



SOS CORPO

Instituto Feminista
para a Democracia

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

Evilasio Salvador

Ficha Técnica

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

Elaboração

Evilásio Salvador

Supervisão

Verônica Maria Ferreira

Revisão

Cristina Lima

Série

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Coordenação editorial

*Equipe do SOS Corpo Instituto Feminista
para a Democracia*

Produção Executiva

Paula Andrade

Rivane Arantes

Silvia Camurça

Apoio

Brot
für die Welt

Pão para o Mundo –
Serviço Protestante
para o Desenvolvimento



União Europeia

Recife, março de 2014

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

<i>Introdução</i>	<i>p. 4</i>
<i>Estado, fundo público e política social</i>	<i>p. 5</i>
<i>Crise do capital, gasto tributário e apropriação do fundo público</i>	<i>p. 11</i>
<i>Problema da tributação e injustiça fiscal no Brasil</i>	<i>p. 16</i>
<i>Conclusões</i>	<i>p. 28</i>
<i>Referências</i>	<i>p. 30</i>

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

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. O Brasil, em que pese ser uma das maiores economias do mundo, apresenta-se com persistente e elevada concentração de renda.

Uma das questões relacionadas à elevada concentração de renda e às desigualdades sociais no país é o caráter regressivo do sistema tributário, que tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas. Aliás, as propostas de reformas tributárias apresentadas ao longo dos últimos anos sequer propuseram mexer na injusta estrutura de financiamento do Estado brasileiro. Além de enfrentar resistência pelo viés de outro conflito distributivo relacionado à questão federativa, pois a União já se apropria de quase 60% das receitas públicas disponíveis, em um federalismo fiscal que os entes subnacionais (DF, os estados e os municípios) são chamados a aportar mais recursos em políticas sociais, como educação, saúde e assistência social.

Ainda que a Constituição Federal (CF) de 1988 tenha construído um importante arranjo no financiamento das políticas sociais – garantindo um orçamento exclusivo (seguridade social) para as políticas de previdência social, saúde, assistência social e seguro-desemprego e também estabelecendo o gasto mínimo com educação e saúde para os entes federativos – as políticas neoliberais, em

curso a partir da década de 1990, atacaram duramente as conquistas sociais da CF. No novo cenário, a chave-mestra foi a política de ajuste fiscal que destinou uma parte considerável da arrecadação tributária à esfera financeira da economia, em particular, ao pagamento de juros e amortização da dívida.

E com agravamento da crise do capital, uma das alternativas encontradas pelo governo brasileiro foi a concessão de generosos incentivos fiscais – tecnicamente conhecidos como gastos tributários – a empresas, sem o controle democrático da sociedade e sem contrapartidas sociais. As renúncias tributárias comprometem os fundos de participação do estados e dos municípios que são formados a partir da arrecadação dos impostos federais e, com isto, há perda de recursos para os gastos orçamentários dos entes subnacionais com educação e saúde.

O objetivo deste texto é analisar a constituição do fundo público no Brasil no contexto de desonerações tributárias (gasto tributário) e suas implicações sobre as políticas sociais, com ênfase sobre saúde e educação. Além desta introdução e de uma seção dedicada às conclusões, o estudo está organizado em três partes. A primeira apresenta uma conceituação do fundo público e orçamento, problematizando os modelos de tributação, desoneração e renúncias fiscais, inseridos no âmbito das políticas neoliberais que afetaram a condução do Estado brasileiro. A segunda seção discute a crise do capital e apropriação do fundo público, analisando as implicações das desonerações tributárias sobre o financiamento das políticas de saúde e educação. A terceira parte do texto é dedicada

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

ao problema da tributação e da injustiça fiscal no Brasil no contexto do pacto federativo e da situação fiscal dos municípios, chamando atenção para ausência de controle democrático das informações orçamentárias.

Estado, fundo público e política fiscal

Os interesses dentro do Estado Capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro na apropriação dos recursos do fundo público. Sob o comando das políticas neoliberais, foi ampliada 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 capitalismo¹.

O orçamento público é que garante concretude à 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. 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 capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

O orçamento público é a expressão mais visível do fundo público. Nesse sentido é importante a compreensão do que vem a ser o fundo público. 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 público². 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, isto é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções³.

Em uma economia capitalista, o fundo público exerce pelos menos quatro funções⁴:

- financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital;
- é a fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, isto é, como garantidor de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho;
- é garantidor de vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas;

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

- d. assegura renda para uma classe rentista na sociedade, isto é, aqueles que vivem de aplicações no mercado financeiro, e recebem recursos, por meio de orçamento público, sob a forma de juros e amortização da dívida pública.

Esse sentido para fundo público tem uma perspectiva mais ampla para a compreensão do Estado capitalista. Esta ideia de fundo público difere-se de uma visão restrita daquilo que está previsto na lei⁵, isto é, os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320/64 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública, ou seja, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculem à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (art. 71 da Lei no 4.320/64). Trata-se aqui de um fundo especial que tem seus recursos alocados no orçamento e suas receitas provenientes de tributos e outras receitas públicas.

Assim, o fundo especial compõe o fundo público e se organiza, conforme sua finalidade em três formas⁶: como fundos de gestão orçamentária, que têm execução orçamentária e financeira de despesas financiadas por receitas orçamentárias vinculadas a essa finalidade (por exemplo, o Fundo Nacional da Saúde); como fundos de gestão especial, que são aqueles vinculados à execução de programas de capitalização, empréstimos, financiamentos a entidades públicas ou privadas, por meio da utilização de dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou ainda de incentivos

fiscais – exemplos: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e, como fundos de natureza contábil, que não são responsáveis pela execução orçamentária e financeira das despesas, embora recolham, movimentem e controlem receitas orçamentárias e sua distribuição para atendimento de finalidades específicas – exemplos: Fundo de Participação Municipal (FPM); Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Importante compreender que o orçamento público não é apenas uma peça técnica que o governo tem para expressar seu planejamento de gastos e a origem dos recursos públicos⁷, mas, sim, um instrumento de planejamento de cunho político; que 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. Assim, 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 sociedade⁸. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

No Brasil, os recursos do orçamento público são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Na realidade, a LOA compõe o ciclo orçamentário juntamente com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O objetivo principal dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento visando a

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados, Distrito Federal e em âmbito nacional.

Na área federal, os gastos referentes à LOA de 2013 fornecem pistas dos valores em disputa no fundo público brasileiro no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social: R\$ 1,780 (um trilhão e setecentos e oitenta bilhões de reais); deste orçamento, R\$ 459,03 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública. Então o orçamento fiscal e da seguridade social federal, exceto o refinanciamento da dívida pública, alcança o total de R\$ 1,3 bilhão. Deste montante, R\$ 581,69 bilhões foram destinados às políticas da seguridade social (previdência social, saúde e assistência social) para atender mais de 100 milhões de brasileiros(as). Enquanto isto, R\$ 259,4 bilhões foram gastos com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, ou seja, 20% do orçamento público brasileiro é comprometido com a esfera financeira da economia. Estima-se que 80% do pagamento dos juros da dívida pública sejam destinados a somente 20 mil famílias de rentistas⁹, que vivem às custas do fundo público brasileiro¹⁰.

Em um período mais longo, de 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do Produto Interno Bruto (PIB) produzido em 2009 para o capital financeiro. De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)¹¹, com estes 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 40 anos, se mantido o mesmo valor gasto em 2009.

O orçamento público é que garante concretude à 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 públicas são financiadas, ou seja, sobre quem recai o financiamento do Estado? Nesse sentido, é importante a compreensão acerca dos modelos de tributação.

A discussão sobre quem financia o Estado passa pelo debate teórico sobre o tamanho do Estado e a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. As bases da atual matriz teórica que respalda a construção dos principais fundamentos das finanças públicas têm sua origem no pensamento dos economistas clássicos e são consolidadas na sua vertente neoclássica¹², que orientou as “reformas” neoliberais nos sistemas tributários dos países centrais a partir década de 1980 e na América Latina, a partir dos anos 1990.

A concepção neoclássica, reproduzida pelo ideário neoliberal, tem como pressuposto uma economia dominada por estruturas de mercado concorrenciais com mecanismos que corrigem automaticamente os desequilíbrios de mercado. De forma que o Estado é compreendido erroneamente como um ente estranho ao sistema, ficando-lhe reservado um papel secundário de assegurar a ordem e a segurança interna e externa e a produção de alguns bens públicos não produzidos pelo mercado. A partir da concepção do economista britânico

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

John Maynard Keynes, introduzida no debate na década de 1930, o Estado passa a ocupar um papel relevante na economia, com destaque para a importância da produção pública no processo de acumulação capitalista e para os efeitos da política fiscal e monetária na garantia do pleno emprego. Na teoria keynesiana, ganham relevância as políticas de estabilização e as voltadas para a redução das desigualdades, incentivando e fortalecendo o chamado Estado do Bem-Estar Social.

Para a concepção econômica neoclássica/neoliberal, o sistema tributário não pode romper o equilíbrio de mercado, e os tributos devem obedecer aos princípios da “neutralidade” e da “equidade”. No primeiro caso, os impostos não devem atingir as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos nas economias, pois isto afetaria a eficiência. E o princípio da equidade prevê que os impostos devem ser distribuídos de forma equilibrada entre os membros da sociedade, de forma a não alterar a estrutura de distribuição de renda, pois esta é considerada no modelo neoclássico/neoliberal como ótima antes de sua incidência, portanto, o sistema tributário não pode romper o “equilíbrio”¹³. Percebe-se que esses princípios de tributação não alteram a estrutura de renda no país e, portanto, são contrários à justiça fiscal e social.

Um princípio consagrado por estudiosos e escrito na Constituição Federal (CF) de 1988 é o da capacidade contributiva – requisito essencial para o critério de justiça fiscal –, que, associado aos princípios da progressividade e da seletividade, tende a assegurar uma tributa-

ção proporcionalmente maior para quem auferir rendimentos mais elevados, detém maior patrimônio e consome produtos menos essenciais¹⁴. Nesse caso, os tributos diretos que incidem sobre a renda e o patrimônio são os que atendem (em tese) melhor a esse requisito. Já os tributos indiretos que incidem sobre bens e serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, acabam agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo.

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais¹⁵. Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isto significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda.

Para compreender a regressividade e a progressividade é necessário avaliar as bases de incidência econômica do tributo, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros; estes são considerados

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os 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. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Trata-se do “fetiche” do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços¹⁶. Os tributos indiretos são regressivos.

A correlação das forças sociais é importante para compreender a composição do fundo público. A partir do momento da definição do montante de recursos com que o Estado terá de contar para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus entre os membros da sociedade. As finanças tributárias são uma forma de exploração econômica que requer, por isto, análise de classe. Para “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”¹⁷.

A correlação das forças sociais atuantes no país é determinante para compreendermos a distribuição dos tributos diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso essa correlação seja desfavorável aos (às) trabalhadores(as), tenderão a predominar, na carga tributária, os tributos indi-

retos, que são regressivos e atuam como instrumento de concentração de renda e riqueza, com baixas incidências sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para minorar as desigualdades sociais, certamente os tributos diretos adquirirão maior importância¹⁸.

Um aspecto relevante para a compreensão do custeio do fundo público é o chamado financiamento indireto da política pública, o que requer a análise das renúncias fiscais, permitindo assim identificar a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia, além de ser um instrumento de “socorro” às empresas em momentos de crise do capitalismo.

O cerne do Estado neoliberal é assegurar o crescimento das taxas de lucro, tendo como um dos instrumentos a desoneração dos impostos dos mais ricos e as renúncias tributárias para fortalecer a acumulação capitalista¹⁹. A dimensão do financiamento indireto permite analisar as implicações das desonerações tributárias concedidas pelo governo, em especial, no contexto de crise do capital e no financiamento das políticas sociais, pois implica no aumento da participação do setor privado na oferta das políticas sociais e na ausência do controle democrático dessas medidas²⁰.

Por detrás das chamadas desonerações tributárias e dos incentivos fiscais encontra-se um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas (econômicas e sociais), constituindo-se renúncias tributárias do fundo público, geralmente em benefício do capital²¹.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

Trata-se dos chamados gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. Portanto, são renúncias consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com objetivo de aliviar a Carga Tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região²².

Conforme estudo realizado no âmbito da Receita Federal²³, “termo utilizado internacionalmente para referir-se às despesas governamentais indiretas efetuadas por meio do sistema tributário é o de gasto tributário (taxexpenditure)”. Nesse sentido, os gastos tributários são despesas indiretas que, em princípio, poderiam ser substituídas por um gasto público alocado no orçamento e aparecem no sistema tributário por meio de isenções, deduções, abatimentos, imunidades, presunções creditícias e outros benefícios de natureza tributária, reduzindo a arrecadação potencial do tributo.

A partir da CF 1988 (art. 165, § 6º), “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) é órgão responsável pela elaboração desse relatório no país. Mesmo com esta obrigação, até 2003, essas “desonerações” eram classificadas como benefícios tributários no relatório da Receita, portanto, não incluíam a ótica orçamentária de classificação das despesas públicas, indo no sentido oposto dos relatórios publicados pelos países da Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁴. A partir de 2004, os relatórios passaram a ser denominados “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (gastos tributários)”. E, finalmente, a partir de 2008, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2009 vem acompanhado do “Demonstrativo dos Gastos Tributários 2009”. Ainda que os relatórios atendam à demanda constitucional, a estimativa das chamadas renúncias tributárias ainda é muito limitada, sendo projeções baseadas na legislação vigente no começo do ano anterior. Ademais, é inexistente o acompanhamento posterior da efetivação das renúncias tributárias e não são avaliados os efeitos econômicos e sociais esperados²⁵.

Os relatórios publicados anualmente pela Receita Federal e que acompanham o PLOA buscam identificar as desonerações tributárias, em sentido amplo, incluindo: a compensação de gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; a compensação de ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; a promoção de equalização das rendas entre regiões; e os incentivos concedidos a determinado setor da economia²⁶.

Esses gastos tributários são operacionalizados por meio do fundo público e implicam na redução da base de incidência de tributos sobre a renda do capital e viabilizam o financiamento integral ou parcial dos meios de produção, facilitando a reprodução do capital²⁷. Por se tratar aparentemente de isenções, tem-se uma falsa ideia de “custo zero” desses gastos de natureza indireta, quando

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

na realidade o Estado está deixando de arrecadar tributos de determinado setor da sociedade e, portanto, na prática, abstendo-se de receitas públicas para executar diretamente, por meio do orçamento estatal, as políticas públicas²⁸. Além da ausência do controle democrático desses gastos.

Crise do capital, gasto tributário e apropriação do fundo público

Com a crise do capital acelera-se a disputa de recursos do orçamento público trazendo profundas implicações no financiamento das políticas sociais. A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos 30 anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos²⁹. Já nos primeiros anos da atual crise do capitalismo, o governo brasileiro tomou um conjunto medidas para beneficiar o sistema financeiro e as empresas instaladas no território nacional. Algumas medidas não tiveram impactos imediatos sobre o caixa do governo. Outras no entanto, além de significarem uma redução na arrecadação tributária, trouxeram severas perdas de recursos para políticas sociais, sobretudo, aquelas que integram a seguridade social (previdência, saúde e assistência social) e também para o financiamento da educação.

O fundo público no Brasil atuou no âmbito das políticas monetárias no sentido de liberar recursos para as instituições financeiras, sem quaisquer con-

trapartidas no sentido de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e dos direitos sociais. E no campo fiscal, as renúncias tributárias e outras desonerações (sobretudo sobre a folha de pagamento) afetaram o custeio das políticas sociais e o caixa dos estados e dos municípios.

O contexto da crise do capital também implica em alterações nas relações capital-trabalho, que trazem implicações para o financiamento de fundos públicos da seguridade social, uma vez que as poupanças financeiras, isto é, as contribuições de empresas e empregados passam a ser canalizadas, por exemplo, para os fundos de pensão fora da órbita estatal. Assim como a compra de “saúde” no mercado implica uma canalização de recursos para seguradoras privadas que pertencem ao sistema financeiro³⁰.

As políticas neoliberais, associadas à financeirização do capitalismo, implicam em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí encontra-se o nicho dos produtos financeiros. Com isto, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores reféns das crises financeiras internacionais³¹.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

Para fins deste texto, é importante a análise das desonerações tributárias, por meio dos relatórios de gastos tributários que acompanham os projetos de leis orçamentárias. Registra-se que esta análise está limitada aos relatórios do orçamento público federal.

O relatório de gastos tributários que acompanhou o PLOA de 2006 estimou em R\$ 58,9 bilhões as desonerações tributárias. Esse valor vem subindo de forma considerável e, em 2013, estima-se que o gasto tributário (excetuando as renúncias previdenciárias) tenha alcançado R\$ 170 bilhões, portanto, um acréscimo de 188,62%, em relação a 2006. A Receita Federal³² estimou que o gasto tributário representou 2,76% do PIB de 2006. Em 2013, houve um acréscimo considerável, alcançando 3,24% do PIB, comprometendo 21,66% da arrecadação tributária, conforme a tabela 1.

A tabela 1 apresenta as renúncias tributárias, no período de 2006 a 2013³³, por meio dos relatórios de gastos tributários anuais que acompanham o PLOA. Para os valores referentes ao período de 2006 a 2012, apresenta-se a estimativa dos gastos tributários efetivos, a partir de estudos realizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) para atender tanto à demanda dos órgãos de controle e às organizações representativas da sociedade³⁴. Os dados da tabela 1 revelam uma discrepância importante entre os valores estimados e aqueles efetivamente realizados no período de 2006 a 2012.

A partir de 2008, as renúncias tributárias ultrapassam R\$ 100 bilhões/ano. De 2007 a 2013, houve um acréscimo R\$ 146,3 bilhões no montante do gasto tributário estimado, conforme dados da tabela 1 e já deflacionados pelo IGP-DI.

Tabela 1 - Gasto Tributário Federal Estimado e Efetivo em R\$ milhões

Valores deflacionados pelo IGP-DI (médio), a preços dez/2013

Ano	Estimado (1)	Efetivo (2)	% Arrecadação (3)	Em % do PIB
2006	58.935	90.688	17,54%	2,76%
2007	71.894	103.255	17,54%	2,83%
2008	98.665	112.307	18,00%	3,27%
2009	118.908	116.097	17,29%	3,65%
2010	130.472	135.906	17,52%	3,60%
2011	125.975	152.450	16,24%	3,68%
2012	145.977	181.523	18,30%	4,12%
2013	170.016		21,66%	3,42%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Notas:

(1) Valores extraídos dos relatórios anuais do Demonstrativo dos Gastos Tributários que acompanha a Lei Orçamentária Anual

(2) Gastos efetivos extraídos de SRFB (2013); SRFB (2012a) e SRFB (2011b).

(3) Os dados excluem as renúncias previdenciárias.

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

Este período coincide com as iniciativas tomadas pelo governo federal para socorrer as empresas na crise atual do capitalismo.

As medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo as políticas sociais da previdência, saúde e assistência social, além das implicações para os estados e municípios no financiamento das políticas de educação e saúde, que iremos abordar na próxima seção. A título de exemplo, os dados da SRFB³⁵ revelam que, ao longo do ano de 2009, o desempenho da arrecadação tributária em relação a 2008, encolheu 3,05%. Em termos reais, em valores deflacionados pelo IPCA, o equivalente a uma perda de R\$ 21,5 bilhões. Os tributos que mais contribuíram para esta queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária, em 2009. Essa queda na arrecadação é atribuída pela SRFB a uma conjunção de fatores relacionados à crise econômica, que pioraram os indicadores macroeconômicos e destacadamente, as desonerações tributárias estimadas em R\$ 24,9 bilhões.³⁶

Entre as medidas destacadas pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, estão as desonerações no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas ações foram

complementadas por medidas temporárias relativas à política fiscal, por meio de uma série de desonerações tributárias temporárias para estimular as vendas e consumo, que alcançaram 0,4% do PIB. Elas começaram com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o setor automotivo ao final de 2008 e, ao longo de 2009, alcançaram outros setores econômicos: bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios³⁷.

As principais isenções concedidas pelo PAC³⁸ são referentes aos seguintes tributos: PIS, Cofins, Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), IPI, e Imposto de Renda-Pessoa Física (IRPF) e Imposto de Renda-Pessoa Jurídica (IRPJ). Os tributos desonerados são em grande medida aqueles que financiam as políticas sociais, em especial as da Seguridade Social. O PIS, a Cofins e a CSLL são contribuições sociais que destinam sua arrecadação à Seguridade Social; o IPI, e os IRPF/IRPJ são impostos, por isso, não vinculados, mas que integram os recursos transferidos a estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) previstos no art. 159 da Constituição Federal³⁹. Os estados e municípios por sua vez têm a obrigatoriedade constitucional de destinar, respectivamente, 12% e 15%, respectivamente, à saúde e no mínimo 25% para a educação. Com isto, as desonerações desses impostos têm implicações indiretas nos recursos destinados aos entes da federação para as políticas de saúde e

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

de educação. Além disso, a União deve obrigatoriamente destinar 18% da arrecadação de seus impostos à educação.

Em 2010, mais medidas de socorro ao capital no país foram tomadas, envolvendo a prorrogação da redução do IPI para a indústria automobilística e a sua redução nos eletrodomésticos da chamada linha branca (geladeiras, fogões, máquinas de lavar). Nessa mesma direção, o governo lançou em agosto/2011 o plano “Brasil Maior” sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor. O cerne do plano são as desonerações tributárias, como a redução de IPI sobre bens de investimento, a redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital e a desoneração da folha de pagamento para alguns segmentos econômicos (confeção, calçados, móveis e software) que será compensada no faturamento. Diante do agravamento da crise internacional, essas medidas foram ampliadas em 2012⁴⁰.

Em abril/2012, ampliaram-se as desonerações tributárias por meio da substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento⁴¹ (20% do INSS) de 15 setores da indústria por uma alíquota entre 1,5% e 2,5% sobre o faturamento bruto das empresas. De acordo com o Ministério da Fazenda, somente esta renúncia é estimada em R\$ 7,2 bilhões⁴². Isto ocorre porque a mudança de base da contribuição da folha de pagamento para uma alíquota sobre a receita bruta das empresas foi fixada em um patamar inferior à cobrada sobre a folha de pagamento. A desoneração da folha de pagamento foi ampliada para

outros setores da economia, em 2013, por meio da MP no 612 e, hoje, alcança pelos menos 45 setores da economia.

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, que nos últimos anos vem superando o montante da arrecadação das demais contribuições sociais destinadas às políticas de previdência, assistência social e saúde.

A tabela 2 mostra a projeção dos gastos tributários (renúncias tributárias) para 2013, por função orçamentária. Os dados revelam que as duas principais funções no orçamento público que são relacionadas diretamente com acumulação do capital como “comércio e serviço” e “indústria” respondem por 46,34% do total das renúncias tributárias estimadas no orçamento de 2013.

Do montante de R\$ 170,0 bilhões projetados para os gastos tributários, excluídas as renúncias previdenciárias, em 2013, 37,6% advêm das contribuições sociais exclusivas da seguridade social, sendo: R\$ 46,1 bilhões da Cofins; R\$ 9,1 bilhões da contribuição social do PIS/Pasep e R\$ 8,8 bilhões da CSLL. Estes valores, somados aos R\$ 33,3 bilhões das renúncias previdenciárias, indicam que o Orçamento da Seguridade Social deixará de contar com R\$ 97,3 bilhões em 2013, valor bem superior a R\$ 87,7 bilhões que o governo federal alocou para saúde no PLOA/2013.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

A tabela 2 também revela as renúncias tributárias ocorridas nas funções vinculadas diretamente às políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Esses dados podem indicar um aprofundamento da estratégia de atuação do Estado nas políticas sociais, que se agrava na crise do capitalismo; trata-se do fortalecimento do setor privado e do chamado setor público não estatal na oferta de serviços sociais.⁴³

O levantamento dos chamados Gastos Tributários Sociais, no período de 2004 a 2012, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Amplo (IPCA)⁴⁴ revela que as renúncias tributárias na área de saúde e educação no mínimo dobraram no período. O gasto tributário na área de saúde saltou de R\$ 5,2 bilhões (2004) para R\$ 16,3 bilhões (2012), na educação a evolução foi de 337,5% (de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 7,0 bilhões). Na assistência social, a renúncia tributária cresceu 78,3%, saindo de R\$ 2,3 bilhões, em 2004, para R\$ 4,1 bilhões, em 2012, com valores atualizados pelo IPCA⁴⁵.

O relatório sobre gastos tributários da SRFB informa que, para 2013, as renúncias tributárias na área de saúde decorrentes da

Tabela 2 - Gastos Tributários por função orçamentária

Projeção para 2013, em valores correntes (bilhões)

Função por classificação	Projeção R\$ bilhões	Participação (%) no total
1 Comércio e Serviço	49,2	28,96%
2 Indústria	29,5	17,38%
3 Saúde	20,9	12,30%
4 Trabalho	18,0	10,60%
5 Agricultura	13,1	7,70%
6 Educação	8,0	4,71%
7 Assistência Social	7,9	4,68%
8 Habitação	7,5	4,41%
9 Ciência e Tecnologia	6,2	3,64%
10 Energia	3,0	1,76%
11 Transporte	2,4	1,41%
12 Cultura	1,6	0,93%
13 Comunicações	1,0	0,61%
14 Direitos da Cidadania	0,7	0,42%
15 Desporto e Lazer	0,6	0,38%
16 Gestão Ambiental	0,1	0,08%
17 Defesa Nacional	0,05	0,03%
18 Organização Agrária	0,03	0,02%
Total	170,0	100,00%

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

dedução de despesas médicas no IR (pessoa física) e da assistência médica e odontológica das empresas devem alcançar o montante de R\$ 13,2 bilhões. Esse valor indica um suporte do fundo público a favor da medicina privada no país.

Na área de educação somente o Programa Universidade para Todos (Prouni), que incentiva a educação privada por meio de renúncia fiscal, terá um gasto tributário de R\$ 750,0 milhões. Além disso, a dedução permitida no imposto de renda das pessoas físicas atingirá R\$ 3,9 bilhões. Na política de assistência social, o gasto tributário com as entidades sem fins lucrativos (associação civil e filantrópicas) deve chegar a R\$ 3,2 bilhões. Ademais, as entidades filantrópicas terão uma renúncia previdenciária, somente em 2014, de R\$ 8,9 bilhões⁴⁶.

Problema da tributação e injustiça fiscal no Brasil

Desde meados da década de 1990, a Carga Tributária Bruta no Brasil (CTB), que corresponde à arrecadação de tributos (impostos, contribuições e taxas) da União, estados, Distrito Federal e municípios em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), aumentou significativamente. Com efeito, dados da SRFB apontam que a referida carga elevou-se de 27% para 35,1% do PIB no período de 1995 a 2011.

A CTB é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos regressivos e indiretos e que oneram mais os (as) trabalhadores(as) e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação

provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Nos países socialmente mais desenvolvidos, a tributação sobre o patrimônio e a renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação dos tributos, conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁷.

A receita pública – composta principalmente por tributos –, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Com efeito, um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência, assistência social, transporte, comunicações, entre outros – depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado, bem como da efetivação e dos avanços de direitos para consolidar a cidadania e reduzir as desigualdades de gênero e raça no Brasil⁴⁸. Se a receita tributária for insuficiente, o risco é que esses serviços e políticas essenciais não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento externo.

A injustiça social no financiamento do Estado brasileiro vem aumentando nos últimos anos. Em 1996, conforme dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, quem ganhava até dois salários mínimos gastava 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia apenas a 7%⁴⁹. Esta regressividade tributária piorou nos anos seguintes e os dados da última POF do IBGE de 2002/2003 revelam que as famílias com renda de até

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

Tabela 3 - Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2003

Renda mensal familiar em Salários Mínimos (SM)	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2003	1996	2003	1996	2003	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et.alii (2000); SRF "A progressividade no Consumo-Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado". Elaborado por Zockun (2005).

Nota:

Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, CONFINS (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS.

dois salários mínimos arcam com uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos⁵⁰ (tabela 3). A consequência é uma carga tributária regressiva com base em tributos indiretos, indicando que o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos(as) trabalhadores(as), com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta. Outro estudo realizado pelo Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), com dados para 2008/2009, destaca que o décimo mais pobre da população sofre uma

carga total equivalente a 32% da sua renda, enquanto o décimo mais rico, apenas 21%⁵¹.

Essa piora da regressividade tributária no Brasil é resultado direto de uma série de iniciativas legislativas realizadas a partir de 1995⁵², que desoneraram a renda dos mais ricos e agravaram a tributação indireta incidente sobre o consumo, onerando os mais pobres. Em particular, destaca-se que no Brasil desde 1996, os sócios capitalistas que recebem lucros e dividendos das suas empresas estão isentos do pagamento de Imposto de Renda (IR) sobre esses rendimentos. Além da isenção de IR sobre os lucros e dividendos remetidos para o exterior.

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

Assim no Brasil 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 entre 0,01% e 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação, privilegiando os rentistas. Também os ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza têm uma alíquota de 15%. Essa situação vigente no país evidencia maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho⁵³.

Essa falta de isonomia criou uma situação esdrúxula no país, com “poucos” contribuintes apresentando elevada renda tributável⁵⁴. A título de exemplo, das 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 de R\$ 1 milhão. 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. 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 financeiro⁵⁵.

Outro aspecto pouco estudado no Brasil é análise da regressividade tributá-

ria considerando as dimensões de gênero e raça⁵⁶, que são estruturantes das desigualdades no país. Assim, as categorias gênero e raça têm sido ausentes no debate tributário brasileiro. Nos debates sobre a reforma tributária no Brasil, o gênero não é relevante⁵⁷, indicando que a luta por maior igualdade entre os sexos não tem sido associada à incidência tributária. Deve ser considerado também que no pacto fiscal da federação, com a partilha dos recursos do FPM, não se leva em conta os aspectos redistributivos de incentivos à construção de equipamentos públicos que possam melhorar de forma significativa as condições de vida das crianças e idosos⁵⁸.

Seguindo os mesmos critérios dos estudos sobre CTB a partir dos dados da POF, por renda mensal em salários mínimos, conforme a tabela 3, uma análise com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2008), considerando o corte por gênero e por raça/cor, e o rendimento mensal de todas as fontes (para pessoas de dez anos ou mais de idade)⁵⁹ revela:

- a. 84,98% da população negra têm rendimentos de até dois salários mínimos, em 2008, sendo que este percentual decresce para 67,54% entre os brancos(as);
- b. 90,05% das mulheres negras percebem rendimentos de até dois salários mínimos, enquanto 60,50% dos homens brancos encontram-se nessa faixa de rendimento;
- c. 82,42% das mulheres (brancas e negras) recebem até dois salários mínimos, enquanto nesta faixa de rendimento estão 70,68% dos homens brancos e negros;

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

- d. do total das pessoas que tiveram rendimento de até dois salários mínimos, 55,48% são negras. Situação inversa ocorre na população que recebe acima de 30 salários mínimos, pois 65,89% são de homens brancos.
- e. apenas 3,22% da população que recebe acima 30 salários mínimos é de mulheres negras.

O fato da carga tributária brasileira ser regressiva, pois mais da metade dela incide sobre o consumo, isto é, está embutida nos preços dos bens e serviços, tem como consequência que as pessoas com menor renda (por exemplo, as mulheres negras) pagam proporcionalmente mais tributos que aquelas com renda mais elevada. Com isto, pode-se concluir que a regressividade do sistema tributário, ou seja, o financiamento das políticas públicas brasileiras, enquanto peso dos tributos, recai sobre as mulheres e a população negra. Os dados indicam, particularmente, que as mulheres negras, pagam proporcionalmente, em relação aos seus rendimentos, muitos mais impostos que os homens brancos⁶⁰.

Outro aspecto importante sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil diz respeito às responsabilidades dos entes da federação no cofinanciamento das políticas sociais. O arranjo federativo pós-Constituição de 1988 vem indicando a maior responsabilidade das unidades federativas e dos municípios na execução das políticas sociais, ao mesmo tempo em que se conferiu maior autonomia na arrecadação tributária⁶¹.

O Brasil é um país regido por um modelo federativo que permite um arranjo político-institucional entre os diver-

sos níveis de governo (federal, estadual e municipal) que estabelece a cooperação e articulação entre o governo central (União) e os governos subnacionais, mas sem a superação das históricas desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. De forma que hoje a União é composta por 26 estados, o DF e 5.564 municípios, totalizando 5.592 entes e, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cada ente tem obrigação de apresentar as próprias demonstrações contábeis conforme imposição legal.

A partir dos anos 2000, as novas regulamentações das políticas sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social vêm exigindo maior esforço de recursos orçamentários dos estados, do DF e dos municípios, sem a criação ou aporte de receitas fiscais adicionais. Isto tudo em um contexto de ajuste fiscal que submete os entes subnacionais ao constrangimento de expansão dos investimentos sociais devido à LRF e ao comprometimento de parcela considerável das receitas dos estados e das grandes prefeituras com a dívida decorrente do refinanciamento feito pela União, em meados da década 1990.

Nas políticas sociais, importantes mudanças legislativas marcam a primeira década do século XXI no Brasil com implicações diretas no arranjo federativo, destacadamente: a Emenda Constitucional nº 29/2000, que assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, regulamentada em 2011; a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social NOB/SUAS (Resolução 130 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 15 de julho de 2005); e a

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007⁶².

A Constituição estabelece competências concorrentes dos três níveis de governo para provisão compartilhada da maioria dos serviços públicos, em particular os sociais. Entretanto, há um hiato entre a prática e o comando constitucional, pois o federalismo cooperativo está longe de ser alcançado devido às desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes entre os governos subnacionais. Além da ausência de “mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo”⁶³. Também não foi editada a lei complementar prevista no artigo 23 da CF, que teria por objetivo fixar as normas para a cooperação entre a União e os estados, Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar no país.

No tocante às competências tributárias, a CF de 1988 estabeleceu (Título VI, Cap. I) que o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – pessoa física e jurídica – (IR), o IPI, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e tributos sobre grandes fortunas, além das contribuições sociais para a Seguridade Social, são de competência federal. O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) são de competência estadual. Por fim, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Impos-

to de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) são de responsabilidade dos municípios. Sendo que o Distrito Federal tem a dupla competência de instituir impostos de caráter estadual e municipal.

Uma parcela da arrecadação dos impostos federais é transferida diretamente para os estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do FPM, que foram criados na reforma tributária de 1965/68. Estes fundos foram valorizados com a Constituição de 1988, que aumentou os percentuais de apropriação do IR e do IPI que eram de 5%, em 1968, e passaram a 21,5% (FPE) e 23,5% (FPM)⁶⁴.

Nos anos de políticas neoliberais no Brasil, uma das estratégias do ajuste fiscal, no âmbito das medidas econômicas do Plano Real, foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas, sobretudo na esfera financeira⁶⁵. Assim, em 1993, ocorreu no Brasil a criação do chamado “Fundo Social de Emergência” (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), ainda em vigor. A DRU constitui um mecanismo importante de transferência de recursos tributários arrecadados em nome das políticas sociais que integram a seguridade social (previdência, assistência social, saúde e seguro-desemprego) para o orçamento fiscal e por outro lado, tem um

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

efeito perverso sobre o federalismo fiscal, pois as contribuições sociais que financiam essas políticas sociais não são partilhadas com estados e municípios.

Na realidade, após 1993 a União deu preferência à criação e à majoração de alíquotas tributárias das contribuições sociais em detrimento dos impostos que são partilhados com os entes federados. Em 1987, aproximadamente 64% da receita pública disponível pertenciam à União; em 1991, a participação federal alcançava 53% do total de recursos arrecadados nas três esferas de governo⁶⁶, contudo, com aumento da carga tributária não partilhada com o DF, estados e municípios, a União centralizou, em 2013, 57,4% do montante das receitas disponíveis em todas as esferas de governo⁶⁷.

Outra estratégia importante no ajuste fiscal brasileiro e que tem consequências diretas para as políticas sociais e as responsabilidades federativas é a chamada LRF, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Esta Lei foi responsável também pelo enquadramento dos estados e municípios aos objetivos da política fiscal do governo federal⁶⁸.

Desde 1992, o governo federal consolidou os seus créditos junto aos governos de estados e municípios, impondo prazos para pagamentos e limitando o endividamento, o que levou esses governos a financiar seus desequilíbrios orçamentários via bancos estaduais. Com os governos estaduais sem oportunidade de financiamento junto aos seus bancos públicos, ficou limitada a capacidade de expansão de investimentos dos orçamentos estaduais e de expansão dos gastos sociais locais. O golpe de misericórdia para obrigar os estados e municípios a aderir ao

ajuste fiscal federal foi a promulgação da LRF, impondo punição aos gestores que descumprissem a determinação legal de orçamento equilibrado⁶⁹. A privatização dos bancos estaduais, juntamente com a LRF, integrou os entes subnacionais ao “ajuste fiscal desejado a qualquer custo, pelo governo federal, como também foram determinantes para que as metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI fossem cumpridas”⁷⁰.

Convém lembrar que as dívidas de estados e municípios foram renegociadas em 1997 e em 1998, beneficiando os detentores de títulos que estavam ameaçados de não serem honrados; as novas condições foram pactuadas em 2000. Um dos critérios acertados foi o comprometimento de 13% da receita com a dívida do refinanciamento feito pela União aos Estados e às grandes prefeituras. O art. 35 da LRF proíbe o financiamento de um ente da federação a qualquer outro, incluindo a novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Com isto, são “eternizadas” as condições estabelecidas nos empréstimos pactuados entre 1997 e junho de 2000⁷¹. A LRF mudou a lógica de conduta orçamentária de estados e municípios, significando elevados compromissos com o pagamento dos encargos financeiros e restrição de recursos fiscais disponíveis para outras despesas, assegurando, portanto, regras duras com o propósito de gerar superávits primários e garantir as condições de sustentabilidade da dívida pública⁷².

A LRF tem efeitos direto nas despesas dos municípios brasileiros, um deles é o aumento das despesas com juros e encargos da dívida. Outro diz respeito às despesas com investimentos que tiveram acentuada

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

diminuição em virtude da LRF, refletindo o ajuste promovido com queda expressiva na parcela da Receita Corrente Líquida (RCL) destinada ao investimento para maioria dos brasileiros⁷³.

A LRF estabelece limites rígidos para gastos com pessoal subordinados a determinados percentuais da receita corrente de forma padronizada, sem considerar as realidades locais de estados e municípios de um país heterogêneo como o Brasil. A lei cria muitos constrangimentos para a gestão orçamentária, que aumenta o imobilismo e a lentidão do setor público, afetando a oferta e ampliação de serviços sociais, dificultando a realização dos investimentos e a geração de novas despesas de custeio, obrigando os entes subnacionais a priorizarem o cumprimento das metas de superávit primário⁷⁴.

Somam-se às dificuldades dos governos subnacionais as possíveis perdas de receitas do FPE e do FPM, decorrentes das renúncias tributárias que a União vem concedendo ao setor industrial. A Receita Federal identifica o gasto tributário a partir das desonerações tributárias e também pela avaliação de quais desonerações são gastos indiretos e passíveis de substituição por gastos diretos, conforme explicado na seção anterior. A título de exemplo, o IPI (base da partilha do FPM e do FPE) apresenta um dos piores desempenhos na arrecadação dos tributos federais, enquanto o montante das receitas federais cresceu 52,68%, acima da inflação, no período de 2000 a 2012, a arrecadação IPI encolheu 13,81%, no mesmo período.

Uma das principais questões do federalismo fiscal diz respeito ao regime de partilha das receitas arrecadadas, isto é, o quan-

tum os entes da federação se apropriam efetivamente dos tributos arrecadados após as transferências intergovernamentais da receita disponível, que em tese deveriam minorar as desigualdades socioeconômicas e territoriais do país. No Brasil, após a arrecadação realizada pelos entes da federação, conforme as competências tributárias estabelecidas na CF de 1988 (Título VI, Cap. I), ocorre a partilha dos recursos. Assim, a depender das políticas tributárias adotadas nas esferas da União e dos estados, os municípios podem ser fortemente atingidos na sua condição fiscal, devido a perdas de potenciais recursos das transferências intergovernamentais.

No Brasil as principais transferências de recursos intergovernamentais que beneficiam os municípios são⁷⁵:

- a. Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – trata-se de transferência incondicional redistributiva e sem contrapartida, que tem como origem 23,5% da arrecadação da União com IR e IPI. Sendo que 10% dos recursos são destinados às capitais; 86,4% aos municípios do interior; e 3,6% aos municípios mais populosos do interior.
- b. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – trata-se de transferências de recursos condicionadas e que exigem contrapartida. Em conformidade, com a EC nº 53/2006, ficou estabelecido 20% do percentual dos recursos dos estados e municípios para o custeio da educação básica, sendo que a União complementa os recursos do fundo de forma a assegurar igual capacidade de financiamento da educação pelos governos subnacionais. Os valores da partilha estão baseados em valores mínimos per capita por

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

criança matriculada e diferenciado pelo nível escolar, zona de habitação ou em tipos especiais de educação, como a indígena e quilombola e a educação de jovens e adultos.

- c. Participações Governamentais na Exploração de Recursos Naturais – referem-se à arrecadação de royalties, participações especiais e compensações financeiras oriundas das atividades exploratórias; advêm de legislação nacional e são fiscalizados pelas agências reguladoras.
- d. CIDE – combustíveis – trata-se de uma transferência obrigatória de uma Contribuição Econômica arrecadada pela União e que está vinculada a investimentos na infraestrutura e transporte. A União repassa 29% da arrecadação da CIDE, sendo 21,75% aos estados e DF e 7,25% aos municípios.
- e. Transferência do ICMS ou Cota-parce do ICMS – trata-se da partilha de 25% da arrecadação do ICMS pelos

estados, sendo que 75% dos recursos retornam ao município onde foram arrecadados, e o restante conforme legislação estadual.

- f. Outras transferências – os municípios ficam com 50% do IPVA arrecadados pelos estados, 70% da arrecadação do IOF-Ouro arrecadado pela União e podem ficar com 50% do ITR arrecadado pela União.

Como visto anteriormente, uma das principais estratégias adotadas pelo governo federal para socorrer as empresas na atual crise capitalista foram as desonerações tributárias do IPI e do IR, a partir de 2009, beneficiando inúmeros setores da indústria brasileira, além do agronegócios e, em parte, o setor de serviços⁷⁶. A tabela 4 apresenta as estimativas com base no gasto tributário efetivo, em valores deflacionados pelo IGP-DI, para o período de 2009 a 2012 e o projetado para 2013, das renúncias tributárias do IR e do IPI. No período de 2009 a 2013, as desonerações tributárias do IPI

Tabela 4 - Evolução das Renúncias Tributárias Efetiva com IR e IPI

R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2013

Ano	IR	IPI	Total	Perda do FPM**
2009	31,60	18,49	50,09	11,52
2010	33,36	22,28	55,65	12,80
2011	36,24	23,30	59,54	13,69
2012	36,65	23,16	59,81	13,76
2013*	38,40	25,67	64,07	14,74
Var.% 2009 a 2013	21,53%	38,86%	27,93%	27,93%

Fonte: SRFB

Elaboração própria

Nota:

* Estimativa de renúncia que acompanha o PLOA 2013

** Aplicando 23% sobre a renúncia tributária de IR e IPI

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

evoluíram de R\$ 18,49 bilhões (2009) para R\$ 25,67 bilhões (2013), e do IR, de R\$ 31,60 bilhões para R\$ 38,40 bilhões no mesmo período. Sendo assim, estima-se que a perda potencial de receitas do FPM tenha crescido 27,93%, acima da inflação no período analisado. Portanto, caso a desoneração tributária do IR e do IPI fosse zero em 2013, o FPM teria um acréscimo de R\$ 14,74 bilhões.

A tabela 5 mostra a evolução do FPM, em valores atualizados pelo IGP-DI, no período de 2008 a 2013. Os reflexos das desonerações tributárias podem explicar as expressivas quedas, em termos reais, da arrecadação do FPM nos anos de 2009 e 2012. Note-se que, apesar do elevado crescimento da arrecadação tributária federal, administrada pela SRFB, de 21,21%, em valores deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2008 a 2013; o FPM cresceu apenas 1,24%, em termos reais, de R\$ 61,69 bilhões para R\$ 62,46 bilhões, conforme os dados da tabela 5.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estimou, por outra meto-

dologia, uma perda de R\$ 8 bilhões no FPM em 2013, justificando-a tanto pela política de desonerações de impostos quanto pela queda da atividade econômica. Além disso, a entidade destaca que os municípios perderam R\$ 1 bilhão pelo fato do governo ter zerado a alíquota da CIDE-combustíveis e também estimou uma perda de R\$ 3,6 bilhões com a não aplicação da lei que redistribuiu os recursos dos royalties de petróleo entre estados e municípios não produtores⁷⁷.

Tudo isso, em um contexto de um federalismo que exige maior participação dos entes subnacionais no cofinanciamento das políticas sociais, especialmente, nas políticas de assistência social, saúde e educação. E ainda, com os municípios fazendo superávit primário (economia de recursos para o pagamento de juros da dívida pública) da ordem de 1% do PIB anualmente, desde 2000.

Os municípios são os principais financiadores dos serviços socioassistenciais. Em 2009, excluindo os benefícios pagos pela União, o gasto com assistência social alcançou R\$ 12,03 bilhões,

Tabela 5 - Evolução do FPM

Em R\$ bilhões deflacionados pelo IGP-DI, a preços de dez/2013

Ano	FPM	Variação
2008	61,69	-
2009	52,45	-14,99%
2010	55,48	5,77%
2011	64,78	16,77%
2012	61,55	-4,99%
2013	62,46	1,48%

Fonte: STN
Elaboração própria

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

sendo R\$ 5,87 bilhões dos orçamentos dos municípios, R\$ 3,31 bilhões da União (sem benefícios) e R\$ 2,75 bilhões do Estado⁷⁸. Destaca-se nesse processo de implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, a ausência de definição legal de percentual de participação de cada ente federado no cofinanciamento da política de assistência social, além da reduzida participação da esfera estadual no cofinanciamento⁷⁹. O cofinanciamento segue sendo um dos elos mais frágeis, o Censo SUAS 2011 aponta que 47% dos municípios não recebem recursos dos Estados, isto é, quase a metade dos municípios brasileiros depende exclusivamente dos repasses federais e de seu próprio orçamento⁸⁰.

A política de saúde integra a Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Assistência Social, sendo que o Art. 196 da CF de 1988 estabelece que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, constituindo-se uma política universal e não contributiva. As competências dos entes federativos estão dispostas nos artigos 16, 17, 18 e 19 da Lei 8.080 com as ações e obrigações dos municípios, estados, DF e União.

Após inúmeros caminhos e descaminhos, o financiamento da saúde foi definido pela Emenda Constitucional (EC) no 29, que entrou em vigor em 2000, e regulamentado pela Lei Complementar no 141, de 13 de janeiro de 2012. A EC no 29 estabelece a vinculação de recursos orçamentários da União, estados e municípios para as despesas de saúde, tendo como ponto de partida o valor executado em 1999, acrescido de 5%.

Para os anos 2001 a 2004, deveria ser utilizado o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Os estados devem destinar 12% dos impostos e outras receitas para o financiamento das ações e serviços de saúde. Os Municípios e também o DF devem destinar 15% do produto da arrecadação dos impostos e outros recursos especificados nos Artigos 156, 158 e 159 da Constituição.

A regulamentação da Emenda poderia abrir assim uma “janela de oportunidades” para ampliar recursos para o SUS e estabelecer medidas claras para evitar o descumprimento da Constituição. Contudo, apesar dos avanços de recursos para a saúde nos últimos anos, observa-se que a União, mesmo tendo aumentado sua participação na CTB, vem reduzindo sua presença no custeio desta política. Além disso, o esforço dos municípios já estava no limite e muitos estados enfrentavam problemas reais para cumprir a aplicação dos recursos mínimos determinados na CF de 1988⁸¹.

O corolário da regulamentação do financiamento é uma alteração na responsabilidade dos gastos públicos com saúde no Brasil; em 2000, os estados e municípios respondiam por 40,14% do total de gastos públicos com saúde. Esses entes subnacionais aumentaram a participação no custeio da saúde de 53,72%, em 2002, para 64,42%, em 2012. Ao mesmo tempo em que ocorreu um decréscimo da participação federal nos gastos públicos com saúde de 59,86%, em 2000 depois para 46,8%, em 2002, reduzindo-se para 35,58%, em 2012⁸².

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

O financiamento público da educação no Brasil foi consolidado na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes de 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 ensinos públicos, tendo como fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias federadas.

Um passo importante para ampliar o financiamento da educação foi a criação, pela Emenda Constitucional nº 53/2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, DF e municípios, vinculados à educação, por força do disposto no art. 212 da CF. Além dessas receitas, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A vigência estabelecida é para o período 2007-2020, começando em 2007 e sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos, e o percentual de contribuição dos estados, DF e municípios, para a formação do Fundo, atingiu o patamar de 20%.

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. Ainda que de fato o Fundeb tenha contribuído para o aumento da participação da União no custeio da educação no país, os municípios também vêm incrementando os gastos orçamentários para o financiamento dos ensinos fundamental e infantil, com um aumento de 88,01% acima da inflação no período de 2002 a 2012⁸³.

Por outro lado, os gastos públicos com educação estão distantes do necessário para alcançar uma educação de qualidade e cumprir as metas estabelecidas no projeto de lei⁸⁴ que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE). Estudos apontam para necessidade de um aporte de 10,7% do PIB⁸⁵, valor bem acima da proposta de 6,9% do PIB apresentada pelo Ministério da Educação.

Um dos desafios na questão orçamentária é o controle social de forma a garantir a participação dos cidadãos e cidadãs em todas as etapas do ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA. A CF de 1988 definiu um quadro institucional do orçamento público, concebendo-o como um instrumento da democracia, de controle do Estado e de planejamento.

A CF traz uma série de dispositivos para incentivar o controle social, garantido que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Controle Externo (§ 2º do art.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

74). Também obriga a disponibilização anual das contas municipais, por 60 dias, para apreciação dos contribuintes (§ 3º do art. 31). Além disso, deve se ter a colaboração da sociedade na promoção e no incentivo à educação (art. 205); na organização dos sistemas de saúde (inciso III do art. 198); na fixação da política agrícola (art. 187); nos órgãos colegiados da seguridade social (inciso VII do art. 194); na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social (inciso II do art. 204); entre outros.

A LRF e suas alterações⁸⁶, para além de seu forte viés de ajuste fiscal, apresentam dispositivos específicos acerca da transparência e da participação da população no ciclo orçamentário. A transparência determinada na LRF inclui a ampla divulgação, inclusive pela via de meios eletrônicos de acesso público, de “planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

Ainda de acordo com esta lei, em seu artigo 48, parágrafo único⁸⁷, a transparência deve ser assegurada também pelas seguintes formas:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Esses dispositivos legais visam claramente à participação popular no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, nas três esferas de governo, o que é mais amplo que as experiências de participação limitadas à LOA. Soma-se a isto a Lei de Acesso à Informação⁸⁸, sancionada em 2011 e implementada a partir de maio de 2012, que determina que todos os órgãos públicos, do executivo, legislativo e judiciário, nas três esferas de governo, estão obrigados a fornecer informações contidas em registros ou documentos produzidos por eles, seus gastos financeiros, contratos, licitações, dados gerais de programas, ações, projetos e obras. As empresas públicas, fundações, autarquias e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos também deverão ser mais transparentes.

Mesmo com os avanços legislativos, a transparência orçamentária está muito aquém do necessário, sobretudo, nos estados e municípios. A pesquisa realizada pelo Inesc,⁸⁹ em 2011, sobre este assunto nas capitais brasileiras revela o baixo nível de transparência orçamentária. O instituto considerou entre as variáveis aferidas para medir a existência de transparência e controle social do social do orçamento: o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos; e a liberação ao pleno conhecimento e

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre as receitas e a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

A transparência orçamentária das 27 capitais foi avaliada, considerando-se 58 variáveis, nas dimensões: elaboração do orçamento (2); acesso à legislação orçamentária (4); conteúdo da legislação orçamentária (17); execução orçamentária (28); execução orçamentária do Legislativo (5); e avaliação (2).

De acordo com o Inesc⁹⁰, as variáveis menos disponibilizadas foram aquelas relacionadas à execução – por exemplo, o destino dos pagamentos realizados – e à apuração de indicadores e metas físicas, condição indispensável para a organização do orçamento por desempenho. Os resultados da pesquisa revelam que nenhuma capital obteve pontuação máxima ou mesmo algo próximo. As três capitais que atingiram as maiores pontuações foram Curitiba (44), Porto Alegre (43,5) e Brasília (36,5). As três capitais que ficaram em pior lugar na classificação foram Teresina (0), Macapá (0) e Boa Vista (6,0). Com relação ao índice, numa escala que varia de 0 a 100, os valores obtidos pelos “melhores” posicionados foram 75,9; 75,0 e 62,9 (respectivamente, Curitiba, Porto Alegre e Brasília). Os valores para as três piores posições no índice (ocupadas por Teresina, Macapá e Boa Vista) foram respectivamente: 0,0; 0,0 e 10,3.

Em que pesem os esforços de avançar na definição, sistematização e divulgação do gasto tributário, isto é, das renúncias tributárias, ainda se trata da divulgação

de informações indecifráveis ao cidadão. Além disso, são dados do que já foi realizado e que não contaram com a participação da sociedade. Isto não significa que o conhecimento e acompanhamento destes aspectos não sejam estratégicos para adensar o conhecimento da realidade e fortalecer as bandeiras de luta. Contudo, estabelece-se a discordância entre o avanço tímido da transparência e a anulação da participação de sujeitos combativos da sociedade civil nas decisões das finanças públicas⁹¹.

Nesse aspecto, o controle social está fortemente comprometido devido à “blindagem da economia” pois, as dimensões pública e política ficam retiradas da definição econômica, sob a falsa alegação que se trata de assunto somente técnico. Sendo assim, priva-se os sujeitos coletivos do debate de questões, tais como taxa de juros e tributos, que incidem diretamente nas suas condições de vida. Subverte-se a democracia em busca de negar a socialização da política e exacerbar a concentração de poder do Estado e do capital⁹².

Conclusões

O fundo público, por meio do orçamento estatal, espelha as políticas sociais e econômicas prioritárias do governo, sendo determinante para atender a diversos interesses em uma sociedade capitalista. O orçamento público não pode ser tratado apenas como uma peça técnica, pois é um instrumento político que permite identificar sobre quem recai o peso do financiamento do Estado e a quem são direcionados os gastos públicos.

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

No caso brasileiro, o modelo de tributação predominante tem sido o regressivo, que, por meio de tributos indiretos, atua como um sistema de concentração de renda onerando os trabalhadores(as) e os mais pobres na sociedade, em detrimento de uma maior tributação sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Pelo fato da carga tributária no Brasil ser muito regressiva, pode-se indicar que o financiamento das políticas públicas brasileiras afeta proporcionalmente mais as mulheres e a população negra em relação aos seus rendimentos.

Nesse sentido, torna-se necessária a intervenção do Estado para remover as injustiças sociais, sendo que o sistema tributário é um instrumento determinante para reduzir as desigualdades sociais, que no Brasil têm relação direta com a questão de gênero e de raça. A igualdade e a justiça são as bases para a justiça fiscal, que é componente da justiça social, devendo o quantum com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado alcançar todos os cidadãos que se acham na mesma situação jurídica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais⁹³. Os tributos devem ser graduados de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais, e os pobres, menos. A tributação precisa também ser progressiva e centrada sobre os rendimentos e o patrimônio para reduzir a concentração de renda.

O âmago do Estado neoliberal é a garantia de elevadas taxas de lucro para permitir a continuidade da acumulação capitalista. Um dos mecanismos mais utilizados em momentos de crise do capital é a renúncia tributária, permitindo

a recomposição da lucratividade das empresas à custa de recursos públicos que deveriam ser alocados nas políticas sociais. As renúncias fiscais realizadas por meio do gasto tributário no Brasil têm beneficiado diversos setores econômicos e aumentado a participação do setor privado na oferta das políticas sociais. Além disso, são realizadas sem o controle social dessas medidas.

O chamado gasto tributário já compromete 1/5 das receitas públicas federais e afeta o financiamento das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros, devido ao fato dos impostos desonerados como o IR e o IPI serem a base da composição do FPM. Como os municípios devem aplicar 15% da arrecadação de impostos com saúde e 25% com educação, há fortes restrições do orçamento municipal para os gastos sociais devido à perda de recursos na ordem de R\$ 14,74 bilhões, estimados para 2013.

O século XXI, no Brasil, vem sendo marcado por um arranjo federativo que aumenta as exigências de participação dos municípios no cofinanciamento das políticas sociais. Mas, sem alterar o cenário de ajuste fiscal que submeteu os entes subnacionais ao estrangulamento de expansão dos investimentos sociais, devido sobretudo à LRF e ao refinanciamento de dívida junto à União. Nesse contexto, urge a revisão do pacto federativo no tocante à garantia do financiamento das políticas sociais, o que passa necessariamente por varrer o entulho neoliberal de políticas fiscais que priorizam o capital em detrimento da expansão de investimentos sociais em políticas universais como a de saúde e da educação.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

Referências

AFONSO, José. Sistema tributário brasileiro. São Paulo: Afresp, março de 2014. In: Seminário Internacional Desafios da Administração Tributária Contemporânea. São Paulo: Afresp, março de 2014.

AFONSO, José et al. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro. Brasília: BID, 2013.

ALBUQUERQUE, Taíla. SALVADOR, Evilasio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. *SER Social*, v. 13, p. 129-156, janeiro a junho de 2011.

ALVARENGA, Livia. Gastos Tributários Sociais – Como estamos? Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Orgs.). Tributação e equidade no Brasil. Brasília: IPEA, 2010, p. 375-408.

BEHRING, Elaine. Crise do Capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.; MIOTO, R. (Org.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?. In: SOUZA E SILVA, Marluce (Org.). Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência. Cuiabá: EdUFMT (Editora da Universidade Federal de Mato Grosso), 2013, p. 17-36.

CASTELO, Rodrigo. CASTELO, Rodrigo. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. *Emancipação (UEPG)*, v. 8, p. 21-35, 2008.

CARA, Daniel. ARAÚJO, Luiz. O financiamento da educação no PNE II. In: MANHAS, Cleomar (Org.). Quanto custa universalizar o direito à educação. Brasília: INESC, 2011.

COSTA, Leonardo. Uma visão sistêmica dos fundos federais. Brasília: STN, 2012. Texto para discussão no 7.

GARAGORRY, Jorge. Economia e política no processo de financeirização do Brasil (1980-2006). Tese de doutorado em ciências sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

INESC. Transparência orçamentária nas capitais do Brasil. Brasília: INESC, 2011.

INESC. Análise do PLDO 2011. Brasília: Inesc, maio 2010. Nota técnica no.166.

IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Comunicados do IPEA. Brasília: IPEA, 19 de maio de 2011. no 92.

LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero. Rio de Janeiro: Fase, Novib, 2005.

LOPREATO, Francisco. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, nº 7, p. 184-205, nov. 2005/abr. 2006.

MENEZES, Rafael; JUNIOR, Rudinei. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, v. 29, p. 7-37, 2006.

MESQUISTA, Ana. RAQUEL, Fátima. CRUZ, Tânia. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão nº 1.724.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Princípios*, nº 61, julho de 2001.



SOS CORPO

Instituto Feminista
para a Democracia

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

MUSGRAVE, Richard. MUSGRAVE, Peggy. Finanças públicas. Rio de Janeiro: Campus, 1980. REZENDE, Fernando. Finanças públicas, 2ª edição. São Paulo, Atlas, 2001.

O'CONNOR, James. USA: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

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

PALOS, Aurélio. A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, março de 2011.

PIOLA, Sérgio et al. Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo. Brasília: IPEA, julho de 2013. Texto para discussão no. 1.846.

PISCITELLI, Roberto. Reforma tributária: a unanimidade de cada um. In: MORHY, Lauro (org.). Reforma tributária em questão. Brasília: Editora da UnB, 2003, p. 83-90.

PISCITELLI, Roberto. TIMBÓ, Maria. ROSA, Maria. Contabilidade pública. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

POCHMANN, Marcio et al (Orgs.). Os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004.

RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2006 (Gastos Tributários). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2005.

SALVADOR, Evilasio. As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda. Brasília: INESC, 2014a (no prelo).

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI. In: II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Anais. Londrina: UEL, 2014b.

SALVADOR, Evilasio. A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais. In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). A sociedade justa e seus inimigos. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012, v. , p. 81-96.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Revista Serviço Social & Sociedade, no 104, São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, Evilasio. Crise do Capital e Socorro do Fundo Público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.; MIOTO, R.. (Org.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2010c, p. 35-63.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. Revista de Políticas Públicas (UFMA), 2014 (no prelo).

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 2012, Juiz de Fora. Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão. Anais. Brasília: ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-3

SALVADOR, Evilasio; YANNOULAS, Silvia. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. Feminismos, v. 1, p. 2-28, 2013.

SANTOS, Reginaldo. A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SANTOS, Reginaldo et al. Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate. Bahia análise e dados. Salvador, V. 12, nº 4, p. 25-43, março de 2003.

*Fundo Público e Gasto Tributário:
as Implicações sobre as Políticas Sociais*

SAVI, André; PAULA, Etélia; LOURES, Marcelo. Gastos Governamentais Indiretos, de Natureza Tributária – Conceituação. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2003. Estudos tributários 12.

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

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SPE. Relatório de Gestão – 2009. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2010.

SRFB. Demonstrativo dos gastos tributários estimativas bases efetivas – 2009. Série 2007 a 2011. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, março de 2012a.

SRFB. Demonstrativo dos gastos tributários estimativas bases efetivas – 2011. Série 2009 a 2013. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2013.

SRFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários 2013. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2012.

SRFB. Demonstrativo de Gastos Tributários – Estimativas Ano Calendário 2008. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2011a.

SRFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários 2012. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2011b.

SRFB. Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, dezembro de 2009.

VIANNA, Salvador et al. “Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social”. Tributação em Revista, Brasília, nº 36, abril e junho de 2001.

WIZIACK, Julio. Brasil já possui 220 mil milionários, diz pesquisa. São Paulo, Fo-

lha de São Paulo, 05/09/2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u441681.shtml>.

ZANGHELINI, Airton et al. Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça? Brasília: Anfip, 2013.

ZOCKUN, Maria (Coord.). Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: FIPE, 2005.

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

Notas

- 1 Baseado em Salvador (2010a).
- 2 Salvador (2012).
- 3 Behring (2010).
- 4 Salvador (2010a).
- 5 Salvador; Teixeira (2014).
- 6 Costa (2012).
- 7 Piscitelli; Timbó; Rosa (2006).
- 8 Oliveira (2009).
- 9 Rentista é aquele que vive da renda do juros de aplicações e especulações no mercado financeiro.
- 10 Pochmann et al (2004)
- 11 Inesc (2010).
- 12 Santos (2001).
- 13 Oliveira (2009).
- 14 Piscitelli (2003).
- 15 Musgrave; Musgrave (1980). Rezende (2001).
- 16 Oliveira (2009).
- 17 O'Connor (1977, p. 203)
- 18 Oliveira (2009).
- 19 Castelo (2008).
- 20 Salvador; Teixeira (2014).
- 21 Salvador; Teixeira (2012).
- 22 Beghin; Chaves; Ribeiro (2008).
- 23 Savi; Paula; Loures (2003, p. 6).
- 24 Alvarenga (2012).
- 25 Beghin; Chaves; Ribeiro (2008); e Alvarenga (2012).
- 26 Salvador e Teixeira (2012).
- 27 Salvador (2010b).
- 28 Alvarenga (2012).
- 29 Salvador (2010c).
- 30 Idem.
- 31 Ibidem.
- 32 Receita Federal (2005).
- 33 Optou-se pela não inclusão dos gastos tributários projetados para 2014, devido a mudanças realizadas na metodologia da SRFB, que passou a incluir as renúncias previdenciárias, o que distorceria as informações da série histórica.
- 34 SRFB (2011a; 2011b) e SRFB (2013)
- 35 SRFB (2009).
- 36 Salvador (2010c).
- 37 SPE (2010).
- 38 Com base em Albuquerque e Salvador (2011).
- 39 Da receita líquida arrecadada com o IR e o IPI são destinados 21,5% ao FPE e 23,5% ao FPM.
- 40 Salvador; Teixeira (2012).
- 41 Um detalhamento sobre a desoneração da folha de pagamento e os impactos para o financiamento da previdência social pode ser visto em Zanghelini et al (2013).
- 42 http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/05/2012_04_05_11_49_16_693391637.html
- 43 Salvador; Teixeira (2012).
- 44 Estudo de Alvarenga (2012).
- 45 Idem.
- 46 RFB (2012b).
- 47 Ver nesse sentido Salvador (2014a).
- 48 Idem.
- 49 Vianna et al (2001).
- 50 Zockun (2005).
- 51 IPEA (2011).
- 52 Um balanço das mudanças legislativas realizadas no sistema tributário durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff pode ser visto em Salvador (2014a).
- 53 Vide nesse sentido estudo que coordenamos para o Sindifisco Nacional (2010).
- 54 Idem.
- 55 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u441681.shtml>.
- 56 Ver Salvador e Yannoulas (2013); Salvador (2014a).
- 57 Como destacam Lavinás e Dain (2005).
- 58 Idem.
- 59 Salvador; Yannoulas (2013).
- 60 Idem.
- 61 Baseado em Salvador (2014b).
- 62 Idem.
- 63 Souza (2005, p. 112).
- 64 A CF ampliou o FPM para 22,5% da arrecadação líquida de IR e IPI, sendo depois majorado para 23,5% por meio da EC no 55/2007.
- 65 Salvador (2010).
- 66 Palos (2011).
- 67 Afonso (2014).
- 68 Santos et al (2003).

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Fundo Público e Gasto Tributário: as Implicações sobre as Políticas Sociais

69 Idem.

70 Ibidem (p. 41).

71 Miranda (2001).

72 Lopreato (2006).

73 Conforme Menezes e Júnior (2006).

74 Garagorry, 2007.

75 Baseado em Afonso et al (2013).

76 Os quadros detalhados das legislações e das estimativas das desonerações tributárias, a partir de 2010, podem ser encontrados em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/default.htm>.

77 <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,cnm-fpm-deve-ter-perda-de-r-8-bi-em-2013,1106318,0.htm>. Acesso em 30 de março de 2014.

78 Mesquista; Martins; Cruz (2012),

79 Idem.

80 Conforme Boschetti; Teixeira; Salvador (2013).

81 Piola et al (2013).

82 Salvador (2014b).

83 Idem.

84 Trata-se do projeto de lei que cria o Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2011 a 2020. Foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010. O novo PNE apresenta dez diretrizes

objetivas e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização.

85 Cara; Araújo (2011).

86 Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009, que “acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, [...] a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

87 Este parágrafo único foi modificado pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que introduziu modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal “a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

88 Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a lei de acesso a informações públicas, a Lei nº 12.527/2011, regulamentada por meio do Decreto nº 7.724, de 16/05/2012.

89 Inesc (2011).

90 Idem.

91 Conforme Salvador e Teixeira (2012).

92 Idem.

93 Ver nesse sentido as propostas apresentadas no estudo do Inesc (Salvador, 2014a).



SOS CORPO

Instituto Feminista
para a Democracia

Série

Os direitos das mulheres nas políticas públicas

Com a publicação da série eletrônica “O direito das mulheres nas políticas públicas”, o SOS Corpo Instituto Feminista para Democracia pretende contribuir para difusão de informação e debate das políticas públicas na perspectiva de fortalecer a incidência do movimento de mulheres na efetivação de direitos.

A luta por direitos sob a ordem patriarcal, racista e capitalista na qual vivemos, exige permanente leitura crítica dos rumos das políticas por parte das mulheres, uma vez que a implementação de políticas que efetivem direitos está sob constante ameaça de retrocessos e, ao mesmo tempo, os bloqueios à conquista de novas políticas são imensos.

Enfrentamos um Estado que ainda não é totalmente um estado democrático de direitos, numa sociedade fortemente conservadora e em contextos de coalisões de governos majoritariamente liberais.

O desafio é, por isso, fazer a luta por políticas, garantindo o confronto das perspectivas anti-direitos incrustadas na cultura política de nosso país desde sua formação, e hoje presente entre as forças políticas conservadoras que disputam o fundo público para seus interesses, em detrimento dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais da maioria.

Propomos a mais ampla divulgação desta série nas redes sociais e formas de comunicação eletrônica para fazer chegar a muitas de nós as informações necessárias para qualificar mais e mais nossa linha de argumentação e ação nesta luta.