

Radiografia orçamentária do governo FHC

PAULO EDUARDO ROCHA¹

AUSTREGÉSILO MELO²

Este texto tem por objetivo discutir o perfil dos gastos públicos na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, particularmente dos recursos destinado aos programas sociais. A análise pretende destacar, ainda, as restrições impostas pela política de estabilização monetária – Plano Real – e os conseqüentes compromissos assumidos pelo governo brasileiro perante o FMI (Fundo Monetário Internacional).

Quando o governo federal implantou o Plano Real, o país vivia o retorno da hiperinflação e a ressaca política do turbulento processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. No governo Itamar Franco, a URV (Unidade Real de Valor) é lançada, em fevereiro de 1994, e funcionou como instrumento de conversão até o final de junho, estabelecendo um valor definido diariamente para a moeda vigente (o cruzeiro).

Era ano eleitoral e havia uma apreensão nos setores conservadores brasileiros sobre a possibilidade de vitória de partidos tradicionalmente oposicionistas. Temia-se, principalmente, uma acirrada disputa no segundo turno para presidente da República, tal como havia ocorrido em 1989. Mas tal disputa não ocorreu, na medida em que o ex-ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elegeu-se, aproveitando a grande receptividade da população às medidas econômicas.

Como reconhece o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos):

*“nos primeiros dezoito meses [de Plano Real], seus resultados foram bastante positivos em várias frentes: ocorreu uma desinflação progressiva, interrompendo-se o processo hiperinflacionário que desestabilizava intensamente a economia; o nível de atividade acelerou-se, ampliando o emprego e reduzindo as taxas de desemprego; a renda apresentou um crescimento que há muito não se via no cenário econômico; a distribuição da renda desconcentrou-se e a pobreza diminuiu, principalmente após a elevação do salário mínimo, em maio de 1995”.*³

No entanto, a utilização da dívida pública federal como peça do modelo de estabilidade monetária do Plano Real demonstrou-se insustentável no longo prazo. O crescimento vertiginoso das despesas com seus serviços (juros e amortizações) pressionou fortemente os gastos federais. Ao mesmo tempo, os investimentos e gastos sociais foram mantidos em patamares irrisórios para o baixo crescimento econômico e as carências sociais do país, apesar do considerável aumento da carga tributária. A seguir veremos como o processo de endividamento do setor público brasileiro impactou os gastos federais entre 1995 e 2001.

A administração da estabilidade monetária privilegiou um *mix* de políticas de abertura comercial com valorização artificial do dólar e altas taxas de juros, em meio às diversas crises enfrentadas pelos mercados financeiros internacionais. A cada crise, a saída de capitais especulativos de curto prazo do país ameaçava seriamente a estabilidade monetária brasileira.

Frágil economia

As primeiras dificuldades começaram a se apresentar no primeiro semestre de 1995, com a crise mexicana, que obrigou o governo federal a implementar ações direcionadas ao aumento da taxa de juros e limitações creditícias.

No decorrer de 1996 e em boa parte de 1997 a estabilidade monetária e econômica continuava, mas se percebiam os primeiros efeitos sobre o montante da dívida pública, que aumentava em decorrência das altas taxas de juros e da necessidade de recursos externos para financiar os déficits da balança de pagamentos.⁴ A entrada de recursos externos de curto prazo em busca do rendimento fácil dos juros elevados permitiu, por sua vez, a adoção de uma política de sobrevalorização artificial da moeda nacional (que se convencionou chamar de “populismo cambial”).

As vulnerabilidades do Plano Real se explicitaram com a crise das economias dos países da Ásia, no segundo semestre de 1997. Mais uma vez, a ação do governo foi no sentido de aumentar a taxa de juros, ao mesmo tempo em que mantinha o real artificialmente valorizado perante o dólar. Em 1998, um ano após a Ásia, veio a crise da Rússia, que decretou a moratória de suas dívidas, lançando dúvidas sobre a capacidade de sustentabilidade da dívida dos países em vias de desenvolvimento, particularmente do Brasil.

Em plena campanha pela reeleição, o presidente FHC recorreu ao FMI no mês de setembro, tendo em vista a ameaça de saída em massa dos capitais especulativos. Internamente, manteve o câmbio controlado e aumentou ainda mais a taxa de juros básica,⁵ que entre outubro e fevereiro chegou ao estratosférico percentual de 45% ao ano. Com o acordo, o

1 Cientista político, assessor técnico do Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos).

2 Economista e assessor técnico do Inesc.

3 Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Cinco anos do Plano Real, 1999.

4 A balança de pagamentos reúne o resultado da balança comercial (importação e exportação de bens e mercadorias), da balança de serviços (importação e exportação de serviços) e da balança de capital (importação e exportação de capitais).

5 Utilizada para a remuneração dos títulos públicos federais.

governo brasileiro obteve créditos da ordem de US\$ 41 bilhões do FMI, Bird, BID e outras instituições financeiras. Mas o FMI impôs medidas para autorizar os empréstimos. A principal preocupação era, como ainda é, a garantia da capacidade de pagamento da dívida do país. Para tanto, foi estabelecido um limite de 35% para a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB (Produto Interno Bruto) do país.

Em fevereiro de 1999, o agravamento da fuga de capitais e o episódio da *moratória* do estado de Minas Gerais levaram à mudança da política cambial e à conseqüente queda do presidente do Banco Central (BC), Gustavo Franco, que insistia na sobrevalorização do real. Após a passagem meteórica de Francisco Lopes pelo cargo, Arminio Fraga assume a presidência do BC, procurando administrar uma turbulenta valorização de aproximadamente 50%⁶ da moeda norte-americana perante o real. Poucos meses depois do acordo, a relação dívida/PIB aceitável já era revista e aumentada para cerca de 40%.

Diante do esgotamento dos instrumentos de administração do Plano Real, o segundo mandato de FHC passou a priorizar a obtenção de superávits primários (receitas menos despesas, excluídos juros, encargos e amortizações da dívida pública) para gerar os recursos necessários a estabilizar a relação dívida/PIB. O persistente crescimento desta relação, no entanto, demonstra que as medidas tomadas com base na simples utilização de mecanismos creditícios e fiscais foram insuficientes.

Também foram anunciadas medidas para o incentivo às exportações brasileiras, visando reverter os persistentes déficits da balança comercial. No entanto, as persistentes fragilidades das contas externas do país não permitiram diminuir os juros básicos pagos pelos títulos da dívida pública brasileira, evidenciando que em 1999 o país já havia se tornado dependente do capital especulativo para rolar sua dívida pública. Foi a administração deste quadro de instabilidade que marcou a política econômica e fiscal do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Dívidas e mais dívidas

A dívida pública brasileira cresceu exponencialmente em decorrência da taxa básica de juros praticada pelo governo para a remuneração de seus títulos. Também influenciou a incorporação, pelo governo federal, de dívidas de estados e municípios, cujo endividamento havia crescido em decorrência da política de juros.

O **Gráfico 1** demonstra que as medidas tomadas para gerar recursos e manter estável a relação dívida/PIB⁷ não foram suficientes, embora os dados indiquem considerável diminuição do vertiginoso crescimento verificado entre o primeiro semestre de 1996 e janeiro de 1999. Mas também demonstram que, em janeiro de 2002, a dívida líquida do setor público já atingia 55% do PIB.⁸



6 Saindo de uma relação de R\$/US\$ 1,20 para R\$/US\$ 1,80.

7 A Dívida e a Vulnerabilidade do Brasil, Roberto Bocaccio Piscitelli Evilásio Salvador, Estudos Técnicos da Unafisco.

8 Projeções do governo indicam que ela deve chegar a 62% com a desvalorização cambial verificada nos últimos meses, em decorrência do estoque títulos atrelados à moeda norte-americana.

Considerando a estabilidade de outras variáveis macroeconômicas, o rápido aumento da relação dívida/PIB foi parcialmente contido a partir de 1999, mediante a produção de crescentes superávits primários do setor público, que até então não eram prioridade governamental. Em 1997, o superávit primário do governo federal havia sido de apenas R\$ 4,2 bilhões, ou 0,5% do PIB, aumentando para R\$ 12 bilhões em 1998 (1,4% do PIB).⁹ Para se ter uma idéia da contenção de gastos produzida após o acordo com o FMI – entre abril de 1998 a março de 1999 – o resultado primário das contas públicas já alcançava R\$ 24,2 bilhões.¹⁰

Entre 1999 e julho de 2002, a União alcançou superávits primários recorrentes e até mesmo superiores às metas acordadas com o Fundo (*sobrar*am R\$ 125 milhões em 2000 e R\$ 200 milhões em 2002, conforme dados apresentados na **Tabela 1**). Para assegurar tal resultado, as metas fiscais foram incluídas em todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO's – do período,¹¹ dotando o Executivo dos instrumentos legais necessários ao reforço do controle de recursos na *boca do caixa*.

A contenção de custos também foi imposta às empresas estatais, cujos investimentos são incluídos na fórmula utilizada pelo FMI para o cálculo do déficit do setor público. Estados e municípios foram impelidos a contribuir no esforço fiscal do governo federal, através de dispositivos incluídos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de modo que se alcançasse um esforço fiscal do setor público brasileiro condizente com as metas dos acordos firmados com o FMI (atualmente definida em 3,75% do PIB).

Tabela 1 - Superávit primário da União - 2000 a 2002						
DISCRIMINAÇÃO	2000		2001		REPROGRAMADO 2002	
	VALOR R\$	% PIB	VALOR R\$	% PIB	VALOR R\$	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada	36.286,8	2,8	31.653,1	2,5	36.673,0	2,8
II. Resultado Primário Obtido	36.411,7	2,8	31.853,4	2,5	36.673,0	2,8
Fiscal e Seguridade Social	24.307,4	1,9	23.692,4	1,8	29.213,0	2,2
Estatais	12.104,3	0,9	8.160,9	0,6	7.460,0	0,6
III. Resultado Obtido Meta (II - I)	124,9	0,0	200,3	0,0	-	-
IV. Resultado Nominal Obtido (Déficit Nominal)	-29.763,5	-2,3	-27.242,2	-2,1	-	-
Obs.: preços médios de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)						
Fonte: Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2003						

9 Valores correntes de 1997 e 1998.

10 O que significa dizer que toda a economia de recursos feita em 1998 foi repetida apenas nos três primeiros meses de 1999.

11 A Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tornou obrigatória a inclusão de um anexo de metas fiscais na LDO.

Cortes sociais

Além da contenção de gastos, os resultados do superávit primário da União foram assegurados através das seguintes medidas:

- ampliação das receitas;
- utilização dos recursos da seguridade social para produzir o superávit primário;
- desvinculação de recursos destinados a políticas sociais e às transferências constitucionais a estados e municípios.

Durante o Plano Real verificou-se considerável aumento da carga tributária, o que representou uma crescente transferência de recursos da sociedade para o Estado. No governo Itamar Franco este aumento se deu pelo esforço arrecadador, que a elevou de 22% para 27% do PIB, em 1995. Já no governo FHC, foi decorrência, principalmente, de alterações na legislação tributária, que fez a carga tributária subir para os atuais 34%. Entre as novas fontes de recursos do Estado, houve um crescimento da tributação sobre renda para pessoas físicas (IRPF), pelo aumento da alíquota de 25% para 27,5% e devido ao congelamento da tabela de contribuição – que não foi corrigida no período, apesar da inflação de cerca de 100%. O impacto foi um crescimento de 28% do IRPF recolhido sobre o trabalho formal.

Também foram criadas novas contribuições sociais para o financiamento da Seguridade, bem como aumentadas alíquotas de contribuições existentes, para ampliar o volume de recursos arrecadados pelo orçamento da Seguridade Social.¹² É o caso da criação da Contribuição *Provisória* sobre Movimentação Financeira (CPMF), que rendeu R\$ 18 bilhões em 2001, e do aumento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que teve sua arrecadação aumentada em 66% entre 1995 e 2001, conforme dados apresentados na **Tabela 2**.

12 A Lei Orçamentária é composta pelo (i) orçamento fiscal – financiado pelos impostos e demais tributos, referente aos órgãos da administração direta e indireta; (ii) orçamento de investimento das estatais – em que o poder público, direta ou indiretamente, detém maioria do capital social com direito a voto; (iii) orçamento da seguridade social – financiado pelas contribuições sociais, abrangendo todos os órgãos da administração direta ou indireta, vinculados à Previdência, à Saúde e à Assistência Social (arts. 165 e 194 da Constituição). Registre-se que nem todos os gastos sociais estão localizados no orçamento da Seguridade Social, tal como ocorre com a Educação, que faz parte do orçamento fiscal e recebe 25% da receita de impostos da União.

Tabela 2 (em R\$ bilhões) - Arrecadação dos tributos federais

TRIBUTOS	1996	2001	2001/1996 (%)
IRPF - trabalho (Imposto de renda sobre Pessoa física)	17,6	22,5	28%
IRPF (Imposto de Renda sobre Pessoa Física)	4,0	4,3	7%
IRPJ (Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica)	21,4	17,8	-16%
ITR (Imposto Territorial Rural)	0,4	0,2	-50%
Cofins (Contribuição p/ o Financiamento da Seguridade Social)	29,2	48,5	66%
PIS/Pasep (Programa de Integração Social/ Programa de Apoio Social ao Servidor Público)	12,1	11,9	-1%
CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido)	10,8	9,8	-9%
CSPSS (Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos)	4,1	4,0	-4%
CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)	0,0	18,0	-

Obs.: tributos selecionados a preços constantes de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: SRF. Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco

O aumento das contribuições sociais, por sua vez, fez parte da estratégia de utilização do orçamento da Seguridade Social – criado pela Constituição de 1988 para financiar ações de Saúde, Previdência e Assistência Social – para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Para tanto, adotou-se uma interpretação flexível dos mandamentos constitucionais que estabelecem a criação de um orçamento específico para financiar as ações da Seguridade Social. Isto porque o volume de recursos envolvidos é considerável: em 2000, o orçamento fiscal tinha uma previsão de gastos de R\$ 155 bilhões,¹³ enquanto o orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 122 bilhões.

De fato, a criação do caixa único da Seguridade nunca se concretizou e os recursos que não pertencem à Previdência Social são arrecadados pelo Tesouro Nacional, cuja administração dos recursos públicos tem privilegiado a lógica da política econômica em detrimento das prioridades sociais.¹⁴ Significa que a não-efetivação do orçamento da Seguridade Social facilitou uma forma de administração dos recursos públicos que privilegiou o pagamento de juros e amortização da dívida pública com a utilização de recursos sociais. Em 2000, R\$ 8,5 bilhões arrecadados para custear Saúde, Previdência e Assistência Social deixaram de ser aplicados.¹⁵

13 Excluído o refinanciamento da dívida pública, interna e externa, via novas operações de crédito (compra e venda de títulos públicos). Estão incluídos gastos com a amortização e juros da dívida pública da ordem de R\$ 51 bilhões (84% deste total é referente à utilização de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional e do Programa Nacional de Desestatização). Note-se, que, sem considerar os gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o Orçamento da Seguridade Social (R\$ 122 bilhões) seria maior do que o Orçamento Fiscal (R\$ 104 bilhões).

14 Em 1994, por exemplo, nada menos que 54% dos recursos da Seguridade Social foram administrados pelo Tesouro Nacional.

15 Fonte: gabinete do deputado federal Sérgio Miranda (PcdoB/MG).

Além da produção de superávits da Seguridade, verifica-se também que despesas que deveriam ser custeadas pelo orçamento fiscal foram incluídas no orçamento da Seguridade Social, tais como os encargos previdenciários da União (EPU), referentes ao pagamento das pessoas aposentadas pelo setor público. No total, foram R\$ 125 bilhões gastos entre 1995 e 2000, sem que o governo tenha contribuído com a cota patronal à Seguridade, tal como acontece com a iniciativa privada. Outras despesas menores também são incluídas, tal como o pagamento de despesas e obrigações patronais do Estado (vales transporte e refeição, por exemplo).¹⁶

A utilização do orçamento da Seguridade Social para a produção dos superávits primários do governo federal pode ser entendida pelas *vantagens* oferecidas por suas fontes de financiamento. Enquanto novos tributos que financiam o orçamento fiscal precisam ser aprovados no ano anterior à cobrança, novas contribuições precisam esperar apenas três meses para entrar em vigor. Além disso, as contribuições sociais não são repartidas com estados e municípios, como ocorre com os dois principais impostos arrecadados pela União.¹⁷ Logo, não causa estranheza que a arrecadação com o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica tenha caído 16% entre 1996 e 2001, ao mesmo tempo em que a Cofins subiu.

Esta orientação implicou, juntamente com outras medidas, uma reconcentração tributária nas mãos da União. Ou seja, na contramão dos princípios tributários consagrados na Constituição, bem como a tese da descentralização das políticas públicas e corresponsabilização de estados e municípios pela execução e financiamento de políticas sociais.

Nesta disputa tributária, estados e municípios também perderam com a desvinculação de recursos constitucionais provocada pela aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE).¹⁸ A criação deste Fundo estabeleceu a destinação de 20% da receita de todos os impostos e contribuições sociais – inclusive as destinadas à seguridade social e os 18% da receita de impostos vinculados à educação – e das transferências das parcelas do IPI e IRPJ e ITR, pertencentes aos estados e municípios, através do FPM e do FPE.

16 Dados mais detalhados sobre a destinação dos recursos da Seguridade Social entre 1995 e 2000 podem ser encontrados em Paulo Eduardo Rocha. "Implicações da política econômica na Seguridade e na Assistência Social no governo FHC". In: "Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios". São Paulo, *Cadernos Abong* n. 30, novembro de 2001. Uma discussão das implicações do desvirtuamento do modelo de financiamento da seguridade social pode ser encontrada em: Beatriz Augusto Paiva e Paulo Eduardo Rocha. "O financiamento da política de assistência social em perspectiva." In: *Serviço Social e Sociedade*. Ed. Cortez n. 68, ano XXII, novembro de 2001.

17 Da arrecadação da União com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são repassados 47% aos estados, Distrito Federal e municípios, sendo: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE); 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e, 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. São repassados, ainda, aos municípios, 50% da arrecadação da União com o ITR. O governo federal também repassa aos estados e ao Distrito Federal 10% da arrecadação da União com o IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações desses produtos, dois quais 50% são entregues pelos governos estaduais aos municípios.

18 Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994.

Na sua renovação, foi batizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)¹⁹ que, a partir de 1997, estabeleceu mecanismo de compensação das perdas de arrecadação dos estados e municípios.²⁰

Com a emenda constitucional nº 27, de 2000, o FEF passou a se denominar “desvinculação de arrecadações de impostos e contribuições sociais da União” (DRU). Porém, cedendo à pressão de governadores/as e prefeitos/as, incluiu dispositivo específico para não permitir a desvinculação das receitas constitucionais de estados e municípios. Foi mantida, no entanto, a desvinculação de recursos destinados originalmente para políticas sociais.

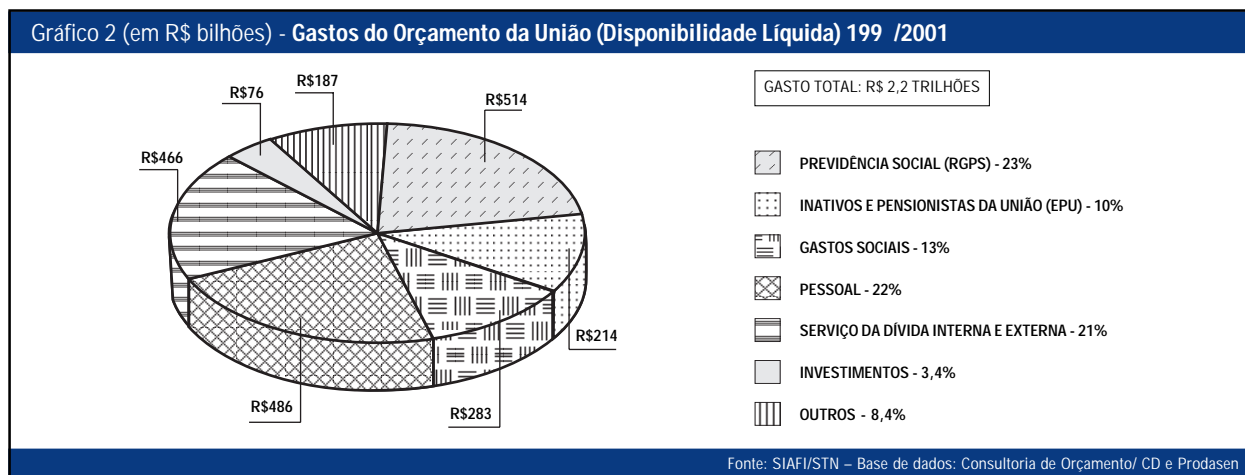
Fiscal X social ?

A seguir será mostrado como se comportaram os gastos públicos ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2001.²¹ Para a mensuração dos gastos federais, é utilizado o conceito de Disponibilidade Líquida da União, que considera todas as despesas realizadas, excluindo-se o refinanciamento das dívidas interna e externa²² e as transferências constitucionais e legais a estados e municípios.²³

Serão analisados os gastos públicos federais²⁴ com Previdência Social, serviço da dívida pública, pessoal, programas sociais²⁵ e investimentos, considerando:

- o gasto total do período (**Gráfico 2**);
- a comparação da participação de cada componente no gasto realizado em 1995 e 2001 (**Tabela 3**);
- evolução percentual de cada componente do gasto em todo o período (**Gráfico 3**).²⁶

É importante assinalar que a Disponibilidade Líquida da União cresceu 48% em termos reais no período em questão. Este aumento é resultado do aumento da carga tributária, que passou de 27% para 34%, e da emissão de títulos públicos. Mas como será visto a seguir, à medida que a arrecadação aumentava, crescia principalmente a participação das despesas com o serviço da dívida pública nas despesas totais.



19 Emenda Constitucional n. 10, de 1996.

20 Emenda Constitucional n. 17, de 1997.

21 Os valores analisados foram atualizados pelo Índice Geral de Preços-mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas e são apresentados a preços de janeiro de 2002. Para cada ano em que a execução orçamentária é considerada, foi utilizado o índice médio, tendo em vista que as despesas ocorrem ao longo de todo o ano. Para a atualização referente aos anos seguintes, é utilizada a inflação integral do período. O ano de 2002 não foi considerado nesta análise, tendo em vista que o Orçamento ainda está sendo executado.

22 São consideradas, portanto, as despesas com os serviços da dívida interna e externa (juros e encargos).

23 Para mais informações sobre o conceito de Disponibilidade Líquida da União, ver: Austregesilo Melo. “2002: o ano que não começou”. In: *Orçamento*. Inesc, Ano I, n. 1, agosto de 2002.

24 Para a definição das tipologias exploradas a seguir foi utilizada uma combinação da classificação econômica da despesa (que forneceu os dados com as despesas com pessoal e investimentos) e da classificação funcional (que forneceu os dados com as despesas com programas sociais, Previdência Social). Da combinação desses critérios foram identificados os gastos com o serviço da dívida pública.

25 Para a definição das ações governamentais consideradas como sociais foi utilizada como referência o Art. 6º da Constituição que define: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Tendo em vista a importância das despesas com a Previdência Social para análise do gasto público, esta será considerada à parte, desagregando-se também os dados referentes aos gastos previdenciários com trabalhadores/as do setor público e da iniciativa privada.

26 Os autores agradecem a Álvaro Gerim, assistente técnico do Inesc, pelo trabalho de tabulação dos dados explorados neste tópico.

Vejamos como se comportaram os grupos de despesa escolhidos.

Previdência Social – Como demonstram os dados do **Gráfico 2**, dos R\$ 2,2 trilhões gastos no período, 23% foram destinados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) referente às pessoas aposentadas do setor privado. Outros 10% foram gastos com Encargos Previdenciários da União (EPU), referente às pessoas aposentadas do serviço público federal. No total, 33% dos recursos foram gastos com esta área.

Em 2001, os gastos com o RGPS consumiram 22% do orçamento federal, tendo aumentado 28% desde 1995. Mas se observa que sua participação no gasto realizado foi 3,6% menor do que em 1995. Considerados juntamente com os EPU, a Previdência Social representou 31% dos gastos em 2001, caindo 7% em relação a 1995, quando respondia por 38% das despesas.

Serviço da dívida pública – As despesas com o serviço da dívida interna e externa (juros e amortizações) consumiram 22% dos recursos nestes sete anos de governo, num total de R\$ 466 bilhões. É praticamente o mesmo valor do salário pago a todos os funcionários e funcionárias públicos federais no mesmo período (R\$ 486 bi) e 30% a mais do que a soma dos investimentos e dos gastos sociais.

Porém, ao contrário desses outros gastos, as despesas com juros da dívida pública não produzem qualquer impacto positivo nas condições de vida da população, pois não implicam nenhum produto que mantenha, aperfeiçoe ou expanda as ações de governo voltadas às demandas e interesses da sociedade. Durante um ano, o equivalente a 240 carretas de ouro saem de nossas mãos e são enterrados na rolagem de uma dívida pública produzida pelo próprio governo.

Na **Tabela 3** pode ser percebida a rápida evolução dos gastos com o serviço da dívida interna e externa (pagamento de juros e encargos), que aumentou 165% entre 1995 e 2001. Passou de R\$ 40 bilhões anuais para R\$ 107 bilhões, tornando-se o maior item de despesa. Em 2001, foram consumidos 30% dos recursos com este item de despesa, contra 17% em 1995.

Pessoal – Os gastos com a folha de pagamentos do funcionalismo público caíram 10%. Tendo em vista o crescimento da receita, sua participação nas despesas passou de 17,4% para 10,6% do total, uma diminuição considerável.

Tabela 3 (em R\$ bilhões) Disponibilidade Líquida da União - 1995 e 2001

DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DA UNIÃO	1995		2001		2001/1995
	R\$	%	R\$	%	%
Serviço da Dívida Interna e Externa	40,4	16,6%	106,9	29,6%	165%
Benefícios previdenciários do RGPS*	63,5	26,0%	81,2	22,4%	28%
Encargos previdenciários da União (EPU)	29,5	12,1%	30,8	8,5%	4%
Pessoal e Encargos Trabalhistas	42,4	17,4%	38,2	10,6%	-10%
Gastos Sociais	37,9	15,5%	35,4	9,8%	-5%
Investimentos	9,0	3,7%	15,0	4,3%	71%
Outros	21,0	8,6%	53,0	14,7%	153%
TOTAL	243,7	100%	361,6	100%	48%

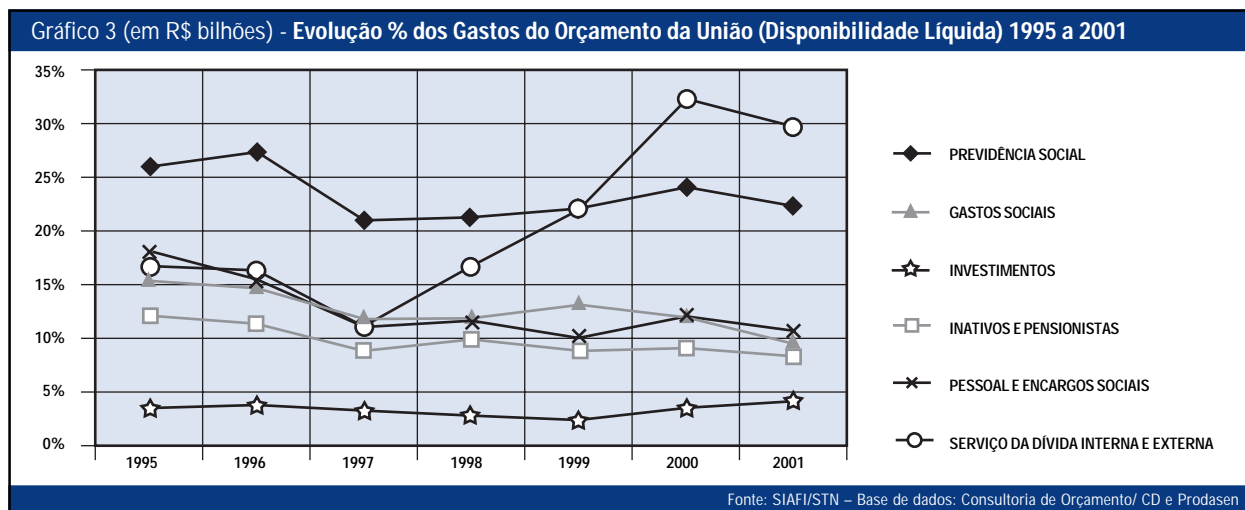
* Em 1995 estão somados os benefícios com renda mensal vitalícia e aposentadorias decorrentes de legislação especial (anistia etc.)

Obs.: preços médios de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: SIAFI/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Investimentos – Apenas 3,4% dos recursos foram aplicados em investimentos, não mais do que R\$ 76 bilhões. Verifica-se, por outro lado, um crescimento considerável dos gastos, que passaram de R\$ 9 para 15 bilhões, embora tenham permanecido

com uma irrisória participação percentual das despesas da União (não mais que 4,3%). No **Gráfico 3** pode-se visualizar melhor a evolução dos números no período.



Gastos sociais²⁷ – Estes, por sua vez, receberam apenas R\$ 283 bilhões nos sete primeiros anos do governo FHC, o equivalente a 13% do total. Comparando-se 2001 a 1995, percebe-se uma queda de 5% nos gastos sociais, passando de R\$ 37,9 bilhões para R\$ 35,4 bilhões. Considerando o aumento da receita, percebe-se uma substantiva queda na participação percentual do gasto social no total das despesas: enquanto em 1995 se gastava 16% do orçamento federal com programas sociais, em 2001, apenas 10% dos recursos tinham o mesmo destino.

Comparando os gastos autorizados²⁸ e liquidados²⁹ nestes sete anos,³⁰ verificamos, em primeiro lugar, uma baixa taxa de execução financeira dos programas sociais: 83,5%. Significa dizer que 16,5% dos recursos autorizados não foram gastos pelo Executivo. Esses dados evidenciam que a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD) com programas sociais foi altamente deficiente, segundo classificação da Associação Brasileira de Orçamento Público.³¹ Deficiência que expressa a falta de priorização dos gastos sociais não-previdenciários diante do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

27 Para o cálculo dos gastos sociais foi utilizada a classificação funcional-programática, cujo maior nível de agregação dos dados são as “funções” de governo. Foram consideradas as despesas com as funções Segurança, Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Organização Agrária, Desporto e Lazer. Para evitar dupla contagem de recursos, foram retiradas as despesas com investimentos e pessoal dessas funções, tendo em vista que estes grupos de despesas estão sendo considerados em separado. Note-se que não estão sendo consideradas as despesas com Previdência Social, que são apresentadas em separado neste estudo.

28 Pela Lei Orçamentária e posteriores créditos adicionais ao orçamento. No Brasil, a Lei Orçamentária é uma autorização de gasto, não se constituindo em obrigatoriedade de gasto.

29 A liquidação é uma das últimas etapas administrativas da realização do gasto público, quando é feita “a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” e autorizada a liberação do respectivo pagamento (“Glossário de Termos Orçamentários e Afins”. In: *Revista Abop – Associação Brasileira de Orçamento Público*. V. 13. n. 2, set./dez. 1992).

30 Por recursos Autorizados são entendidos aqueles aprovados na lei orçamentária e posteriores créditos adicionais. Por recursos Liquidados são entendidos os gastos realizados no respectivo ano fiscal, incluídos também os recursos classificados como restos a pagar ao final do exercício e pagos no exercício seguinte.

31 Segundo a classificação da Abop, a Capacidade Operacional Financeira da Despesa é avaliada segundo o percentual de diferença entre os recursos autorizados e liquidados. Ela será: Ótima se a variação for de 2,5%; Boa se a variação for de 2,5% a 5%; Regular se a variação ficar entre 5% e 10% de diferença; Deficiente se for de 10% a 15%; e, finalmente, Altamente Deficiente se for superior a 15%. Ver Informativo Abop n. 60, em www.abop.org.br.

A **Tabela 4** evidencia também que a variação dos gastos sociais não é uniforme para todos os seus componentes. De um lado, temos os Gastos Sociais com maior taxa de execução financeira: a Saúde teve uma COFD considerada Regular, com 94,6 % de execução; a Assistência Social e a Educação ficam na faixa da COFD considerada como deficiente (entre 85% e 90% de execução financeira), seguidas de perto pelas despesas com Organização Agrária. Juntas, essas áreas corresponderam a 72% dos recursos aplicados em programas sociais.

Tabela 4 (em R\$ bilhões)					
Gastos Sociais da União (exclusive a Previdência Social)					
Recursos autorizados e liquidados - 1995/2001					
FUNÇÃO	AUTORIZADO	%	LIQUIDADO	%	% B/C
Saúde	137,5	40,57%	130,1	45,98%	94,63%
Assistência social	23,8	7,01%	21,2	7,49%	89,18%
Segurança Pública	3,3	0,96%	2,6	0,91%	78,94%
Trabalho	82,6	24,36%	61,6	21,75%	74,56%
Educação	61,8	18,23%	52,8	18,64%	85,36%
Cultura	1,1	0,32%	0,8	0,29%	74,75%
Direitos da Cidadania	0,4	0,11%	0,3	0,10%	75,84%
Urbanismo	0,05	0,01%	0,02	0,01%	44,32%
Habitação	14,2	4,20%	2,2	0,77%	15,23%
Saneamento	1,0	0,31%	0,5	0,17%	46,24%
Organização Agrária	12,6	3,72%	10,6	3,74%	84,05%
Desporto e Lazer	0,6	0,18%	0,4	0,16%	71,81%
TOTAL	338,9	100%	283,0	100%	83,51%

Fonte: SIAFI/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/ CD e Prodasen

Chama a atenção também a baixíssima execução financeira dos gastos previstos com Urbanismo, Habitação e Saneamento (todos com gastos abaixo de 50%), refletido nos sérios problemas urbanos das grandes e médias cidades brasileiras. O destaque negativo fica por conta do setor habitacional, que teve R\$ 14,2 bilhões previstos para o período, dos quais apenas R\$ 2,2 bilhões

foram gastos. Somadas, essas áreas corresponderam a apenas 0,95% dos gastos orçamentários da União com programas sociais entre 1995 e 2001. Isto num país em que 70% dos leitos dos hospitais públicos são ocupados por pessoas que contraíram moléstias transmitidas pela água, 47,2% da população não contam com rede de esgoto e 23% não têm água encanada.

Os dados levantados neste artigo indicam que o debate sobre os efeitos do crescimento da dívida pública precisa incorporar uma firme preocupação com os impactos sociais, particularmente com a diminuição dos recursos para os programas sociais federais. Efetivamente, o foco da maior parte das análises acerca da capacidade ou não de pagamento da dívida pública, visando tranquilizar os mercados internacionais, não evidencia as graves conseqüências sociais deste modelo de estabilização monetária.

Demonstram também que embora a carga tributária tenha aumentado drasticamente desde 1994 – em oposição ao discurso do corte de gastos – os recursos gerados não foram utilizados em benefício da sociedade. Ao contrário, acabaram por alimentar uma política econômica que teve como principal conseqüência uma brutal transferência de renda dos setores produtivos da sociedade brasileira para o sistema financeiro nacional e internacional, que já é rico, muito rico.

Neste quadro, uma reforma tributária formalmente apresentada e discutida no Congresso Nacional poderia ser ameaçadora ao crescimento da arrecadação obtido com outras medidas, o que pode explicar a falta de empenho no Palácio do Planalto pela sua aprovação no Congresso Nacional ao longo de todo o governo Fernando Henrique Cardoso.

Não será possível a efetiva implantação de políticas sociais que enfrentem o problema da fome e da pobreza no país sem novos parâmetros de políticas públicas federais que priorizem efetivamente o desenvolvimento sustentável e o resgate da dívida social. Este é o desafio que se apresenta para o futuro presidente do país. E para a sociedade brasileira é um desafio histórico que se coloca, independentemente do presidente a ser eleito. Um desafio que não pode esperar por mais dez anos para ser enfrentado. ■

