS ITENS DE "OUTRAS FONTES" - 1996

PERÍODO: ATÉ DEZEMBRO

VALORES EM R\$ MIL DE DEZ/96, UTILIZANDO O IGP/DI MÊS A MÊS

ÁREA DE GASTOS	Salário Educação	ABERTURA DE "OUTRAS FONTES" DA TABELA 4.12										
		Rec. Aplic. Salário Educação	Contr. S/ Arrecad. F. Invest.	Contr. Plano Seg. Soc. Servidor	Titulos Respons. Tes. Nac.	Emprést. Internos	Doações Entidades Internac.	Multas s/ Receitas Adm. SRF	Renda Líq. Concursos Prognóstic. ¹	Contr. Esp. PIN/PRO- TERRA	TDA-Tít. Dívida Agrária	Saldos Exercícios Anteriores ²
CIÊNCIA E TECNOLOGIA												79.305
Pesquisa Experimental												75.506
Outros Programas de Pesquisa												3.799
HABITAÇÃO E URBANISMO							311			44.763		8.937
Habitações Urbanas e Rurais										38.254		
Planejamento Urbano										1.351		
Transporte Urbano de Massas							311			5.158		8.937
TREINAMENTO RECURSOS HUMANOS												
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS		3.194		2.023.935				702.636	18.300	110		18.850
Auxílio-Creche									539			153
Assistência Médico-Odontológica									14.840			3.069
Inativos				1.310.813				452.390				11.348
Pensionistas				710.551				250.246				1.791
Pensões e Aposentadorias Especiais												
Vale-Transporte		177							773			387
Auxílio-Refeição									1.962			664
Outros Auxílios e Contribuições		3.017		2.571					5			795
Unidades Habitacionais												490
Treinamento Recursos Humanos									181	110		153
TOTAL	641.786	145.314	4.704	2.023.935	550.879	1.216.361	20.016	702.636	254.186	191.202	399.875	2.142.208

¹ Inclui a Contribuição Adicional sobre Receita de Concursos de Prognósticos (125).

² Inclui saldos de convênios.

QUADRO VI
GASTO SOCIAL FEDERAL - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

ÁREA DE ATUAÇÃO	1994	1995	1996
EDUCAÇÃO E CULTURA	8.590.472	7.871.405	7.104.739
Educação Criança de 0 a 6 Anos	73.045	11.270	13.294
Ensino Fundamental	1.716.042	1.329.647	1.321.820
a) Manutenção do Ensino	827.542	742.645	975.344
b) Expansão e Melhoria	885.792	584.031	333.240
c) Ensino à Distância	2.708	2.971	13.236
Ensino Médio	582.408	581.915	466.835
a) Manutenção do Ensino	475.857	503.376	426.751
b) Expansão e Melhoria	106.551	78.539	40.084
Ensino Superior	5.062.374	4.634.207	4.097.868
a) Manutenção do Ensino	4.937.885	4.493.795	4.013.314
b) Expansão e Melhoria	83.399	96.188	69.456
c) Pesquisa	41.090	44.224	15.098
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos	7.146	12.265	26.054
Educação Física e Desporto	18.129	63.799	51.270
Educação Especial	48.474	23.428	35.328
Assistência a Educandos	172.646	222.451	196.467
Patrim. Hist. Artíst. e Difusão Cultural	32.059	186.138	152.765
Manutenção de Atividades Administr.	878.149	806.285	743.038
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	716.751	880.619	506.668
Assist. Alim. e Nutric. e Combate Carênc.	52.319	145.981	35.316
Alimentação Escolar	664.256	731.707	465.287
Distribuição Emergencial de Alimentos	176	2.931	6.065
SAÚDE	12.729.657	15.409.043	13.580.395
Assistência Médica e Sanitária			
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.	6.455.896	8.380.111	8.169.054
b) Manut. Operac. SUS - Outros	674.402	521.763	495.827
c) Manut. Hospitais de Ensino	715.706	667.235	672.923
d) Reaparelham. Serv. SUS Estados	198.489	119.311	11.522
e) Outras Ativ. e Proj. Assist. Méd. San.	732.173	488.727	732.906
Pesquisa	60.611	183.965	179.428
Controle de Doenças Transmissíveis	271.895	303.605	146.851
Vigilância Sanitária	2.791	4.816	5.704
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	358.977	611.123	353.892
Manutenção de Atividades Administr.	3.258.717	4.128.387	2.812.288

QUADRO VI
GASTO SOCIAL FEDERAL - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE	740.803	427.649	818.286
Abastecimento de Água	41.308	22.872	35.039
Saneamento Geral	165.230	144.386	470.112
Sistemas de Esgotos	32.396	11.012	14.267
San. Geral e Esgotos, c/rec. do FGTS ¹	435.282	171.848	169.192
Preserv. Recursos Nat. Renováveis	62.856	24.827	25.486
Defesa Contra Erosão, Secas, Inund.	1.454	46.166	97.490
Levantamento do Meio-Ambiente	2.277	2.425	6.700
Manutenção de Atividades Administr.		4.113	
PREVIDÊNCIA	32.622.094	39.898.478	45.478.784
Aposentadorias	19.229.474	24.004.879	28.099.829
Pensões	6.975.584	8.571.290	9.761.223
Auxílios	1.589.534	1.666.075	2.141.859
Outros Benefícios	2.611.669	3.187.708	3.268.410
Manutenção de Atividades Administr.	2.215.833	2.468.526	2.207.463
ASSISTÊNCIA SOCIAL	989.817	1.143.821	1.196.342
Assistência à Criança e ao Adolescente	235.303	240.168	215.953
Assistência ao Silvícola	19.510	42.174	25.135
Assistência à Velhice	12.424	26.954	23.314
Assistência Comunitária	12.273	8.581	30.605
Reintegração Social	38.267	2.073	3.919
Reabilitação Profissional	451.721	5.504	6.707
Assistência Social Geral	220.319	63.112	63.161
Abono do PIS/PASEP		544.505	558.408
Benefícios de prestação continuada			131.542
Geração de Renda			52.017
Manutenção de Atividades Administr.		210.750	85.581
EMPREGO DEFESA DO TRABALHADOR	2.200.266	3.363.807	3.823.164
Ordenamento de Emprego e Salário	2.980	3.618	1.462
Seg., Higiene e Medicina do Trabalho	16.432	11.669	12.491
Capacitação de Recursos Humanos	508	18.876	262.536
Seguro Desemprego	2.116.903	3.264.450	3.491.373
Intermediação do Emprego			26.936
Manutenção de Atividades Administr.	63.443	65.194	28.366
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	540.105	1.250.697	1.140.167
Reforma Agrária	331.429	1.044.911	1.055.315
Colonização	5.785	10.641	3.875
Apoio ao Pequeno Produtor Rural	202.891	195.145	80.977
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	648.614	550.804	568.994
Pesquisa Aplicada	21.296	39.135	61.444
Pesquisa Experimental	138.192	94.005	127.361
Outros Programas de Pesquisa	346.955	275.302	240.605
Manutenção de Atividades Administr.	142.171	142.362	139.584

QUADRO VI
GASTO SOCIAL FEDERAL - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

HABITAÇÃO E URBANISMO	930.159	878.378	1.346.351
Habitações Urbanas e Rurais			
a) com recursos do Tesouro	472		196.361
b) com recursos do FGTS	388.417	261.908	713.441
Planejamento Urbano			
a) com recursos do Tesouro	644	17.168	9.887
b) com recursos do FGTS	72.382	27.204	26.138
Transporte Urbano de Massa	468.244	572.098	400.524
TREINAMENTO RECURSOS HUMANOS	69.892	49.598	20.641
Treinamento e Capacitação	69.892	49.598	20.641
BENEFÍCIOS A SERVIDORES	14.447.951	19.637.861	19.841.911
Auxílio-Creche	76.924	252.482	229.106
Assistência Médico-Odontológica	235.840	380.562	455.379
Inativos	7.605.707	12.059.214	12.188.494
Pensionistas	3.310.844	5.022.391	5.029.775
Pensões e Aposentadorias Especiais	1.969.063	663.027	638.552
Vale-Transporte	152.316	173.299	169.132
Auxílio-Refeição	623.180	718.694	592.978
Outros Auxílios e Contribuições ¹	351.849	213.565	420.275
Unidades Habitacionais	28.871	89.569	52.593
Treinamento Recursos Humanos	93.357	65.058	65.627
TOTAL	75.226.581	91.362.160	95.426.442

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹ Inclui Obrigações Patronais e Contribuições do PASEP

QUADRO VII
FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

ÁREA DE ATUAÇÃO	1994	1995	1996
EDUCAÇÃO E CULTURA	2.138.017	2.326.952	1.762.661
Educação Criança de 0 a 6 Anos		0	
Ensino Fundamental	83.559	40.480	105.064
a) Manutenção do Ensino	29.301	40.470	105.064
b) Expansão e Melhoria	54.258		
c) Ensino à Distância		10	
Ensino Médio	197.406	202.427	38.875
a) Manutenção do Ensino	102.408	127.222	38.824
b) Expansão e Melhoria	94.998	75.205	51
Ensino Superior	1.106.873	1.289.042	1.295.405
a) Manutenção do Ensino	1.106.873	1.263.407	1.290.487
b) Expansão e Melhoria		19.829	4.918
c) Pesquisa		5.806	
Ens. Supletivo e Ed. Jovens e Adultos			
Educação Física e Desporto	11.930	1.309	100
Educação Especial		4.827	1.328
Assistência a Educandos	138.377	105.277	23.750
Patrim. Hist. Artíst. e Difusão Cultural	4.914	85.915	63.825
Manutenção de Atividades Administr.	594.958	597.675	234.314
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	332.723	449.947	2.119
Assist. Alim. Nutric. Combate Carênc.		66.118	2.119
Alimentação Escolar	332.723	383.829	
Distribuição Emergencial de Alimentos			
SAÚDE	5.429.163	1.550.971	2.103.019
Assistência Médica e Sanitária			
a) AIH's e Atend. Ambulat. Est. e Mun.	1.932.061		851.324
b) Manut. Operac. SUS - Outros	186.511		243
c) Manut. Hospitais de Ensino	210	92.473	47.141
d) Reparelham. Serv. SUS Estados	900		
e) Outras Ativ. Proj. Assist. Méd. San.	447.851	404.579	238.340
Pesquisa	19.737	63.493	
Controle de Doenças Transmissíveis	77.666		105.825
Vigilância Sanitária	242		
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	6.411	2.734	170.249
Manutenção de Atividades Adm.	2.757.574	987.692	689.897

QUADRO VII
FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE	1.271	1.647	35.345
Abastecimento de Água	36		12.640
Saneamento Geral	1.235		9.666
Sistemas de Esgotos			11.996
San. Geral e Esgotos, c/rec. do FGTS ¹			
Preserv. Recursos Nat. Renováveis			
Defesa Contra Erosão, Secas, Inund.			1.043
Levantamento do Meio-Ambiente		1.647	
Manutenção de Atividades Administr.			
PREVIDÊNCIA	4.194.601	6.313.337	8.711.430
Aposentadorias	2.593.020	3.950.823	5.405.625
Pensões	960.656	1.430.692	1.559.352
Auxílios	238.642	314.223	550.143
Outros Benefícios	397.059	548.262	603.153
Manutenção de Atividades Administr.	5.224	69.337	593.157
ASSISTÊNCIA SOCIAL	118.732	224.884	32.912
Assistência à Criança e ao Adolescente	68.742	58.644	
Assistência ao Silvícola	8.986	39.426	3.331
Assistência à Velhice	2.469	11.149	1.020
Assistência Comunitária	2.374	7.488	301
Reabilitação Profissional	22.796		
Assistência Social Geral		7.054	
Abono do PIS/PASEP			
Manutenção de Atividades Administr.	13.365	101.123	28.260
EMPREGO DEF. TRABALHADOR	1.686	1.510	0
Ordenamento de Emprego e Salário	12	17	
Seg., Higiene e Medicina do Trabalho	1.663	1.493	
Capacitação de Recursos Humanos	11		
Seguro Desemprego			
Manutenção de Atividades Administr.			
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	761	58.037	150.000
Reforma Agrária	661	57.209	150.000
Colonização	100	828	
Apoio ao Pequeno Produtor Rural			
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	73.367	218.102	76.595
Pesquisa Aplicada		0	
Pesquisa Experimental	9.775	21.369	1.847
Outros Programas de Pesquisa	3.822	95.513	
Manutenção de Atividades Administr.	59.770	101.220	74.748

QUADRO VII
FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - 1994/96

Valores em R\$ Mil de dez./96 deflacionados pelo IGP/DI

HABITAÇÃO E URBANISMO	25.960	217.329	243.081
Habitações Urbanas e Rurais com recursos do Tesouro			75.995
Planejamento Urbano com recursos do Tesouro			
Transporte Urbano de Massa	25.960	217.329	167.086
TREINAMENTO REC. HUMANOS	14.577	3.674	0
Treinamento e Capacitação	14.577	3.674	
BENEFÍCIOS SERV.	6.075.689	11.042.514	5.394.896
Auxílio-Creche	3.651	53.234	3.477.436
Assistência Médico-Odontológica	13.740	148.341	1.202.211
Inativos	3.216.534	6.669.054	181.969
Pensionistas	2.173.424	2.880.385	16.652
Pensões e Aposentadorias Especiais		307.152	248
Vale-Transporte	15.558	44.420	35.396
Auxílio-Refeição	112.227	258.444	462
Outros Auxílios e Contribuições ¹	535.213	679.213	480.522
Unidades Habitacionais	542		
Treinamento Recursos Humanos	4.800	2.270	
TOTAL	18.406.547	22.408.904	18.512.058

Fonte: SIAFI/SIDOR (CIPEA)

¹ Inclui Obrigações Patronais e Contribuições do PASEP