

*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*

Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Ivete Simionatto
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lucia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Financeirização, fundo público e política social / Evilasio Salvador...[et al.]
(orgs.). — São Paulo : Cortez, 2012.

Outros organizadores: Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Sara Granemann

Vários autores.

"Apoio: Edital MCT/CNPq 14/2010 -- Universal".

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-1996-1

1. Despesas públicas - Brasil 2. Finanças públicas - Brasil 3. Fundos públicos - Brasil 4. Orçamento - Brasil 5. Previdência social - Brasil 6. Seguridade social - Brasil I. Salvador, Evilasio. II. Behring, Elaine. III. Boschetti, Ivanete. IV. Granemann, Sara.

12-12929

CDD-368.400981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Fundo público e política social : Bem-estar
social 368.400981

Evilasio Salvador • Elaine Behring
Ivanete Boschetti • Sara Granemann
(Orgs.)

Financeirização, fundo público e política social

Apoio

Edital MCT/CNPq 14/2010 — Universal



5

Financiamento tributário da política social no pós-Real*

*Evilasio Salvador***

Introdução

No capitalismo ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando das políticas neolibe-

* Este capítulo é decorrente da pesquisa Financiamento Tributário da Política Social no Pós-Real e contou com apoio financeiro do CNPq no âmbito do Edital Universal.

** Economista, mestre e doutor em Política Social. Professor do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: evilasioss@unb.br.

rais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo.

O orçamento público é que garante concretude a ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. O fundo público deve assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais. Contudo, não basta a análise de como os recursos são alocados, uma questão fundamental é como as políticas sociais são financiadas, ou seja: sobre quem recai o financiamento do Estado?

Este capítulo tem por objetivo analisar as fontes de financiamento das políticas sociais no período de 2001 a 2011. O texto ressalta inicialmente as contradições do fundo público e a sua importância na garantia dos direitos sociais. Em seguida, destaca-se o financiamento tributário do Estado brasileiro, destacando a expressiva regressividade da carga tributária. Por fim, apresenta uma análise do financiamento e dos recursos aplicados nas funções¹ orçamentárias: assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, direitos da cidadania, habitação e saneamento, no período de 2001 a 2011.

Fundo público e orçamento público: a importância para garantir direitos

No capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalis-

1. Função é a classificação da despesa orçamentária que tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa. A especificação das funções é fixada, em nível nacional, pela Portaria MPOG n. 42, de 14 de abril de 1999 (DOU de 15 abr. 1999).

mo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

No Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da social-democracia ocorridas nos países desenvolvidos. Até mesmo as “reformas” realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania.

Para Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. De acordo com Behring (2004), o argumento de Oliveira (1998) indica o lugar estrutural do fundo público no capitalismo, revelando sua maturidade e contradições. Com isso, para a autora, o Estado tem que se apropriar de parcela significativa da mais-valia com a finalidade de assegurar as condições de produção e das condições de reprodução capitalista. Nesse o processo, “o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional” (BEHRING, 2004, p. 164).

Existe uma miríade de formas de gastos sociais e de financiamento, incluindo a questão da manutenção e da valorização dos capitais pela via da dívida pública. A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos, que, muitas vezes, funcionam como uma “acumulação primitiva”. Nas palavras de Mészáros (2003, p. 29), “apesar de todos os protestos em contrário, combinando com fantasias neoliberais relativas ao ‘recuo das fronteiras do Estado’, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado”. Isto somente se torna possível apropriar-

do parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998).

O fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas (SALVADOR, 2010):

- I) Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- II) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- III) Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- IV) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.²

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010), é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

2. O que vive da renda proveniente da aplicação de capitais no mercado financeiro.

Com isso, a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público. No Brasil, os recursos do orçamento público federal são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. A LOA 2012 fornece pistas dos valores em disputa no fundo público brasileiro: R\$ 2.257.289.322.537,00 (dois trilhões, duzentos e cinquenta e sete bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, trezentos e vinte e dois mil quinhentos e trinta e sete reais). Desse orçamento, R\$ 655,49 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública. Então, o Orçamento Geral da União, exceto refinanciamento, alcança o montante de R\$ 1,601 trilhão. Desse montante, R\$ 535,79 bilhões destinam-se às políticas da seguridade social.³ Do total de R\$ 1,464 trilhão dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 365,45 bilhões serão destinados, em 2012, ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, ou seja, $\frac{1}{4}$ do orçamento público brasileiro é comprometido com a esfera financeira da economia.

No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido, em 2009, para o capital financeiro. De acordo com Inesc (2010), com esses recursos seria possível custear o Programa Bolsa Família durante 108 anos (mantido fixo o valor do benefício do programa de 2009). Ou, ainda, seria possível o governo federal custear a educação durante quarenta anos, se mantido o mesmo valor gasto no orçamento fiscal de 2009.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

3. Incluindo todas as despesas executadas nas políticas de previdência, assistência social, saúde e seguro-desemprego.

O orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, conforme Fabrício de Oliveira (2009), ou seja, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. O autor ressalta que a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

Assim, para Fabrício de Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações.

A Constituição Federal (CF), ainda que tenha seus limites, contemplou avanços em alguns aspectos relacionados aos direitos da cidadania, sobretudo os direitos trabalhistas e sindicais, às políticas de previdência, assistência social e saúde, que vão edificar a seguridade social no país, aos direitos educacionais, entre outros. A efetivação dessas conquistas e a perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil deveriam implicar aporte prioritário e considerável de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares. Contudo, esse direcionamento vai ser frustrado a partir da década de 1990, marcada pelo predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, em

cenário claramente desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Constituição de 1988.

Financiamento regressivo do orçamento público

Uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária. O sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas.

A correlação das forças sociais é importante para compreender a composição do fundo público no Brasil. Nessa perspectiva, O'Connor (1977, p. 203) considera as finanças tributárias como uma forma de exploração econômica que requer, por isso, análise de classe. Para o autor “cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes”. A defesa do imposto fortemente progressivo foi feita por Marx e Engels (1982), em 1848, no *Manifesto Comunista* como forma de redistribuição da renda da burguesia.

No Brasil engendrou-se, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma perversa concentração de renda via financiamento do orçamento público. Essa situação permaneceu inalterada no governo do presidente Lula. O último projeto de “reforma” tributária⁴ que se encontra na Câmara dos Deputados não altera a regressividade do sistema tributário e acaba com as fontes exclusivas de financiamento das políticas sociais, alterando de forma substancial a vinculação das fontes de financiamento exclusivas das políticas da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), educação e trabalho.

4. Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008, que “altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”.

A arrecadação tributária de 2009 alcançou 35,39% do PIB, isto é, R\$ 1,04 trilhão.⁵ A análise dos dados por base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda) revela que:

- a) do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadados, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,90% da arrecadação tributária das três esferas de governo;
- b) quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios;
- c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IPRJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões);
- d) a carga tributária sobre patrimônio tem participação irrisória sobre o montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB.

Um aspecto particular da tributação sobre a renda no Brasil é que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do IR e sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. Enquanto a tributação dos salários obedece às quatro alíquotas estabelecidas na legislação, os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e área total do imóvel; e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam

5. Conforme pesquisa que coordenamos para o Sindifisco Nacional (2010).

entre 0,01% e 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação, privilegiando os rentistas. Essa situação vigente no país evidencia uma maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho no capitalismo brasileiro do século XXI.

Essa falta de isonomia criou uma situação esdrúxula no país, com “poucos” contribuintes apresentando elevada renda tributável. A título de exemplo, dos 23,5 milhões de declarações de ajuste de imposto de renda do ano-base de 2006 (exercício de 2007), apenas 5.292 contribuintes apresentaram rendimentos tributáveis acima R\$ 1 milhão (BRASIL, 2009). Paradoxalmente, o número de milionários no país não para de crescer. Conforme revelou o levantamento da *The Boston Consulting Group* (BCG), o Brasil tinha, em 2008, 220 mil milionários, uma expansão de 15,7% em relação ao ano anterior (WIZIACK, 2008). A fortuna desses milionários está estimada em aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, o que equivale a praticamente metade do PIB brasileiro. Para o BCG, milionários são aqueles que têm mais de US\$ 1 milhão aplicado no mercado financeiro.

Financiamento tributário das funções típicas da seguridade social: previdência, assistência social e saúde⁶

O debate sobre as formas de financiamento da seguridade social no Brasil após a CF/88 revela as divergências entre aqueles que defendem o princípio da totalidade estatuído na Carta Magna e os defensores da separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde.

6. Os dados do orçamento foram extraídos no sistema Siga Brasil sobre planos e orçamentos públicos. O sistema desenvolvido pelo Senado Federal reúne um grande acervo de dados orçamentários em um único site na internet, disponibilizando também senha de especialista para o estudo dos dados. As fontes de dados disponibilizadas no Siga Brasil referem-se à execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), que constituem a base das informações mensais coletadas que se relacionam com os registros do Orçamento e do Balanço Geral da União.

O que prevaleceu no custeio da seguridade social, a partir da implantação do Plano Real, foi a separação das fontes orçamentárias com os recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores sendo exclusivamente utilizados nos gastos da previdência social, enquanto as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira foram destinadas para as políticas de saúde e assistência, não contribuindo para o fortalecimento da concepção de seguridade social na sua totalidade (SALVADOR, 2010).

A Tabela 1 apresenta os dados referentes à importância relativa de cada fonte no financiamento dos gastos típicos da seguridade social (previdência social, assistência social e saúde), no período de 2001 a 2011. As fontes de recursos que predominam nos anos estudados são as contribuições sociais, em contraste com os recursos advindos de impostos. As contribuições sociais obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado, ou seja, sua instituição deve atender a uma finalidade específica. Assim, as contribuições têm um caráter parafiscal no sentido de que seu objetivo não é arrecadar para fazer face às despesas fiscais do governo. As contribuições são arrecadadas pelo Poder Público em nome de entidades com atribuições específicas que possuem orçamento próprio, destacando-se aquelas destinadas ao financiamento do sistema de seguridade social (ARAÚJO, 2005).

Uma análise das fontes de financiamento da seguridade de forma desagregada revela que os recursos provenientes dos impostos em gerais representaram, na média do período analisado, apenas a quinta fonte de custeio da seguridade social, 7% do total (Tabela 1). Os chamados recursos ordinários (impostos em geral) chegaram a representar 9,23% do total das fontes de financiamento das políticas de seguridade social, em 2001, tendo sua participação reduzida para 6,45%, em 2011.

Esse fato revela que a participação da fonte de impostos federais e dos próprios recursos desvinculados das Contribuições Sociais vem perdendo importância no financiamento da seguridade social, e, no caso dos recursos desvinculados pela Desvinculação de Recursos da

União (DRU), que aparecem na tabela como recursos ordinários, não estão retornando para a finalidade a que foram arrecadadas. Portanto, os recursos provenientes de impostos apresentados na Tabela 1 podem ser, na realidade, oriundos da desvinculação orçamentária, os quais graças à “alquimia” possibilitada pela DRU (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006), transformam-se em recursos ordinários, ou seja, do orçamento fiscal. Ocorre uma ausência de discriminação e clareza na divulgação dos dados da execução orçamentária, pois nos relatórios oficiais não há evidenciação no âmbito da fonte orçamentária “recursos do Tesouro”, homogeneizando-se recursos desvinculados com impostos recolhidos no âmbito do orçamento fiscal.

As contribuições sociais representaram em média 89,46% das fontes de financiamento da seguridade social no período de 2001 a 2011 (Tabela 1). Entre as contribuições mais significativas do período destacam-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), 46,68%, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 26,05%, e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), 7,97% (Tabela 1).

Os dados da Tabela 1 revelam a importância da CETSS para o financiamento da seguridade social, no período analisado ocorreu um crescimento, acima da inflação, de 64,63% dessa fonte que advém das contribuições sociais sobre a folha de pagamento das empresas e da contribuição direta dos trabalhadores para a previdência social.

Desde 2004, essa fonte de arrecadação vem em processo constante de crescimento, refletindo o melhor desempenho do mercado de trabalho no período. Prado (2008) aponta para uma revitalização do mercado de trabalho após 2004, destacando a queda na taxa de desemprego, a elevação na média de empregos formais e o aumento do tempo médio de permanência no emprego. Contudo, conforme Pochmann e Campos (2008), a dinâmica no mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma grande heterogeneidade, em função da elevada presença de postos de trabalhos sem carteira assinada e de formas de ocupações não assalariadas (trabalhador autônomo, independente, conta própria, cooperativado, sem remuneração, entre outros).

TABELA 1
Financiamento da Seguridade Social no período de 2001 a 2011
Em R\$ milhões constantes, deflacionados pelo IGP-DI

Fontes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média	Parti. (%)	Var. (%)
1. Recursos Provenientes de Impostos	31.173	25.768	33.450	21.365	19.656	14.494	20.138	37.566	39.264	33.612	33.436	28.175	7,00%	7,26%
1.1 Recursos Ordinários	31.173	25.768	33.450	21.365	19.656	14.494	20.138	37.566	39.264	33.612	33.436	28.175	7,00%	7,26%
2. Contribuições Sociais	296.786	312.119	317.353	307.632	322.701	353.035	377.666	391.815	401.727	418.808	461.024	360.061	89,46%	55,34%
2.1 CETSS	157.387	158.345	159.406	151.306	158.858	176.384	184.683	210.236	213.871	236.990	259.109	187.871	46,68%	64,63%
2.1.2 Contribuição Empregadores (PJ)	102.146	100.690	100.054	93.630	100.715	112.192	118.373	124.286	125.776	138.620	144.762	114.659	28,49%	41,72%
2.1.3 Contribuição Trabalhadores (PF)	44.124	44.514	41.546	44.054	43.850	50.312	56.534	70.150	72.105	80.747	95.944	58.534	14,54%	117,44%
2.1.4 Outras contribuições	11.116	13.142	17.805	13.623	14.293	13.880	9.777	15.800	15.989	17.622	18.403	14.677	3,65%	65,55%
2.2 CSLL	16.125	23.247	24.289	23.744	26.272	31.905	33.870	40.597	46.258	39.374	47.033	32.065	7,97%	191,67%
2.3 Cofins	88.093	92.908	97.225	96.702	94.721	97.621	103.595	119.829	115.733	115.984	130.996	104.855	26,05%	48,70%
2.4 Plano de Seguridade Social do Servidor	8.062	7.961	3.553	3.511	6.286	6.938	9.118	7.418	9.415	9.657	9.576	7.409	1,84%	18,77%
2.5 Contribuição Patronal — Seguridade Servidor	—	—	3.576	4.781	9.470	9.343	13.603	11.556	13.805	14.521	12.317	8.452	2,10%	—
2.6 Contribuição para o Custeio Pensão Militares	—	—	—	1.324	1.253	1.489	1.588	1.343	1.397	1.670	1.659	1.066	0,26%	—
2.7 CPMF	27.119	29.658	29.237	26.095	25.797	29.248	31.100	702	1.122	313	—	18.217	4,53%	—
2.8 Renda de Loteria e Prognósticos	—	—	66	168	44	107	108	135	126	299	335	126	0,03%	—
3. Outras fontes	6.394	6.080	4.436	4.529	4.206	4.949	5.357	5.682	5.102	37.409	24.239	9.853	2,45%	279,11%
3.1 Recursos Próprios Financeiros	1.009	1.371	595	1.233	950	1.615	918	386	399	132	442	823	0,20%	-56,23%
3.2 Recursos Próprios não Financeiros	3.062	3.175	2.778	2.446	2.304	2.577	3.639	4.280	3.848	4.505	3.764	3.307	0,82%	22,91%
3.3 Operação de Crédito	1.414	1.240	653	439	517	312	133	35	8	2.471	60	662	0,16%	-95,79%
3.4 Juros de Mora SRF/SF	774	—	—	—	—	—	—	—	—	2.646	—	311	0,08%	—
3.5 Compensação Financeira Petróleo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13.218	24	1.204	0,30%	—
3.6 Outras Receitas Originárias	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.653	514	0,13%	—
3.7 Remuneração do Tesouro Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.271	206	0,05%	—
3.8 Alienação de Bens Apreendidos	25	76	30	29	25	21	21	92	22	21	72	39	0,01%	188,77%
3.9 Outros Recursos	109	217	380	383	410	425	646	889	826	14.417	11.954	2.787	0,69%	1.0851,86%
4. Fundo de Combate à Pobreza	3.127	3.706	2.197	7.836	7.267	9.000	12.340	2.854	80	20	—	4.403	1,09%	—
Total	337.480	347.673	357.436	341.363	353.830	381.478	415.501	437.918	446.173	489.848	518.699	402.491	100,00%	53,70%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Mesmo com aumento na geração de postos de trabalhos formais após 2004, Krein (2007) revela também o crescimento de novas formas de contratação atípicas que buscam aumentar ainda mais a flexibilização das relações de trabalho. Esses contratos atípicos já alcançam onze modalidades, entre elas: funcionário público demissível, contrato temporário, safra, obra certa, prazo determinado, aprendiz, primeiro emprego. De acordo com o autor, nesses contratos são reduzidos os direitos trabalhistas e a proteção social, pois não há garantia das estabilidade provisórias (por exemplo, a de gestante) e também não é devido o aviso prévio, reduzindo-se o recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O trabalhador não tem direito ao seguro-desemprego e há limitações ao gozo de férias.

Em uma análise desagregada da arrecadação da CETSS, a partir das informações disponíveis nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) e nas estatísticas da arrecadação de contribuições divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível observar três subníveis dessa contribuição social (Tabela 1): a contribuição dos empregadores e outras de Pessoas Jurídicas (PJ), contribuição dos trabalhadores assalariados e outras de Pessoas Físicas (PF) e outras contribuições previdenciárias.

O principal encargo dos empregadores para o financiamento da seguridade social (particularmente a previdência social) é a contribuição das empresas sobre segurados assalariados. A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente do trabalho, conforme o índice de risco. Além disso, existe o recolhimento feito pelas empresas no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), as contribuições decorrentes de decisões judiciais (como reclamatória trabalhista) e a dos regimes de parcelamentos e débitos.

No âmbito das Pessoas Físicas (PF) são os trabalhadores assalariados os principais contribuintes da previdência social. A contribuição

é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário de contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 430,78 (abril/2012). Além disso, em menor volume estão as contribuições individuais, do segurado facultativo e do segurado especial.

De acordo com os dados levantados é possível afirmar que dos R\$ 144,7 bilhões arrecadados, em 2011, na fonte CETSS, cerca de dois terços do montante advém da contribuição dos empregadores e um terço dos empregados, excluindo-se do cálculo as outras contribuições previdenciárias. No caso dos empregadores, a contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas, os quais, muitas vezes, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir um tributo sobre o consumo. A regressividade existe também no lado das contribuições dos trabalhadores, em função da existência do teto de contribuição. Isso significa que os contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda.

O governo, não tendo conseguido aprovar a PEC n. 233/2008 (reforma tributária) que estabelecia reduções gradativas da contribuição previdenciária patronal para a previdência social, vem adotando desde 2011 medidas pontuais,⁷ visando eliminar a atual contribuição previdenciária sobre a folha (principal tributo que financia a seguridade social) e adotando uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas (descontando as receitas de exportação). De acordo com o Ministério da Fazenda (2012), a mudança de base da contribuição da folha de pagamento para uma alíquota sobre a receita bruta das empresas beneficia os setores econômicos contemplados na lei, porque a alíquota sobre a receita bruta foi fixada em um patamar inferior ao da alíquota cobrada sobre a folha de pagamento.

7. Ver, nesse sentido, a Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Além disso, no dia 3 de abril de 2012, o governo anunciou a desoneração sobre a folha de pagamento de quinze setores, em uma renúncia fiscal que deve chegar a R\$ 7,2 bilhões por ano (*Folha de S.Paulo*, 3 abr. 2012). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1071039-desoneracao-da-folha-de-15-setores-vai-custar-r-72-bi-ao-ano.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

A desoneração da contribuição patronal, além de agravar a regressividade do financiamento tributário da seguridade social, provocará o enfraquecimento da solidariedade no custeio da previdência social, um compromisso historicamente construído no Brasil. Trata-se de uma fonte segura no financiamento da seguridade social no país e que, no período recente, com a retomada do crescimento econômico, vem superando o montante da arrecadação das demais contribuições sociais destinadas às políticas de previdência, assistência social e saúde.

As justificativas apresentadas são de cunho econômico, visando aumentar a competitividade das empresas brasileiras. Dentre os argumentos apresentados, é que são elevados os encargos sobre a folha de pagamento, o que seria impeditivo de aumentar a contratação de empregados formalizados. Por consequência, seguindo a lógica dessa argumentação, a redução da contribuição previdenciária geraria mais emprego assalariado no país. Na realidade, a base desse raciocínio é fundada em dois “mitos”: 1) que são elevados os encargos sociais sobre a folha de pagamento no Brasil e 2) que a simples redução da contribuição previdenciária implicaria a geração de mais postos de trabalhos formais na economia.

Na realidade, o custo com salários no Brasil é muito baixo, conforme revelam os dados do Dieese (2011), com base nas informações do Department of Labor (Bureau of Labor Statistics, 2009), quando comparado a outros países no mundo. Os empresários no Brasil alardeiam que os encargos sociais representam 102% do salário dos trabalhadores. Contudo, não explicitam à sociedade que nesses cálculos estão inclusos os direitos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores, como: o pagamento de férias, 13º salário, descanso semanal remunerado e FGTS. De acordo com o Dieese (2011), somente aquela parcela do custo do trabalho que não vai para o bolso do trabalhador devem ser considerada como encargos sociais. Nesse caso, a conta se reduziria a 25,1% da remuneração do trabalhador.

É preciso desfazer o raciocínio linear que a redução da contribuição dos empregadores para previdência implicaria a geração de mais empregos com carteira de trabalho assinada. Diversos estudos, espe-

cialmente os do Ipea (ANSILIERO et al., 2010), demonstram que essa dedução é ancorada na falsa hipótese que empregadores e trabalhadores que se encontram em relações informais de trabalho migrariam para a formalidade, caso o custo dessa formalidade fosse menor. A transição entre a informalidade e a formalidade no mercado de trabalho brasileiro não é tão simples devido à elevada e histórica segmentação entre formalidade e informalidade no Brasil, que envolve outros atributos dos trabalhadores, tais como: idade, escolaridade, raça e gênero. A elevada quantidade de postos de trabalhos informais no Brasil não é decorrente de uma “opção” do trabalhador em função da carga previdenciária, o que torna bastante improvável impactos relevantes no mercado de trabalho formal, em decorrência de menor alíquota previdenciária.

A segunda fonte de financiamento mais importante a custear a seguridade social no período foi a Cofins — uma contribuição social recolhida sobre o faturamento e as receitas das empresas e que respondeu, em média, por um quarto do financiamento da seguridade social no período de 2001 a 2011, apresentando um crescimento de 48,7%.

Os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores.⁸ Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Para Fabrício de Oliveira (2009), trata-se do “fetiche” do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas sabe-se que ele integra a estrutura de custos da empresa, e, via de regra, termina sendo repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.

Convém registrar que a Cofins é a principal fonte de financiamento da política de assistência social no Brasil. Destacam-se dois benefícios pagos no orçamento da assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência direta de renda com condicionali-

8. Ver, nesse sentido, Siqueira, Nogueira e Souza (2001), que demonstram o repasse aos preços de bens e serviços dos encargos tributários de responsabilidade das empresas.

dades (Lei n. 10.835/04), que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). Esses dois programas tiveram um orçamento liquidado de R\$ 35,4 bilhões, em 2010 (SALVADOR, 2011). De acordo com os dados disponíveis no Sistema SIGA Brasil, a Cofins responde por 86,26% do orçamento executado na função assistência social, em 2011. Portanto, limitam-se os efeitos distributivos dos programas de transferência de renda no Brasil, pois a Cofins é um tributo indireto e regressivo, o que significa que indiretamente os próprios beneficiários do BPC e do PBF estão financiando o orçamento da assistência social.

A CSLL é a única fonte incidente sobre a renda do capital (lucro) que financia a seguridade social, contudo, sua participação média, no período de 2001 a 2011, foi de apenas 7,97% (Tabela 1). No período estudado também vigorou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que foi extinta pelo Congresso Nacional no fim de 2007 e chegou a responder por 7,48% do financiamento da seguridade social (Tabela 1). Parte da arrecadação da CPMF também era destinada ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, que chegou ao montante de R\$ 12,3 bilhões, em 2007, e perdeu a sua importância no financiamento da seguridade social, principalmente no financiamento do PBF.

A CPMF, em 2007, respondia por um terço dos recursos alocados na política de saúde, que alcançaram R\$ 62,3 bilhões. A CPMF era em parte um tributo proporcional sobre a renda das pessoas e uma parte significativa era repassada para o consumo, pois as empresas respondiam por 70% da arrecadação desse tributo.

A extinção da CPMF obrigou o governo, a partir de 2008, a buscar novas fontes para o financiamento da seguridade social, uma vez que a DRU não foi extinta e continua desviando recursos que deveriam ser exclusivos da seguridade social. Convém esclarecer que, desde 2008, a DRU não tem o mesmo impacto sobre as contas da seguridade social como teve no período de 2000 a 2007, quando chegou a desviar R\$ 278,35 bilhões para orçamento fiscal e devolveu somente 58% deste montante (SALVADOR, 2010). Com a extinção da CPMF, o orçamento da seguridade

social deixou de registrar nas contas oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁹ superávits, a partir de 2008. Porém, de acordo com a Anfip (2012), o orçamento da seguridade social apresentou um superávit de R\$ 77,1 bilhões, em 2011. A desvinculação de receitas permanece em patamar elevado, retirando da seguridade social, em 2011, R\$ 50,4 bilhões (STN, 2011).

Os efeitos sobre as políticas da seguridade social continuam perversos, pois ao deixar para “livre” gestão do comando econômico feito pelos Ministérios da Fazenda e de Planejamento, os recursos¹⁰ que deveriam ser destinados exclusivamente para as políticas da seguridade social acabam sendo um importante instrumento de gestão fiscal para contingenciamento de recursos orçamentários com finalidade de assegurar o superávit primário ao longo do ano, limitando os gastos das áreas sociais aos previstos constitucionalmente. Os recursos que retornam do orçamento fiscal para a seguridade social acabam sendo alocados em benefícios, em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e socioassistenciais. A título de exemplo, destaca-se que os recursos destinados a serviços, programas e projetos na função orçamentária assistência social vêm perdendo espaço, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010 (SALVADOR, 2011), no total dos recursos alocados nessa política.

Com isso, desde 2008, outras fontes no orçamento público vêm financiando a seguridade social, como: recursos próprios financeiros, operações de crédito, compensação financeira para exploração de petróleo ou gás natural etc. (ver Tabela 1). Essas fontes são instáveis e não têm a previsão constitucional de financiar exclusivamente a seguridade social, o que deixa as políticas de assistência social, previ-

9. Refere-se aqui a divulgação feita periodicamente pela STN no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) do governo federal e outros demonstrativos, que registrou, em 2011, um déficit nas contas da seguridade social de R\$ 63,7 bilhões, a DRU foi responsável por uma desvinculação de R\$ 50,4 bilhões.

10. A DRU não incide sobre a contribuição de empregados e empregadores para seguridade social, que é uma fonte de recurso exclusiva da previdência social.

dência e saúde a mercê da disputa de recursos no âmbito do orçamento fiscal.

Financiamento da política de trabalho

A Tabela 2 apresenta as principais fontes de financiamento da política de trabalho no período de 2001 a 2011. A política de trabalho é financiada, em grande parte, via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), custeando o programa “integração das políticas públicas de emprego e renda” no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Destaca-se que uma parte importante da função trabalho é executada no orçamento da seguridade social,¹¹ pois o inciso III do art. 201 da Constituição inclui no rol das atribuições da previdência social a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário. Sendo também o direito ao seguro-desemprego consubstanciado no art. 7º da CF.

Como demonstra a Tabela 2, a principal fonte que financia a política social de trabalho no Brasil é a contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), mais conhecida pela sigla PIS/Pasep, que respondeu, em média, por 65,51% do financiamento da política de trabalho no país, sendo destinada ao FAT. A arrecadação das contribuições para os programas PIS/Pasep é decorrente da Lei Complementar n. 7 de 1970 e acolhida na CF 88, pois o artigo 239 estipulou que a arrecadação das contribuições PIS/Pasep financiaria, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono salarial, em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador. Além disso, 40% da arrecadação é destinada ao BNDES e 20% dos recursos são desviados pela DRU para livre aplicação no orçamento fiscal.

11. A metodologia adotada neste capítulo é tratar no âmbito da seguridade social apenas funções típicas: previdência, assistência social e saúde.

TABELA 2
Financiamento da Política de Trabalho no período de 2001
Em R\$ milhões constantes, deflacionados pelo IGP-DI

Fontes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média	Part. %	Var. %
1. Recursos Provenientes de Impostos	2.080	1.369	1.203	1.190	1.152	1.373	1.516	1.708	1.702	3.320	1.776	1.672	6,54%	-14,61%
1.1 Recursos Ordinários	2.080	1.369	1.203	1.190	1.152	1.373	1.516	1.708	1.702	3.320	1.776	1.672	6,54%	-14,61%
2. Contribuições Sociais	13.599	13.996	15.788	14.183	15.055	17.412	15.222	20.252	16.931	19.950	21.762	16.741	65,51%	60,03%
2.1 PIS/Pasep	13.599	13.926	15.621	13.930	14.840	17.261	14.918	19.947	16.780	19.683	21.312	16.529	64,68%	56,72%
2.1 Contribuição Sobre o Lucro (CSLL)	—	—	—	—	—	—	—	46	18	—	—	6	0,02%	—
2.2 Cofins	—	70	—	—	12	—	1	—	—	—	—	8	0,03%	—
2.3 Outras contribuições sociais	—	—	167	253	203	151	303	259	132	267	450	199	0,78%	—
3. Outras Fontes	2.722	3.600	1.752	1.762	2.479	4.171	10.189	7.481	15.540	12.762	16.018	7.134	27,92%	488,38%
3.1 PIN-Proterra	—	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	0	0,00%	-
3.2 Recursos não Financeiros	433	352	317	250	191	222	195	172	265	1	14	219	0,86%	-96,72%
3.3 Cota-Parte da Contribuição Sindical	170	169	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31	0,12%	—
3.4 Taxas de Poder de Polícia	—	—	—	—	12	13	16	12	124	17	163	32	0,13%	—
3.5 Taxas por Serviços Públicos	—	—	—	—	—	—	—	1	1	1	0	0	0,00%	—
3.6 Recursos não Orçamentários	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,00%	—
3.7 Recursos Financeiros	2.119	3.079	1.435	1.512	2.267	3.935	9.954	7.279	15.102	12.727	15.840	6.841	26,77%	647,45%
3.8 Recursos de Convênios	—	—	—	—	3	1	1	0	—	—	—	0	0,00%	—
3.9 Restituição de Recursos	—	—	—	—	—	—	23	18	48	16	—	10	0,04%	—
3.9.1 Saldo Exercícios	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,00%	—
4. Fundo de Combate à Pobreza	—	31	—	77	—	—	—	—	—	—	—	10	0,04%	—
Total	18.400	18.996	18.743	17.212	18.687	22.955	26.926	29.441	34.173	36.033	39.556	25.557	100,00%	114,97%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria. A base de incidência do PIS/Pasep é o faturamento das empresas, sendo repassado via preços e serviços ao consumo. Portanto, trata-se de uma fonte de financiamento regressiva, que é paga por toda população, principalmente a mais pobre. O acesso aos principais benefícios — seguro-desemprego e abono salarial — que são pagos por essa fonte é restrito aos trabalhadores inseridos em relações formais de trabalho.

Chama atenção na Tabela 2 a redução da participação da contribuição social PIS/Pasep no custeio da função trabalho no orçamento público. Em 2001, essa fonte respondia por 73,9% dos recursos aplicados, reduzindo sua participação para 53,8%, em 2011, ou seja, R\$ 21,3 bilhões do total de R\$ 39,5 bilhões liquidados no financiamento da política de trabalho (Tabela 2). Paralelamente, os recursos financeiros diretamente arrecadados, que respondiam por 11,5% (2001), vem aumentando sua participação no custeio do sistema público de emprego no Brasil, respondendo por 40,05% do montante aplicado na função trabalho, em 2011. A origem dos recursos financeiros diretamente arrecadados está nas aplicações no mercado financeiro do FAT. Isso revela um paradoxo, pois o financiamento da política social do trabalho no Brasil está cada vez mais dependente de aplicações financeiras e, portanto, de elevadas taxas de juros, que são fruto da política monetária que impede o desenvolvimento econômico e a geração de empregos no país.

Financiamento das políticas sociais no âmbito do orçamento fiscal

A Tabela 3 apresenta as fontes de financiamento e os recursos aplicados nas funções orçamentárias educação, direitos da cidadania, habitação e saneamento, no período de 2001 a 2011. Trata-se das principais políticas sociais financiadas no âmbito do orçamento fiscal.

Os recursos provenientes de impostos, como era de se esperar, representam a principal fonte de financiamento das políticas sociais selecionadas no âmbito do orçamento fiscal, respondendo por 83,08% do montante de R\$ 67,3 bilhões aplicados, em 2011 (Tabela 3).

Os recursos de impostos, na Tabela 3, estão agrupados em duas fontes: recursos ordinários e recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Os chamados recursos ordinários (impostos em geral) são aqueles advindos de impostos federais — o IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — e dos próprios recursos desvinculados das

Contribuições Sociais. O IPI é tributo que é repassado diretamente ao consumo, sendo um imposto regressivo.

A fonte MDE é proveniente da arrecadação dos impostos, líquidos de transferências constitucionais, sendo uma garantia constitucional estabelecida no artigo 212 da CF, que determina a aplicação de no mínimo 18% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A partir de 2008, com os efeitos orçamentários da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vem aumentando a importância dessa fonte no financiamento da educação. De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), “o aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país”.¹²

Abrahão (2005), ao comparar o financiamento e o gasto público voltados à educação básica no Brasil e em alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da América Latina, mostra que o Brasil se encontra em uma situação de aplicação de recursos bem abaixo da maioria dos países da OCDE e até mesmo dos principais países da América Latina.

A política de educação é a única política social executada no orçamento fiscal da União, como recursos vinculados e de gastos obrigatórios, o que vem garantido uma relativa estabilidade nas fontes orçamentárias ao longo dos anos. Como lembrado por Abrahão (2011), o financiamento público da educação no Brasil foi consolidado na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que atribuíram à União, aos estados, ao DF e aos municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, consagrando a existência de três sistemas de ensino público, tendo como fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias federadas.

12. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>>.

Contudo, é importante lembrar que, assim como as políticas da seguridade social, o financiamento da educação foi prejudicado no período pelos desvios de recursos realizados por meio da DRU. Na educação, estima-se que os mecanismos de desvinculação de recursos (FSE,¹³ FEF¹⁴ e DRU) retiraram, em doze anos (1994 a 2006) e em valores corrigidos pela inflação, R\$ 72 bilhões (IWASSO e CAFARDO, 2007). Apenas no período de vigência da DRU (2000 a 2007), R\$ 45,8 bilhões deixaram de ser aplicados no setor. Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) deixou de contar com R\$ 7,1 bilhões. O mecanismo é muito simples: a Constituição determina que 18% dos recursos arrecadados em impostos federais sejam aplicados em educação, mas esse valor é calculado após a retirada dos recursos da DRU. Por consequência, em vez dos 18% previstos na Carta Magna são aplicados somente 13% em educação.

O Senado Federal aprovou, ao final de 2007, no âmbito da PEC 50, a continuidade da DRU até o final de 2011 e, paralelamente, rejeitou a prorrogação da CPMF. Com isso, a desvinculação de recursos deverá completar dezessete anos de existência no país. No dia 2 de julho de 2008, o mesmo Senado Federal aprovou Emenda Constitucional proibindo a incidência da DRU sobre o orçamento da educação.¹⁵ Com isso, em 2011, é visível o aporte de recursos no orçamento da educação em relação a 2010, somente a fonte MDE teve um incremento de R\$ 7,5 bilhões (Tabela 3).

Outra fonte de custeio das políticas sociais é a contribuição social do salário-educação, que é destinada exclusivamente ao financiamento da educação básica no país. A origem dessa fonte é a contribuição de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas que não optaram pela manutenção do ensino fundamental gratuito a seus funcionários e aos filhos destes, com idade entre 6 e 14 anos. A contribuição do salário-educação representou, em média, 9,05% do financiamento das políticas sociais, no período de 2001 a 2011 (Tabela 3).

13. Fundo Social de Emergência.

14. Fundo de Estabilização Fiscal.

15. O percentual de desvinculação foi reduzido à metade (10%) em 2009, caindo para 5% em 2010, e sem incidência em 2011.

TABELA 3
Financiamento das políticas sociais* no Orçamento Fiscal no período de 2001 a 2011
Em R\$ milhões constantes, deflacionados pelo IGP-DI

Fontes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média	Part. %	Var. %
1. Recursos Provenientes de Impostos	22.043	19.608	18.438	18.569	18.784	29.018	29.691	34.677	41.002	47.402	55.917	30.468	76,57%	153,67%
1.1 Recursos Ordinários	6.576	3.465	3.369	4.165	5.559	10.351	11.340	13.167	15.778	16.257	17.251	9.752	24,51%	162,32%
1.2 Recursos Destinados à MDE	15.467	16.143	15.068	14.404	13.225	18.667	18.351	21.510	25.224	31.145	38.666	20.715	52,06%	149,99%
2. Contribuições Sociais	4.017	3.465	3.838	3.543	4.211	5.597	5.696	6.972	5.772	6.683	6.579	5.125	12,88%	63,79%
2.1 CSLL	107	—	—	—	—	—	222	1.168	—	—	—	—	136	—
2.2 Cofins	—	—	117	—	31	346	340	161	—	—	—	—	92	—
2.3 Contribuição Funpen	247	111	—	—	—	—	—	—	—	—	—	33	0,08%	—
2.4 Salário-Educação	2.544	2.393	2.541	2.510	2.850	3.791	3.727	4.432	4.382	5.414	5.040	3.602	9,05%	98,13%
2.5 Renda de Loteria e Concursos	1.118	960	1.179	1.034	1.330	1.460	1.408	1.211	1.390	1.269	1.539	1.264	3,18%	37,64%
3. Outras fontes	4.313	3.265	2.061	1.905	1.903	2.207	2.031	2.231	2.534	5.785	4.813	3.004	7,55%	11,59%
3.1 Recursos Financeiros	826	999	560	123	29	948	829	1.024	1.184	1.379	1.853	887	2,23%	124,36%
3.2 Recursos não financeiros	1.443	842	754	719	676	896	817	929	923	1.032	911	904	2,27%	-36,87%
3.3 Operação de Crédito	647	28	16	25	64	33	43	0	0	0	—	78	0,20%	—
3.4 Juros de Mora SRF/SF	—	—	—	—	—	—	—	—	—	615	—	56	0,14%	—
3.5 Doações INTERNACIONAIS	9	7	6	5	12	13	10	3	—	—	—	6	0,01%	—
3.6 Doações Privadas	—	—	21	14	17	21	35	28	34	26	17	19	0,05%	—
3.7 Remuneração do Tesouro	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.624	148	0,37%	—
3.8 Outros Recursos	1.388	1.390	704	1.019	1.106	296	297	247	394	2.732	408	907	2,28%	-70,61%
4. Fundo de Combate à Pobreza	1.310	4.713	4.879	1.140	1.073	—	—	—	—	—	—	1.192	3,00%	-100,00%
Total	31.682	31.052	29.216	25.157	25.971	36.822	37.418	43.880	49.308	59.869	67.308	39.789	100,00%	112,45%

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

* Refere-se aos recursos aplicados nas funções orçamentárias educação, direitos da cidadania, habitação e saneamento.

Na função Direitos da Cidadania são executados programas vinculados à garantia dos direitos humanos, especialmente no Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e na Secretaria Especial de Direitos Humanos. Dessa forma a maior parte dos recursos alocados é destinada aos grupos vulneráveis na sociedade, que são sujeitos a violações dos seus direitos humanos, como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, vítimas e testemunhas ameaçadas, entre outros. De acordo com o boletim do Ipea, Políticas Sociais — Acompanhamento e Análise n. 16 (novembro de 2008), foi somente a partir do PPA 2004-2007 que essa função orçamentária passou a ter um órgão com status ministerial exclusivamente voltado para a política de direitos humanos.

No período de 2001 a 2011, os gastos com habitação e saneamento no orçamento totalizaram R\$ 23,3 bilhões, ou seja, uma irrisória média anual de R\$ 2,1 bilhões.¹⁶ O desempenho da função saneamento, a partir de 2007 está relacionado com a reestruturação do marco legal do setor (Lei n. 11.445/2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal do setor. Tanto a função saneamento quanto a habitação vêm sendo contempladas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apesar disso, os recursos alocados nessas duas funções têm uma baixa participação no montante do orçamento fiscal do período, apenas 0,32% do total, e o valor investido, em 2011, foi equivalente a 0,06% do PIB.

Isso tudo diante do quadro de caos urbanos, como revela o estudo do Ipea (2008), que faz uma análise da habitação e do saneamento no país com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007. Na habitação, mesmo com avanços, o Brasil tem 56 milhões de pessoas morando em condições inadequadas, o que correspondia a 34,5% da população urbana em 2007. De acordo com o Ipea (2008), nessas habitações há pelos menos um desses fatores: falta esgoto, falta rede de água, as paredes não são duráveis, o banheiro é coletivo, domicílios em favelas, irregularidade fundiária ou aden-

16. Conforme dados levantados no Sistema SIGA Brasil e deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2011.

samento excessivo (muita gente dividindo a mesma casa). O estudo do Ipea também revela que um a cada três brasileiros da área urbana não tem condições dignas de moradia. De acordo com Borlina Filho e Soares (2012), os dados preliminares do Censo do IBGE de 2010 revelam que 11% das moradias têm esgoto a céu aberto na rua.

Em síntese, os recursos alocados para o financiamento das políticas sociais advêm, principalmente, de impostos. O que poderia ser um importante instrumento de redistribuição de renda, caso o sistema tributário de fato onerasse os mais ricos e aqueles que detêm maior patrimônio na sociedade. Este não é caso brasileiro, pois o imposto de renda onera mais os trabalhadores e não incide sobre os lucros e os dividendos recebidos pelos sócios capitalistas. Além da insignificância dos tributos sobre o patrimônio.

Considerações finais

A construção do financiamento das políticas sociais de forma justa passaria necessariamente por mudanças na estrutura tributária. A Constituição até estabelece princípios e diretrizes que permitiriam a edificação de um sistema tributário mais justo. Mas, tais orientações não prevaleceram e o sistema tributário construído pós-Constituinte foi no caminho oposto com alterações na legislação infraconstitucional que privilegiaram as elites e o grande capital, agravando a concentração de renda no país. Além de contribuir decisivamente com as políticas macroeconômicas adotadas após o Plano Real.

A correlação da luta de classes no país, no contexto do neoliberalismo, foi desfavorável aos trabalhadores e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a “conta”. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios. As aplicações financeiras são menos tributadas que a renda dos traba-

lhadores assalariados. O capital foi o maior ganhador do sistema tributário construído nos governos FHC e Lula. O sistema financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade.

A regressividade também reflete sobre o financiamento das políticas sociais aqui analisada, principalmente nas fontes que custeiam as políticas da seguridade social e trabalho, com amplo predomínio de tributos que incidem sobre o consumo e, portanto, oneram pesadamente os mais pobres.

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas estão isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Nesse sentido, a consolidação e expansão das políticas sociais no orçamento público passam pela necessidade do atendimento em cada período fiscal ao princípio da demanda por direitos já regulamentados, irrestrito no caso dos direitos sociais expressos individualmente, e compatível no caso dos direitos expressos como demanda por bens coletivos. A consequência desse enunciado é a não existência de teto físico-financeiro aos orçamentos sociais, mas tão somente princípios fiscais compatíveis com os princípios da política social. Na prática isso significa que o orçamento público deve atender prioritariamente aos direitos sociais, sem restrições financeiras que impeçam a sua consolidação e o seu avanço. Além da necessidade da construção de um financiamento tributário progressivo para as políticas sociais.

Referências bibliográficas

ABRAHÃO, Jorge. *Estrutura de financiamento público da educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2004.

_____. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*,

Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005. Edição especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 set. 2011.

ANFIP. *Análise da seguridade social 2011*. Brasília: Anfip, 2012.

ANSILIERO, Graziela et al. A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. In: ABRAHÃO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010. p. 309-350.

ARAÚJO, Érika. *Análise das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Escritório no Brasil, 2005.

BEHRING, Elaine. Política social: notas sobre o presente e o futuro. BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 161-180.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Capitalismo em Crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BORLINA FILHO, Venceslau; SOARES, Pedro. Censo aponta que 11% das moradias têm esgoto a céu aberto na rua. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 25 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095420-censo-aponta-que-11-das-moradias-tem-esgoto-a-ceu-aberto-na-rua.shtml>>. Acesso em: 25 maio 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

_____. Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2012. Brasília, *DOU* de 20 jan. 2012, seção I, p. 1.

DIEESE. *Encargos sociais e desoneração da folha de pagamentos: revisitando uma antiga polêmica*. São Paulo: Dieese, 2011.

INESC. *Análise do PLDO 2011*. Brasília: Inesc, maio 2010. Nota Técnica n. 166.

IPEA. Comunicado da Presidência n. 13. *Pnad 2007: Primeiras análises — Saneamento básico e habitação*. Brasília, 21 out. 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 25 out. 2008.

KREIN, José. O avanço da contratação flexível. *Carta Social e do Trabalho*, n. 6, p. 33-42, maio-ago. 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: BARATA-MOURA, Eduardo (Org.). *Obras escolhidas Marx e Engels*. Lisboa: Edições Avante, 1982. t. I, p. 95-136.

MENDES, Marco. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

MÉSZÁROS, István. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo: Boitempo, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Desoneração da folha de pagamento: perguntas e respostas*. Brasília: MF, 2012.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

_____; CAMPOS, André. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, 2008. p. 86-98.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. *Ipea*, Brasília, n. 16, nov. 2008.

PRADO, Antonio. A revitalização do mercado de trabalho e a previdência social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, 2008. p. 75-85.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (Org.). *Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: Anfip, 2011. p. 199-222.

SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

SIQUEIRA, Rozane; NOGUEIRA, José; SOUZA, Evaldo. A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, p. 513-544, 2001.

STN. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

WIZIACK, Julio. Brasil já possui 220 mil milionários, diz pesquisa. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 5 set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u441681.shtml>>. Acesso em: 5 set. 2011.