

FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO
SOCIAL FEDERAL NO BRASIL: UMA
RETROSPECTIVA DOS ANOS OITENTA

André Cezar Médici

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE
ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS - ENCE

R E L A T Ó R I O S T É C N I C O S

Nº 03/92

FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL:
UMA RETROSPECTIVA DOS ANOS OITENTA

André Cezar Médici

JAN/92

FONTES DE FINANCIAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL:
UMA RETROSPECTIVA DOS ANOS OITENTA

Por

André Cezar Medici (*)

RIO DE JANEIRO
JANEIRO DE 1992

(*) - Professor e pesquisador da ENCE/IBGE

SUMARIO

Introdução.....	01
A Natureza dos Fundos Sociais.....	05
Composição das Fontes de Financiamento dos Programas Sociais... Federais.....	11
Os Gastos Sociais por Programa.....	14
Considerações Finais,.....	21

Introdução

As políticas sociais a cargo do Governo Federal tem sido financiadas basicamente por fontes fiscais e por fundos sociais. Embora já exista uma larga descrição do mecanismo de custeio das políticas sociais (1) no Brasil, caberia conceituar os principais instrumentos utilizados nesse processo, tendo em vista a posterior discussão da dinâmica do financiamento do gasto social no Brasil nos anos oitenta.

Por fontes fiscais, entendem-se os recursos arrecadados através da tributação da renda ou do patrimônio dos indivíduos (impostos diretos) ou da taxaço das atividades de produção e circulação de mercadorias ou serviços (impostos indiretos).

Já os fundos sociais são originados de contribuições, em geral vinculadas ao desempenho de programas sociais específicos. Suas bases de incidência podem ser muito diversificadas. Tem sido exemplos dessas bases de incidência a folha de salários das empresas, o salário ou renda presumida de um trabalhador, o lucro líquido e o faturamento das empresas, ou ainda sobre-taxações diversas de inúmeras atividades desenvolvidas no país.

(1) - Ver MEDICI, A.C. e SILVA, P.L.B., "Alternativas do Financiamento da Atenção à Saúde" in Ministério da Saúde, Anais da VIII Conferência Nacional de Saúde, Brasília, 1987; FAGNANI, E., BRAGA, J.C. e SILVA, P.L.B., "Recessão e Financiamento das Políticas Sociais", RAP v.23, No.3, maio/jul de 1989, Rio de Janeiro (RJ) e REZENDE, F. e SILVA, B., "Fundos Sociais", IPEA, Rio de Janeiro (RJ), mimeo., 1986, entre outros textos.

O que caracteriza um fundo social, no entanto, não é sua forma de incidência, mas sim sua vinculação ao nível de gasto. Pode-se dizer que a contribuição a Previdência incidente sobre o salário do trabalhador tem sido arrecadada de forma idêntica ao imposto de renda retido na fonte. No entanto, os recursos que formam esta contribuição devem ser exclusivamente consumidos com as atividades governamentais no campo da Saúde, Assistência e Previdência Social. Já o montante arrecadado no imposto de renda na fonte "não tem carimbo", podendo ser utilizado tanto na descoberta de uma vacina para AIDS quanto na construção de uma usina de enriquecimento de urânio para fins militares.

Mas a realidade não apresenta recortes tão precisos como os definidos nos textos legais ou nos manuais de finanças públicas. No Brasil, muitos recursos arrecadados através dos fundos sociais tem sido, frequentemente, utilizados em programas totalmente distintos daqueles para os quais foram criados. Também é "praxe", em nosso país, a criação de fundos sociais com a finalidade de desobrigar o Tesouro a manter programas sociais antes financiados com tributação ordinária, como ocorreu frequentemente na década de setenta.

Ao longo dos anos oitenta, muitas mudanças ocorreram nas fontes e formas de financiamento das políticas sociais. A crise econômica do início da década e suas repercussões fiscais trouxeram, em 1982, no âmbito da

Previdência, o aumento das das alíquotas das antigas contribuições, bem como a criação de uma alíquota de 3% incidente sobre as rendas recebidas por aposentados e pensionistas. Mas a maior parcela do déficit previdenciário foi financiada com a criação de uma série de títulos governamentais especiais - as chamadas "ORTN's biodegradáveis" (2).

Outra importante mudança ocorrida em 1982 foi a criação do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL - que passou a incidir sobre o faturamento das empresas e sobre o movimento de Bancos e entidades financeiras. O objetivo do Governo, com a criação do FINSOCIAL foi o de criar "recursos carimbados" para cobrir os gastos sociais e retirar a fonte tesouro para o financiamento de outras atividades. Com o tempo, os recursos do Tesouro foram se tornando insuficientes até mesmo para as despesas correntes da administração. O crescimento do déficit do setor público e a emissão desenfreada de títulos do Governo dragava, inclusive os recursos antes destinados as políticas sociais, fazendo com que o FINSOCIAL fosse se tornando, cada vez mais, um imposto indireto como outro qualquer.

O crescimento econômico que se desencadeia a partir do segundo semestre de 1984, bem como as mudanças e as

(2) - As Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional criadas para cobrir o déficit da Previdência em 1982 foram chamadas de "biodegradáveis" por serem de aquisição compulsória, por parte do sistema bancário e das entidades fechadas de fundos de pensão, e por terem uma remuneração bem inferior à correção monetária, além de prazos de resgate excessivamente longos.

prioridades impostas pelo governo da Nova República, trouxeram uma nova dinâmica nos gastos sociais do país. Os recursos disponíveis para o financiamento dos programas sociais, tanto a partir da fonte tesouro, como através dos fundos sociais, cresceram em termos reais, embora o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) continuasse a ser alvo de preocupações daqueles que viveram o anterior movimento recessivo.

Muitas propostas foram feitas, sob o argumento de que manter o financiamento do complexo previdenciário concentrando a maior parte dos recursos arrecadados numa única fonte de custeio - a folha de salários - seria uma temeridade. Além do mais, essa fonte tinha uma arrecadação nitidamente pró-cíclica: arrecadava-se mais em épocas de crescimento, embora na recessão, os empresários procurassem os caminhos da demissão, da informalidade e da contratação ilegal de empregados como meio de minimizar os custos e sobreviver na crise.

Na visão de muitos, existiriam outras fontes de financiamento mais estáveis às flutuações cíclicas da economia, como os lucros das empresas e o faturamento. Esta última, no entanto, tinha a desvantagem de contribuir para acelerar o processo inflacionário.

A ampliação e diversificação das bases de custeio foi uma das propostas incorporadas na Constituição brasileira de outubro de 1988, passando a compor o chamado "orçamento da

seguridade social" (OSS). Mas a crise econômica que se vem aprofundando desde o início do Governo Collor mostra que a diversificação da base de custeio não é a panacéia que resolveria todos os males da seguridade social. O OSS continua dependente das contribuições sobre a folha de salários que, nas épocas de crise mostram com clareza a fragilidade estrutural do atual sistema de custeio da seguridade.

A Natureza dos Fundos Sociais

Ao longo dos últimos 25 anos, muitos dos fundos criados e extintos para o financiamento de atividades governamentais podem ser considerados "Fundos Sociais". Em termos de movimentação de recursos, podemos dizer que quatro destes fundos merecem uma melhor descrição, dado representarem a maior fatia dos recursos voltados para o custeio de programas sociais federais.

O Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), extinto com a criação do OSS, com a implementação da nova Constituição Federal, foi o maior destes fundos, em termos de movimentação de recursos. Era composto pelas contribuições compulsórias das empresas, incidentes sobre a folha de salários, de assalariados formais, de trabalhadores autônomos, empregadores ou empregados domésticos (contribuintes em dobro), dos empregadores rurais, além de outras fontes de menor importância. Nos anos oitenta, ocorreu um movimento de crescimento e extratificação dessas alíquotas, tendo em vista cobrir os

constantemente acumulados no início da década.

Embora as contribuições compulsórias nunca tivessem representado menos de 81% das receitas do FPAS, no período 1980-1988, pode-se dizer que este Fundo contava, adicionalmente, com transferências correntes da União, Receitas de capital, receitas patrimoniais e outras receitas. A tabela 1 e o gráfico 1 mostram a evolução da composição das receitas do FPAS no período 1980-1990.

As transferências correntes da União, aumentam sua participação nos períodos onde, em geral, ocorrem déficits de caixa. Foi o que ocorreu em todo o período 1981-1984, onde o FPAS acumulou constantes déficits. No ano de 1984 essas transferências chegaram a representar 11,06% do total das receitas do Fundo. Tal fato só não ocorreu com tanta intensidade em 1982, em função das medidas anteriormente descritas, voltadas para aumentar as receitas.

Em 1989 e 1990, as transferências da União voltaram a aumentar como consequência das mudanças constitucionais que obrigavam ao aumento dessas receitas, chegando a 19,89% e 9,18% do FPAS nesses dois anos, respectivamente. No entanto, boa parte dessas transferências embutia recursos do FINSOCIAL e da recém-criada contribuição

TABELA 1
 COMPOSIÇÃO INTERNA DAS RECEITAS DO SISTEMA NACIONAL DE
 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (RECURSOS FIAS)
 BRASIL: 1980-1990
 (EM PORCENTUAIS)

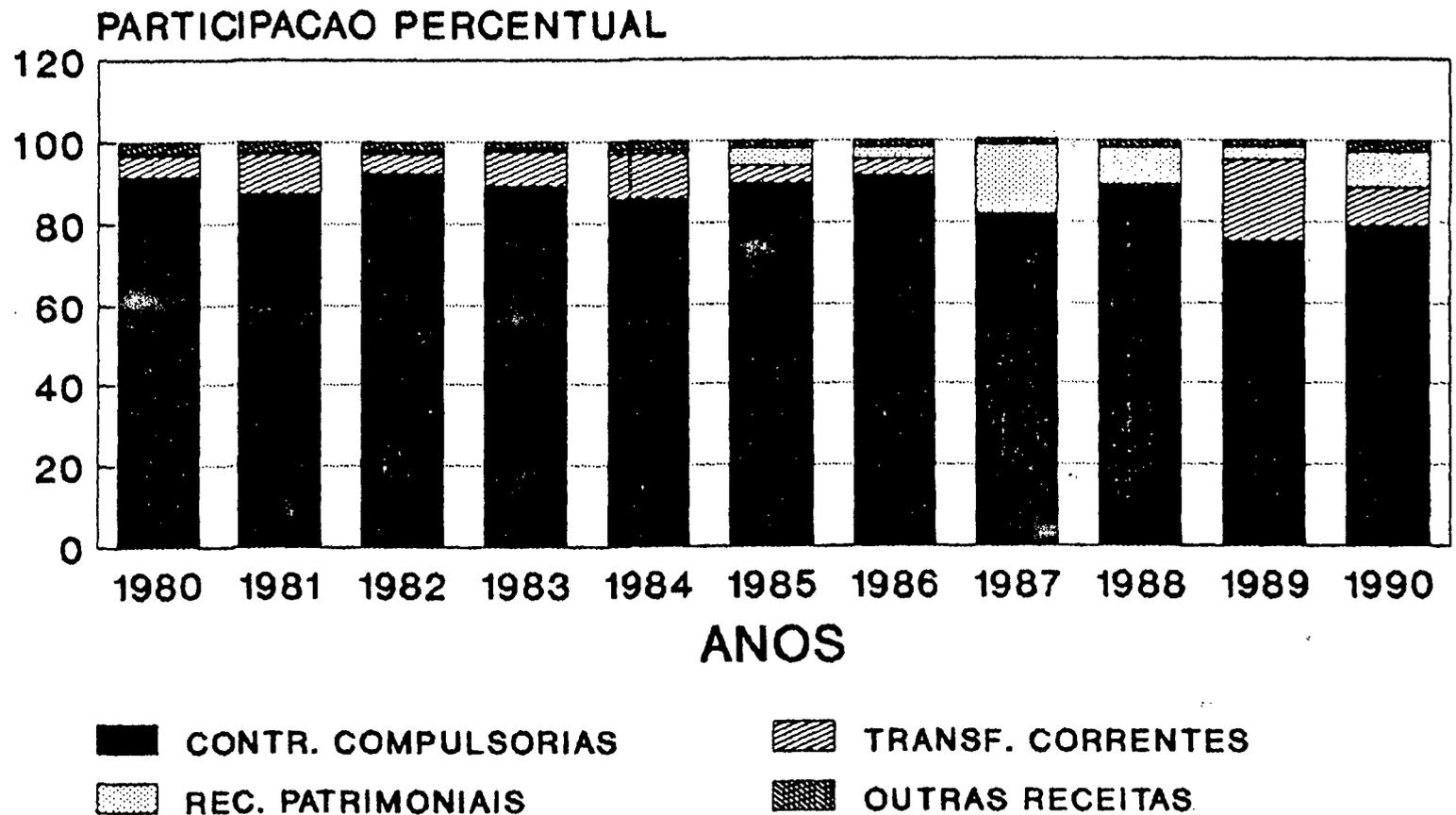
ANOS	FONTES DE RECEITA					
	RECEITA TOTAL	CONTRIBUIÇÕES COMPULSORIAS	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL	RECEITA PATRIMONIAIS	OUTRAS RECEITAS
1980	100,00	91,62	5,21	0,08	0,53	2,57
1981	100,00	87,61	9,53	0,04	0,54	2,28
1982	100,00	92,58	4,57	0,09	0,87	1,89
1983	100,00	89,56	8,22	0,03	0,71	1,47
1984	100,00	85,95	11,06	0,02	0,99	1,98
1985	100,00	89,64	4,39	0,01	4,24	1,70
1986	100,00	91,83	3,88	0,13	2,82	1,33
1987	100,00	81,39	0,81	0,01	16,82	0,96
1988	100,00	88,62	0,60	0,01	9,08	1,69
1989	100,00	75,49	19,89	0,06	3,19	1,37
1990	100,00	79,33	9,18	0,02	8,85	2,63

FONTE: Tabela elaborada a partir de informações da DATAPREV

ORÇ: Os dados de 1989 e 1990 foram construídos tendo em vista
 compor as mesmas fontes que antes integravam o FIAS.

1-RECURSOS FPAS: 1980-1990

COMPOSICAO INTERNA POR FONTE



DADOS DA DATAPREV

sobre o lucro líquido, que, embora sendo fontes exclusivas da Previdência, eram arrecadadas pela Fazenda e transferidas como recursos do Tesouro.

As receitas de capital, ao que parece, nunca foram fontes importantes de recursos do FPAS. O mesmo pode-se dizer com relação as receitas patrimoniais, pelo menos até 1984. Até então, o patrimônio da Previdência era composto por um conjunto de imóveis pouco conhecidos ou desconhecidos, ou títulos e ações cuja correta administração não era feita a muitos anos. A perda patrimonial era, dessa forma, bastante vultosa.

A partir de 1985, com o advento da Nova República, a administração Waldir Pires honrou o compromisso de levantar e administrar o patrimônio da Previdência Social, compromisso esse mantido pelos demais ministros da Previdência e Assistência Social no Governo Sarney. Com isso, a receita patrimonial da Previdência teve forte crescimento, provocado, não só por uma gerência mais eficaz, mas também pelo esforço de desmobilização e venda do patrimônio da Previdência. Pode-se dizer que em 1987 as receitas patrimoniais chegaram a 16,82% do total das receitas do FPAS.

Outro fundo social - o FINSOCIAL - teve importante papel no financiamento dos programas de governo na área social. Uma análise exaustiva do papel do FINSOCIAL ao longo dos anos oitenta pode ser vista nos trabalhos de Mozart de Abreu e Lima

(3). Destes trabalhos, conclui-se que, embora o FINSOCIAL tenha sido criado, inicialmente, com a preocupação de ser um fundo para investimento em programas sociais, operacionalizados pelo BNDES, seus recursos foram canalizados cada vez mais para o Tesouro federal, sendo transferidos, seja para programas sociais custeados pelo Tesouro, seja para outros Ministérios de caráter não social.

Sendo assim, os recursos do Tesouro (ordinários e vinculados) passaram a incluir o FINSOCIAL como uma de suas grandes fontes de recursos. Cabe destacar, ainda, que ao longo dos anos oitenta, a alíquota do FINSOCIAL teve forte crescimento, embora tal crescimento não tenha sido acompanhado pelo incremento da arrecadação nas mesmas proporções. As flutuações cíclicas da economia e o alargamento dos patamares de sonegação são fatores sempre apontados como causa deste fenômeno.

Os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social -FAS - também analisados nos trabalhos de Mozart de Abreu e Lima (4), tinham por objetivo financiar (com juros subsidiados ou a fundo perdido) os investimentos em infra-estrutura social nos setores público e privado.

(3) - LIMA, M.A., "Análise da Aplicação dos Recursos do FAS e do FINSOCIAL", Trabalho Apresentado no Seminário Internacional sobre Financiamento do Setor Saúde, patrocinado pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo em 1988.

(4) - Idem, ibidem.

As fontes de financiamento dos programas do FAS eram: de um lado, aportes dos excedentes obtidos no sistema de loteriais (federal, esportiva, loto, etc.) e de outro, os saldos operacionais da Caixa Econômica Federal (CEF), órgão encarregado de gerenciar o referido programa. Nos anos oitenta, os recursos deste fundo foram marcados, de um lado, pela forte redução dos aportes oriundos de saldos operacionais da CEF - a principal fonte de custeio - e de outro, pelo aumento dos financiamentos a fundo perdido. Ambos os fatores contribuíram para a o completo esvaziamento do programa.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) tem sido outro fundo destinado, através das aplicações de recursos do trabalhador, incidentes sobre a folha de salários das empresas, a gerar recursos para programas de saneamento básico, proteção ao meio ambiente e habitação popular para famílias de baixa renda.

Além destes, muitos outros fundos sociais existem no país, sendo seus recursos vinculados a programas específicos. E o caso, do Fundo de Apoio ao Estudante (FAE), voltado para financiar programas como merenda escolar, livros e materiais didáticos, bem como do PIS/PASEP, onde parte dos recursos, vinculados ao OSS, tem sido utilizados para financiar os programas de seguro-desemprego.

Composição das Fontes de Financiamento dos Programas Sociais Federais

Ao longo dos anos oitenta, os programas sociais federais tem sido financiados com um "mix" de recursos que integram fontes do Tesouro e fundos sociais. Muitas vezes fica difícil a separação destas fontes de recursos, impedindo uma maior visibilidade dos mecanismos de custeio das políticas sociais federais.

O IPEA, através de sua Coordenadoria de Políticas Sociais, vem realizando, ao longo dos anos oitenta, um grande esforço para consolidar as contas sociais do setor público federal. No que diz respeito aos usos dos recursos, pode-se dizer que os dados tem sido bastantes razoáveis. No entanto, o mesmo não pode ser dito quanto às fontes de recursos, especialmente nos últimos anos. Para exemplificar, os gastos com a função "Assistência e Previdência" dos anos de 1989 e 1990 aparecem de forma agregada.

Ao mesmo tempo, parte das contribuições do FINSOCIAL arrecadadas aparecem embutidas na fonte "recursos do tesouro". Dadas essas limitações, será analisada a série relativa as fontes de receitas nos programas sociais, no período 1980-1988.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NO BRASIL
POR FONTE DE RECEITA: 1980-1988
(Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS :	FONTES DE RECURSOS						
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FPAS	FAS	FBTS	OUTROS
1980	3.107,4	829,3	-	1.766,6	19,1	466,2	26,2
1981	3.203,7	956,6	-	1.794,0	17,1	409,2	26,8
1982	3.371,7	913,9	24,1	1.993,0	18,2	403,5	19,0
1983	2.861,6	811,1	49,4	1.673,7	12,8	304,9	9,7
1984	2.484,6	758,0	34,6	1.504,7	7,5	173,5	6,0
1985	2.904,8	1.069,2	43,5	1.572,5	9,7	207,5	2,4
1986	3.284,0	1.305,4	3,3	1.813,2	7,6	150,1	4,4
1987	2.515,0	1.461,2	-	1.865,3	9,5	175,3	3,7
1988	3.644,9	1.624,4	-	1.743,3	14,6	256,2	6,4

FONTE: IPEA/CSP.

ORS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

ORS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES;

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS SOCIAIS NO BRASIL
POR FONTE DE RECEITA: 1980-1988

ANOS :	FONTES DE RECURSOS						
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FPAS	FAS	FBTS	OUTROS
1980	100,0	26,7	-	56,9	0,6	15,0	0,8
1981	100,0	29,9	-	56,0	0,5	12,8	0,8
1982	100,0	27,1	0,7	59,0	0,5	12,0	0,7
1983	100,0	28,3	1,7	58,5	0,4	10,7	0,4
1984	100,0	30,5	1,4	60,6	0,3	7,0	0,2
1985	100,0	36,8	1,5	54,1	0,3	7,1	0,1
1986	100,0	39,8	0,1	55,2	0,2	4,6	0,1
1987	100,0	41,6	-	53,0	0,3	5,0	0,1
1988	100,0	44,6	-	47,8	0,4	7,0	0,2

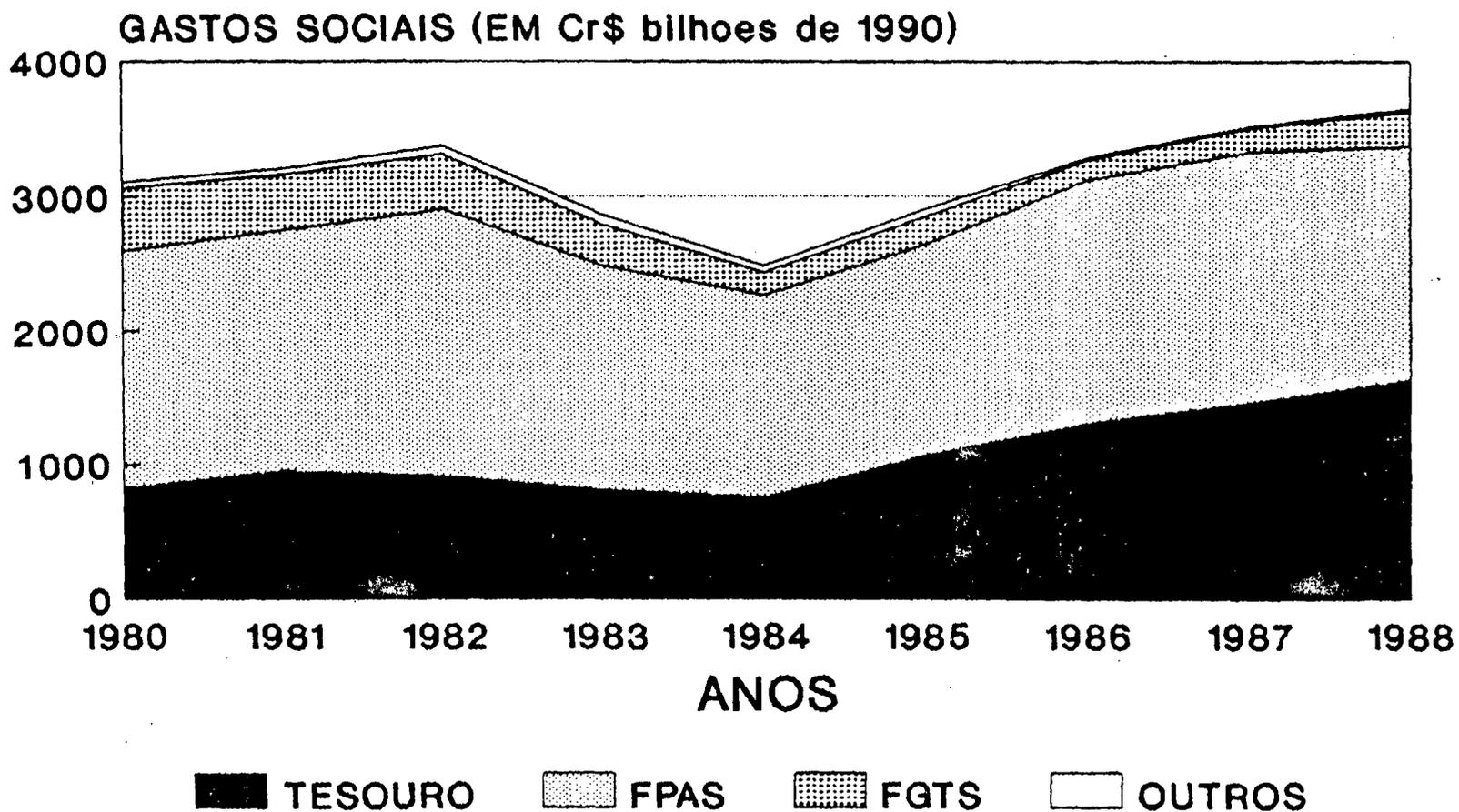
FONTE: IPEA/CSP.

ORS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

ORS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

2 - GASTOS SOCIAIS

BRASIL: 1980-1988



OBS: SOMENTE OS GASTOS FEDERAIS

As tabelas 2 e 3 e o gráfico 2 mostram a evolução dos gastos em programas sociais federais segundo a fonte de custeio desses programas. Observa-se que, enquanto os recursos do Tesouro aumentam lentamente sua participação no período 1980-1984, os recursos oriundos de fundos sociais vão reduzindo crescentemente a sua participação.

A partir de 1985, no entanto, passa-se a observar um forte crescimento dos recursos do Tesouro e uma redução relativa dos gastos em outras fontes. Em 1988 os gastos do Tesouro passaram a representar quase 45% dos gastos sociais. Os recursos do FPAS, 47,8% e os demais fundos sociais tinham participação global inferior a 8% do gasto social. Há, portanto, um movimento de bipolarização dos gastos sociais nestas duas fontes ao longo da década de oitenta.

Assinala-se, ainda, a forte queda dos recursos do FAS e do FGTS que, excluindo o ano de 1988, tiveram uma drástica redução real ao longo do período.

Vale comentar que os gastos do Tesouro estão inchados "artificialmente" pela presença maciça dos recursos do FINSOCIAL. Desde 1985, mais de 90% dos recursos do FINSOCIAL deixaram de ir para o BNDES e estavam sendo absorvidos diretamente pelo orçamento dos Ministérios da área social. A partir de 1987, o programa administrado pelo BNDES praticamente deixou de existir. No entanto, como os recursos do FINSOCIAL são de pequena magnitude, face a totalidade do gasto social, pode

dizer que ocorreu uma efetiva expansão dos gastos do Tesouro ao longo dos anos oitenta.

Os gastos sociais por Programa

Como já foi mencionado, os agregados para os anos 1989 e 1990 não permitem conhecer a magnitude do gasto social por fonte de recursos. Nesse sentido, a análise que se segue estará concentrada no período 1980-1988, embora existam dados com maior nível de agregação para os dois anos seguintes.

Os programas de alimentação e nutrição, dentre os quais se inclui o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) do INAN/MS, o Programa de Complementação Alimentar (PCA) da LBA e os programas de merenda escolar e de alimentação dos escolares (PNAE e PAIE), tem sido financiados basicamente com recursos do Tesouro e, complementarmente com recursos de outras fontes, como o FPAS, o FAS, o FINSOCIAL, o FAE e outros. A composição dos recursos voltados para o custeio desses programas pode ser observada na tabela 4 e no gráfico 3.

Observa-se que, ao longo da década, existe um movimento permanente de aumento da participação da fonte "tesouro" no financiamento desses programas. Entre 1980 e 1986 a participação do Tesouro no financiamento nesses programas passou de 56% para 94%, chegando a 100% no ano seguinte.

TABELA 4
 EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
 ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO POR FONTE DE RECEITA
 BRASIL: 1980-1990
 (Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS				
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FPAS	OUTROS
1980	19,7	11,1	-	2,4	6,2
1981	20,6	13,6	-	2,4	4,6
1982	25,8	9,6	12,9	2,2	1,2
1983	28,7	3,8	23,3	1,6	-
1984	31,1	13,9	16,0	1,2	-
1985	57,0	53,3	2,6	1,2	-
1986	84,5	79,1	0,7	4,7	-
1987	90,6	90,6	-	-	-
1988	83,2	83,2	-	-	-
1989	75,4	75,4	-	-	-
1990	84,3	84,3	-	-	-

FONTE: IPEA/CSP.

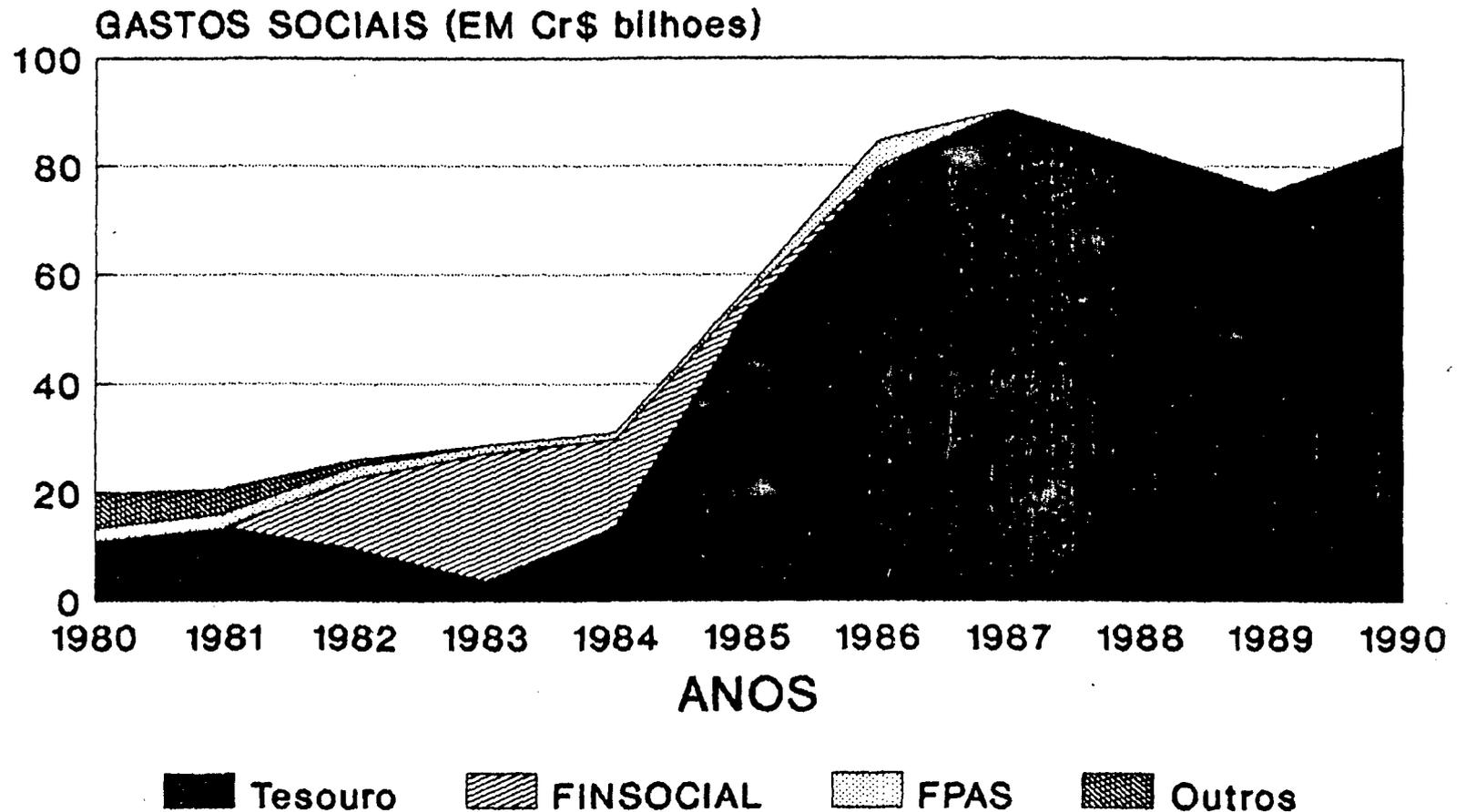
OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

No que se refere aos gastos com saúde, observa-se que, embora o FPAS seja a fonte mais importante, respondendo por mais da metade dos recursos em todo o período 1980-1990, existe uma tendência ao aumento da fonte "tesouro", como pode ser visto na tabela 5 e no gráfico 4. Em 1980 os recursos do Tesouro respondiam por 13% dos gastos federais com saúde, enquanto que em 1990 eles passaram a responder por 21%

3-ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

GASTOS FEDERAIS: 1980-1990



FONTE: IPEA/CSP

TABELA 5
 EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
 SAÚDE POR FONTE DE RECEITA
 BRASIL: 1980-1990
 (Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS					
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FPAS	FAS	OUTROS
1980	591,6	76,3	-	504,2	9,0	2,2
1981	550,5	79,7	-	461,4	6,4	3,0
1982	574,7	90,0	-	472,3	8,1	4,3
1983	459,4	77,2	9,2	366,5	5,8	0,8
1984	479,1	70,2	10,3	394,9	3,3	0,4
1985	551,3	101,4	14,0	431,0	4,8	-
1986	590,2	132,1	1,6	453,6	2,8	-
1987	854,0	165,9	-	685,2	2,9	-
1988	806,1	160,3	-	640,5	5,3	-
1989	910,1	250,6	-	657,3	2,2	-
1990	758,9	159,7	-	599,2	-	-

FONTE: IPEA/CSP.

OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

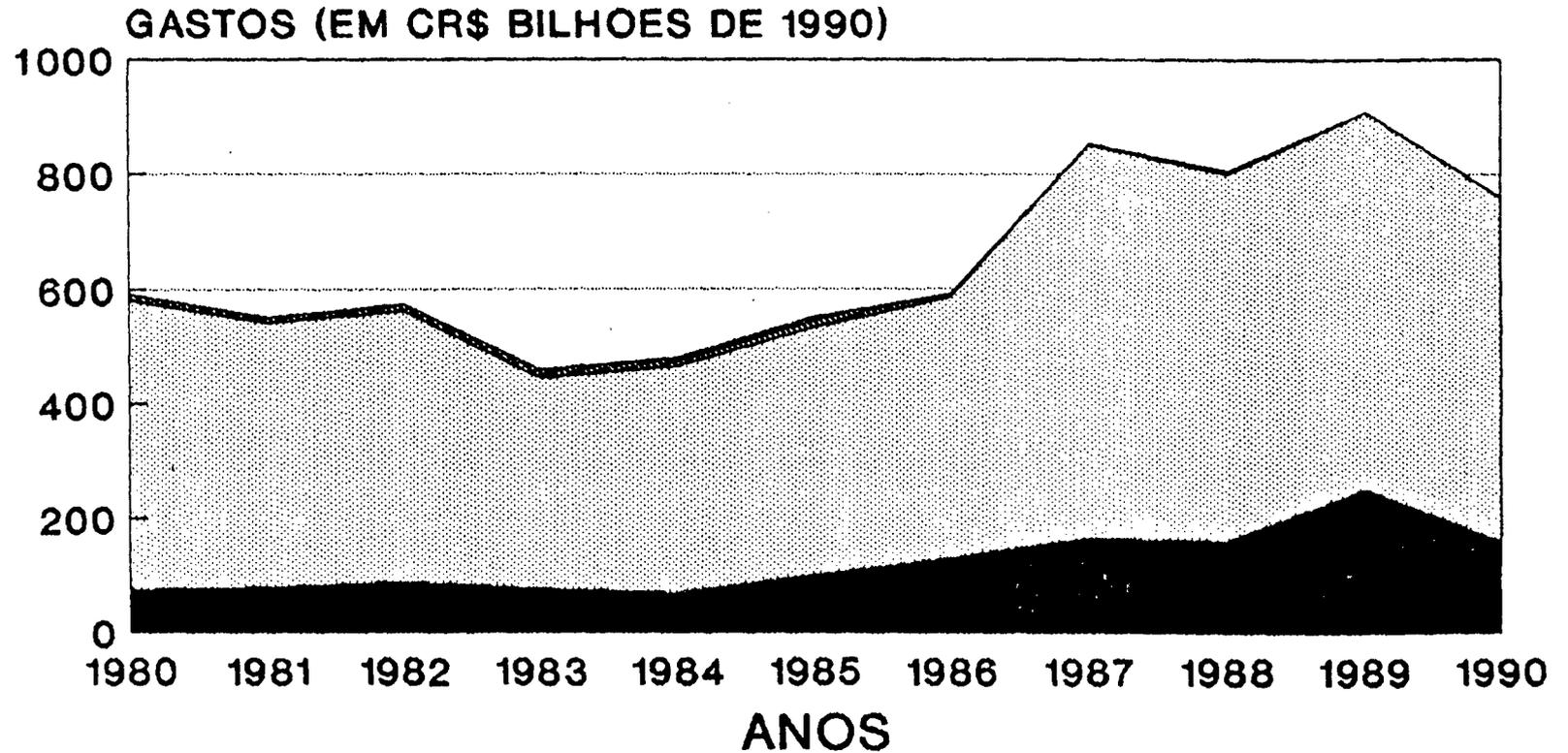
OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

Destaca-se, ainda, a perda de importância dos recursos do FAS no financiamento do investimento em saúde. Tais recursos se reduzem, não apenas em termos absolutos, mas também em termos relativos no montante dos recursos federais destinados ao setor.

Vale comentar que os gastos com saúde sofreram forte expansão na segunda metade dos anos oitenta, especialmente no período 1984-1989, onde eles se elevam quase 90%. No entanto, no primeiro ano da administração Collor de Mello, houve uma redução real de 17% desses gastos. De qualquer forma, os programas de saúde, em termos de desembolso, foram os que mais se

4 - SAUDE

GASTOS FEDERAIS: 1980-1990



■ Tesouro □ FPAS ▨ Outros

expandiram dentro do conjunto dos gastos sociais.

No que diz respeito aos programas de saneamento e proteção ao meio-ambiente (tabela 6 e gráfico 5) observa-se sua alta dependência da aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS). Os recursos do Tesouro tem participado do financiamento federal dos programas de saneamento com recursos situados entre 10% e 20% do total gasto no setor.

TABELA 6
EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE POR FONTE DE RECEITA
BRASIL: 1980-1990
(Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS		
	TOTAL	TESOURO	FGTS
1980	109,5	17,4	92,1
1981	138,2	17,3	120,9
1982	128,5	18,0	110,5
1983	91,4	10,5	80,9
1984	56,4	10,2	46,2
1985	108,1	10,2	98,0
1986	95,9	17,4	78,5
1987	145,3	31,4	113,9
1988	130,9	20,2	110,7
1989	87,8	16,6	71,3
1990	82,1	20,5	61,7

FONTE: IPEA/CSP.

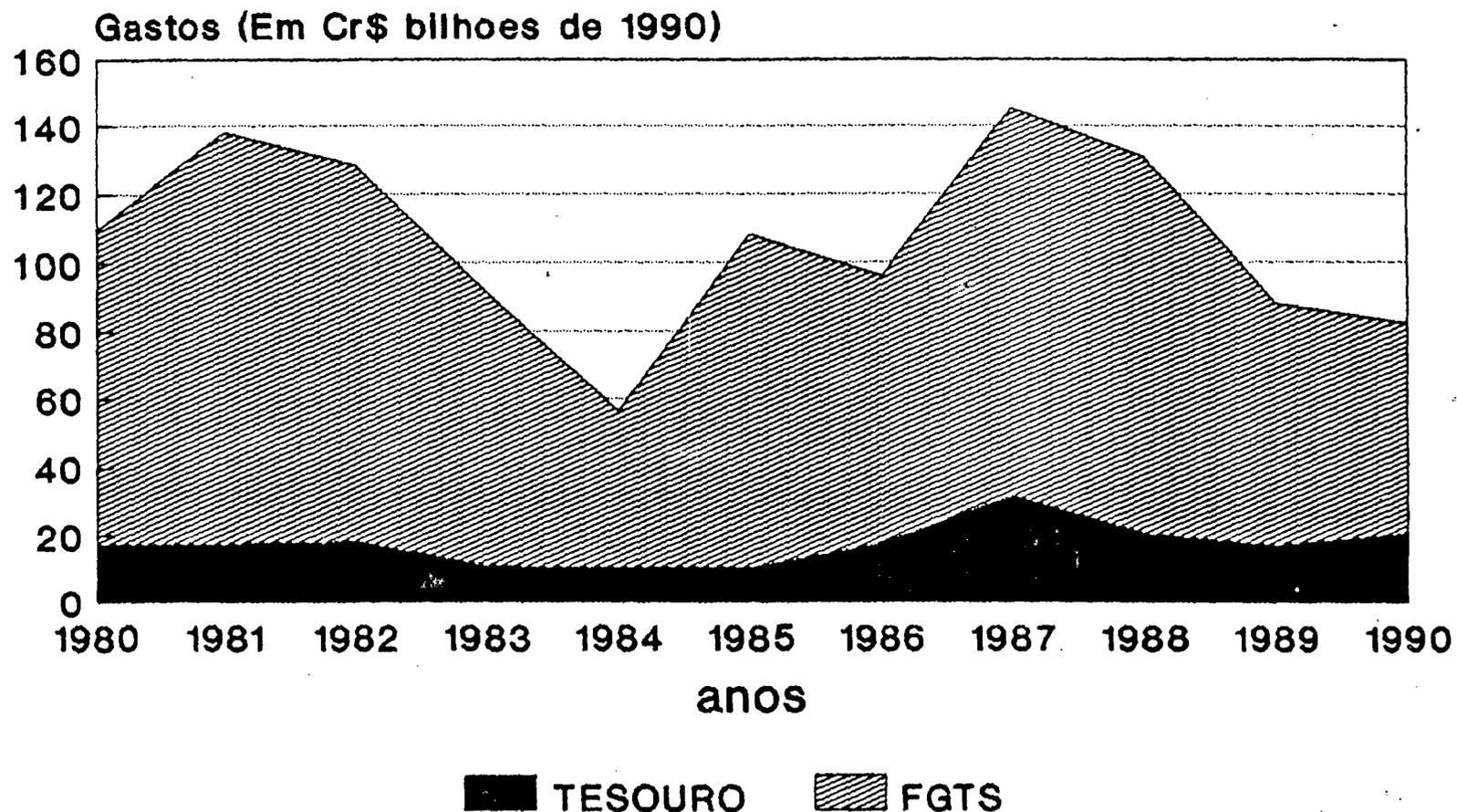
OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

Os gastos com estes programas tiveram flutuações ao longo da década, estas sempre influenciadas pelas variações nos recursos do FGTS a disposição destes programas. No entanto, o desembolso com saneamento básico e meio ambiente, ao nível do

5 - SANEAMENTO

GASTOS FEDERAIS: 1980-1990



FONTE: IPEA/CSP (inclui meio-ambiente)

Governo Federal, nos anos de 1989 e 1990, foi inferior ao experimentado nos três primeiros anos da década.

Os gastos com os programas de Educação e Cultura (tabela 7 e gráfico 6) são nitidamente dependentes dos recursos do Tesouro. Ao longo da série 1980-1990 tais recursos nunca representaram menos de 90% dos aportes consumidos por estes programas.

TABELA 7
EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
EDUCAÇÃO E CULTURA POR FONTE DE RECEITA
BRASIL: 1980-1990
(Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS				
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	C. EDUCAT.	FAS
1980	297,7	270,8	-	18,1	8,8
1981	361,9	334,2	-	19,4	8,3
1982	370,7	348,7	-	13,6	8,5
1983	307,4	292,4	1,8	8,9	4,3
1984	296,3	284,1	4,1	5,0	3,1
1985	396,8	387,3	2,6	2,5	4,4
1986	546,6	537,4	0,9	4,1	4,1
1987	647,5	638,3	-	3,3	5,9
1988	713,7	699,5	-	6,2	8,0
1989	669,3	660,3	-	7,0	1,9
1990	471,3	463,3	-	8,0	-

FONTE: IPEA/CSP.

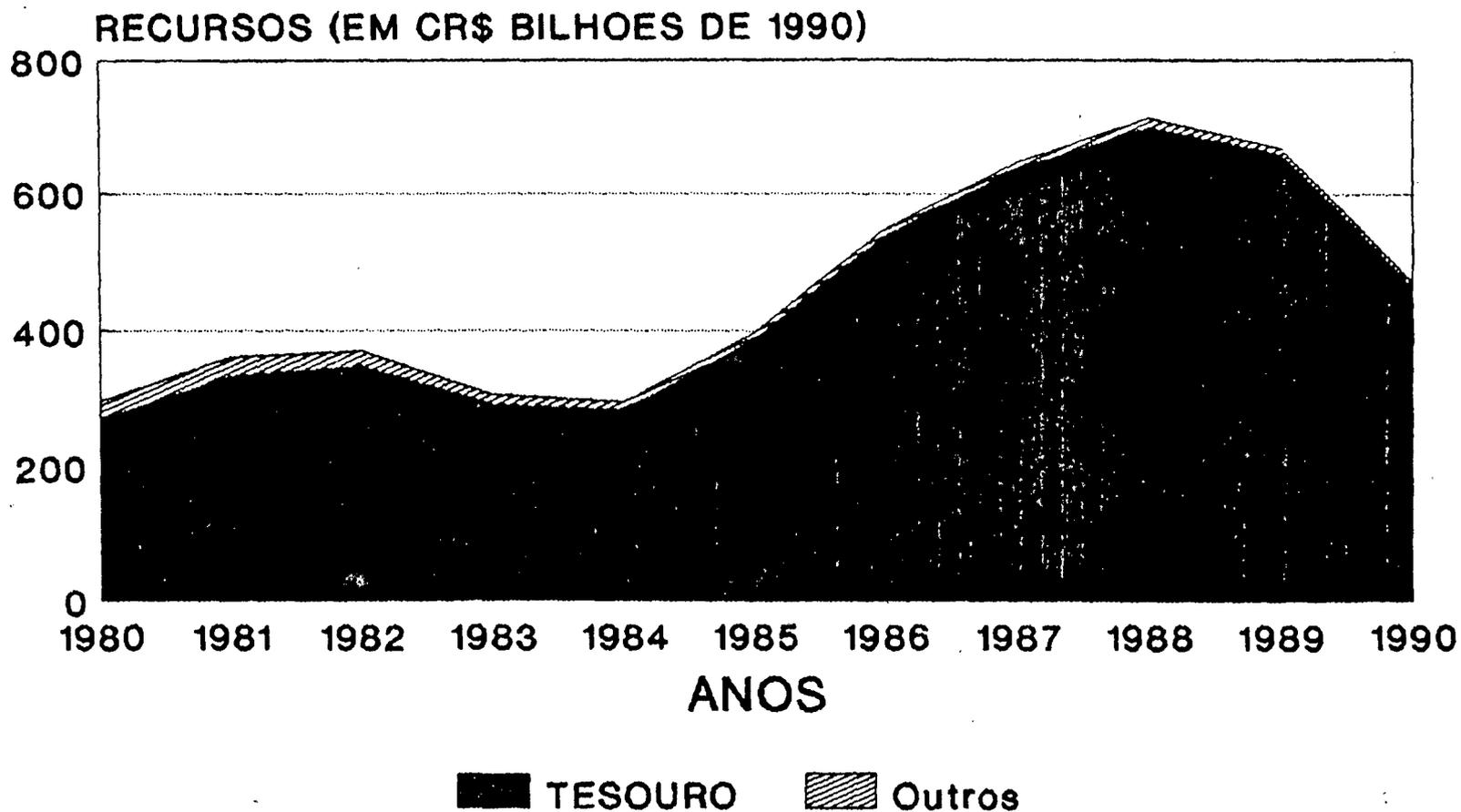
OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

Quanto aos programas de habitação e urbanismo, (tabela 8 e gráfico 7) destaca-se o forte peso dos recursos do FGTS no financiamento, ao longo dos primeiros anos da década. No entanto, entre 1986 e 1988 aumentaram substancialmente os aportes

6 - EDUCACAO E CULTURA

GASTOS FEDERAIS: 1980-1990



FONTE: IPEA/CSP

federais para estes programas, como forma de desencadear os programas de habitação popular do Governo Sarney.

A partir de 1989 e em 1990 esses programas voltam a ser quase que exclusivamente dependentes dos recursos do FGTS. Vale comentar, também que os programas de habitação e urbanismo, assim como as demais políticas sociais dependentes de recursos do FGTS sofreram forte redução nos patamares de financiamento. Presume-se que estes programas deverão sofrer alguma reforma na sua estrutura de custeio para que voltem a ser importantes no escopo das políticas sociais no Brasil.

TABELA 8
 EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
 HABITAÇÃO E URBANISMO POR FONTE DE RECEITA
 BRASIL: 1980-1990
 (Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS			
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FGTS
1980	383,8	9,8	-	374,0
1981	300,4	12,1	-	288,3
1982	316,0	11,7	11,2	293,0
1983	244,4	7,4	13,0	224,0
1984	143,9	14,4	2,0	127,5
1985	143,2	11,7	22,0	109,5
1986	126,3	54,6	-	71,6
1987	138,1	76,7	-	61,4
1988	242,4	96,8	-	145,5
1989	84,6	9,6	-	75,0
1990	176,9	14,2	-	162,8

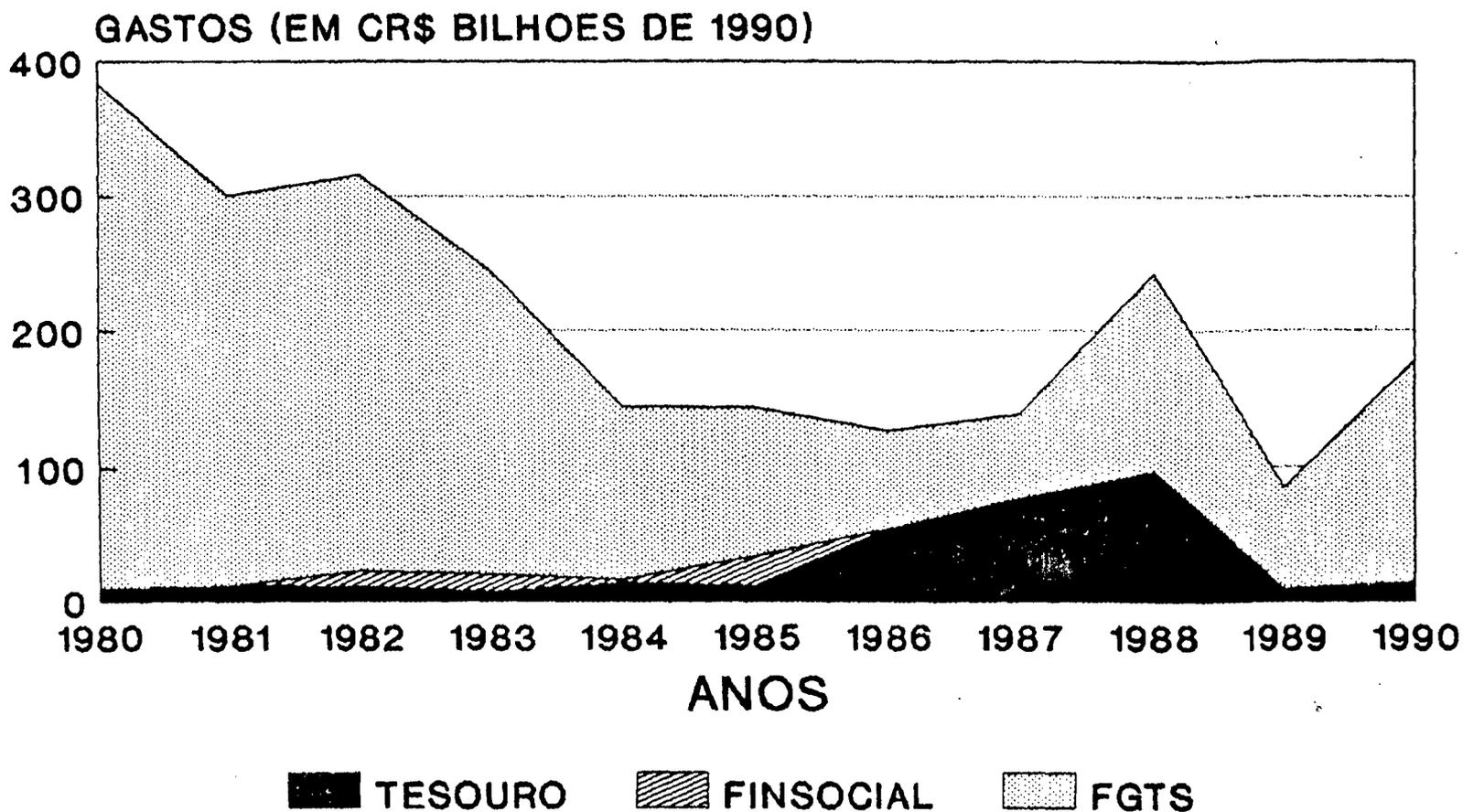
FONTE: IPEA/CSP.

OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

7 - HABITACAO E URBANISMO

GASTOS FEDERAIS: 1980-1990



FONTE: IPEA/CSP

No que se refere as políticas sociais no campo do trabalho (tabela 9 e gráfico 8), destaca-se que embora crescentes em termos de recursos, tais programas só se tornam expressivos, ao nível do gasto federal, a partir de 1989 quando, pela aplicação dos preceitos constitucionais, passaram a ser usados os recursos do PIS/PASEP (que aparecem na tabela embutidos sob a forma de gastos do tesouro) para o financiamento dos programas de seguro-desemprego.

TABELA 9
EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
TRABALHO POR FONTE DE RECEITA
BRASIL: 1980-1990
(Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS			
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FAS
1980	12,0	11,7	-	0,3
1981	12,8	10,9	-	1,9
1982	13,3	12,0	-	1,3
1983	13,0	10,7	-	2,3
1984	10,1	9,2	-	0,9
1985	15,7	14,1	1,2	0,4
1986	24,2	24,0	-	0,2
1987	32,9	32,4	-	0,5
1988	32,0	30,9	-	1,1
1989	115,5	115,2	-	0,3
1990	316,4	316,4	-	-

FONTE: IPEA/CSP.

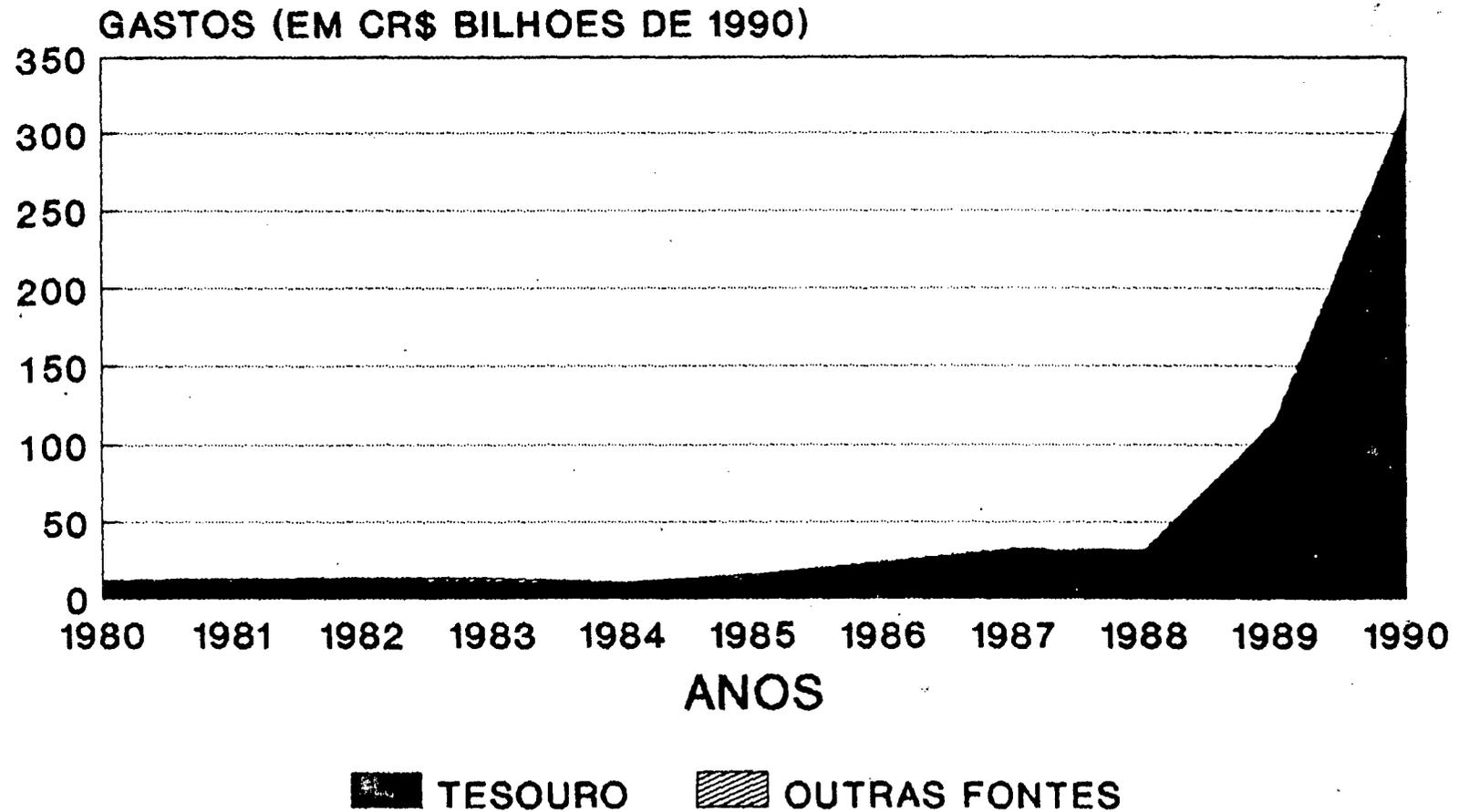
OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

Destaca-se que em 1990, os recursos desembolsados pelo Governo Federal com os programas de trabalho gastaram 26 vezes mais recursos, em termos reais, do que em 1980.

8 - TRABALHO

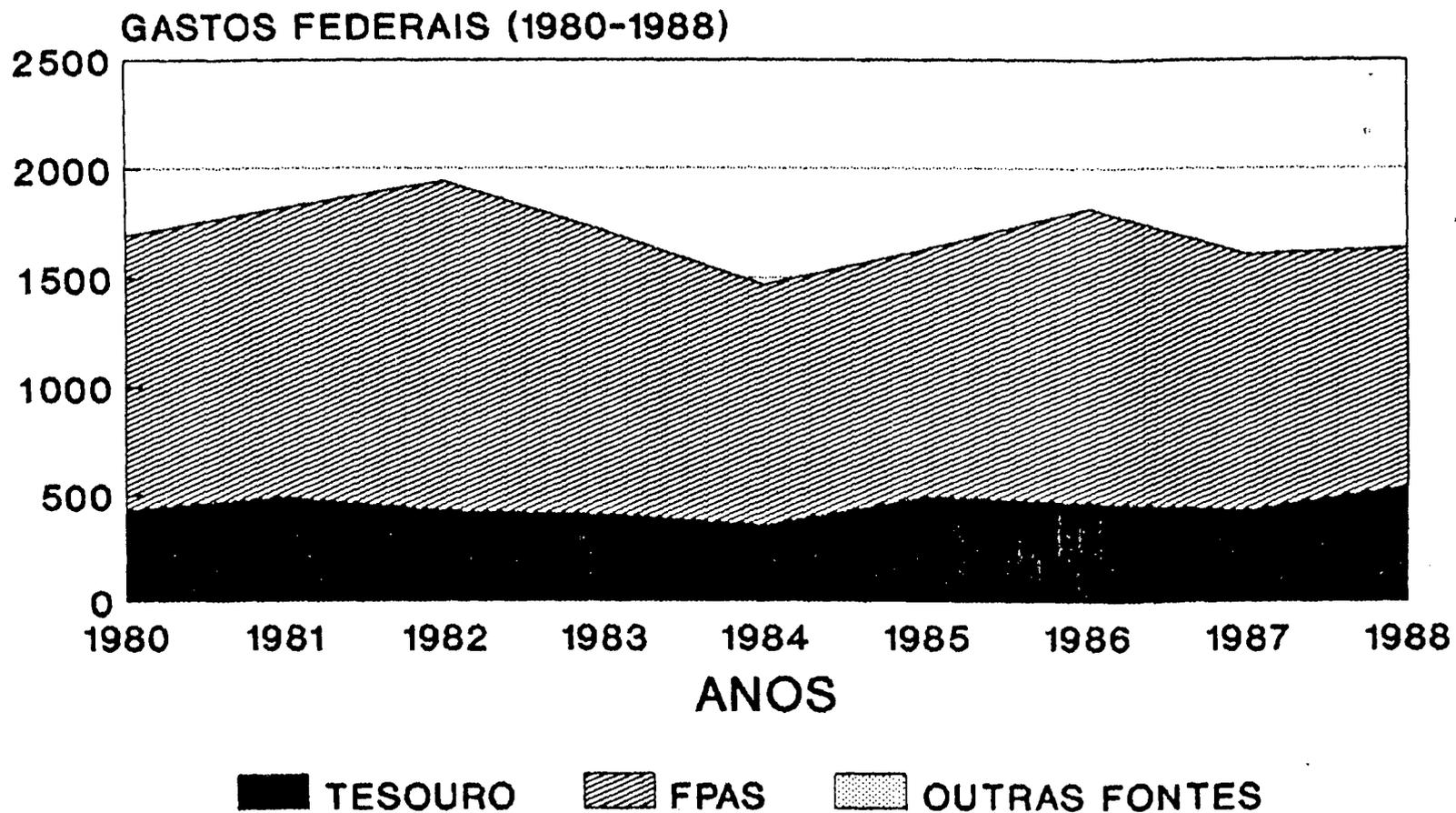
GASTO FEDERAIS: 1980-1990



FONTE: IPEA/CSP

9-ASSISTENCIA /PREVIDENCIA

GASTOS FEDERAIS: 1980-1988



FONTE: IPEA/CSP

TABELA 10
 EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS NOS PROGRAMAS DE
 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA POR FONTE DE RECEITA
 BRASIL: 1980-1990
 (Em Cr\$ bilhões médios de 1990)

ANOS	FONTES DE RECURSOS				
	TOTAL	TESOURO	FINSOCIAL	FPAS	FAS
1980	1693,0	432,2	-	1260,0	0,9
1981	1819,4	488,8	-	1330,1	0,5
1982	1942,7	423,9	-	1518,5	0,3
1983	1717,3	409,2	2,1	1305,6	0,4
1984	1467,5	356,0	2,2	1109,1	0,2
1985	1632,6	491,2	1,1	1140,3	0,1
1986	1816,3	460,8	0,1	1354,9	0,5
1987	1606,7	425,9	-	1180,1	0,7
1988	1636,5	533,5	-	1102,8	0,2
1989	1933,3	-	-	-	-
1990	1936,4	-	-	-	-

FONTE: IPEA/CSP.

OBS1: Os recursos do Tesouro, a partir de 1982, passam a incluir aportes do FINSOCIAL;

OBS2: Os recursos do FINSOCIAL acima assinalados correspondem aos administrados pelo BNDES

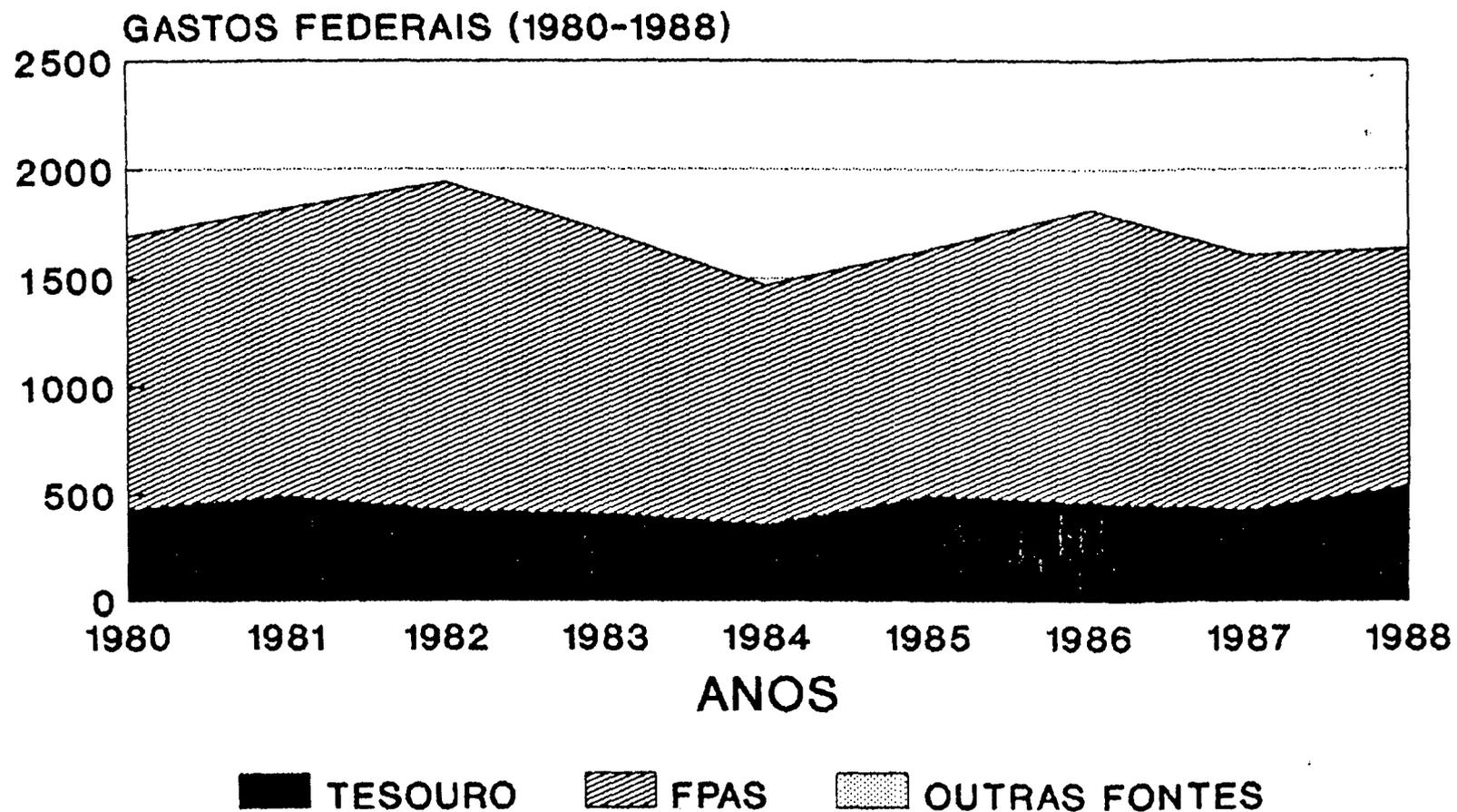
Por fim, a tabela 10 e o gráfico 9 mostram a evolução dos recursos aplicados nos programas de "Assistência e Previdência Social". Embora a maior fatia desses programas tenha sempre sido financiada com recursos do FPAS, verifica-se que aumenta, ainda que ligeiramente, a participação do Tesouro no financiamento destes programas ao longo da década. Os anos de 1989 e 1990 não permitem visualizar a desagregação dos recursos do FPAS por fonte.

Considerações Finais

Uma breve análise dos gastos sociais ao longo dos

9-ASSISTENCIA /PREVIDENCIA

GASTOS FEDERAIS: 1980-1988



FONTE: IPEA/CSP

anos noventa, demonstra uma ligeira expansão dos recursos desembolsados, tanto em termos globais, como em termos per-capita. Em 1989 e em 1990, depois de momentos de crise e recuperação da economia, chegou-se a uma situação onde o gasto social per-capita no Brasil, em 1990, foi cerca de 1% maior que o de 1980. A reestimativa da população brasileira, dada pelo Censo de 1991, mostrou que a população brasileira não cresceu tanto como indicavam as projeções oficiais. Portanto, esse gasto per-capita poderá ser ainda maior, quando forem refeitas as contas, a partir dos resultados definitivos do Censo Demográfico de 1991.

Em termos gerais, somente os programas que contavam com recursos do FGTS tiveram reduções reais de recursos para o seu financiado. Os demais programas sociais federais, impulsionados pela expansão dos gastos do Tesouro, mostraram um razoável crescimento na sua dimensão financeira, embora o mesmo não possa ser dito no que tange a eficiência e eficácia dos mesmos.

SIGLAS UTILIZADAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada

ORTN - Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

FPAS - Fundo de Previdência e Assistência Social

OSS - Orçamento da Seguridade Social

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

CEF - Caixa Economica Federal

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FAE - Fundo de Apoio ao Estudante

PIS - Programa de Integração Social

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PSA - Programa de Suplementação Alimentar

PCA - Programa de Complementação Alimentar

LBA - Leião Brasileira de Assistência

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PAIE - Programa de Apoio ao Irmão do Escolar