



As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil

The dimensions of the financing of Social Welfare Policy in Brazil

Joseane Rotatori COURI*
Evilasio da Silva SALVADOR**

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar o financiamento da política de assistência social no orçamento da seguridade social, na esfera da União, no período de 2003 até 2016. Para atingir este fim, busca-se compreender o financiamento em uma perspectiva de totalidade nas dimensões tributária e das renúncias fiscais. Os procedimentos metodológicos implicaram no levantamento de dados no sistema SIGA Brasil, que permite o acompanhamento da execução do orçamento da União e na análise do relatório do Demonstrativo de Gastos Tributários, publicado anualmente pela Receita Federal. Essa análise demonstrou que o Estado realiza gasto indireto com a assistência social, renunciando parcela importante da arrecadação de tributos em prol da oferta de serviços pelo setor privado.

Palavras-Chave: Assistência Social. Financiamento. Fundo Público. Orçamento Público

Abstract: This article aims to analyse the financing of Social Welfare policy, from the social security budget, between 2003 and 2016, within the Federation of Brazil. To achieve this aim, we seek to understand the financing from an overarching view of the tax dimensions and tax exemptions. The methodology involved data collection from the SIGA Brazil system, which allows monitoring of the execution of the Federal budget, and the analysis of the report of the Statement of Tax Expenditures, published annually by the Internal Revenue Service. This analysis showed that the State carries out indirect expenditure on Social Welfare, waiving a significant portion of the taxes collected in favour of services offered by the private sector.

Keywords: Social Assistance. Financing. Public Fund. Public Budget.

Submetido em: 17/7/2017. Revisado em: 27/10/2017. Aceito em: 10/11/2017.

* Assistente Social. Doutoranda em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB, Brasília (DF), Brasil). E-mail: <joseane.rotatori@gmail.com>.

** Economista. Mestre e Doutor em Política Social. Pós-Doutor em Serviço Social. Professor da graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB, Brasília (DF), Brasil). Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília (DF), CEP 70910.900. E-mail: <evilasio@unb.br>.



Introdução

O processo de consolidação da política de assistência social brasileira foi lento e tardio e essa política somente se legitimou como um direito social na Constituição Federal de 1988. Antes ela era vista como política que dependia da boa vontade dos governantes e da população e suas ações compreendiam atitudes filantrópicas, que na maioria dos casos eram geridas pela primeira dama, tendo, portanto, na sua base histórica a presença da caridade e filantropia.

A política de assistência social demonstrou dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação refere-se à dificuldade de promulgação de sua lei orgânica, que demorou cinco anos para ser aprovada. O segundo, é a questão do financiamento dos programas da assistência social, que, em tese, em função do crescimento significativo nos últimos anos de recursos aplicados nos programas de transferência de renda, continua sem a exigência de aplicação mínima de recursos orçamentários.

Um marco recente na regulamentação desta política foi a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004. A PNAS é operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é um sistema público não contributivo e tem como público-alvo pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e pressupõe sistema descentralizado, com a participação de todos os entes federativos na implementação das ações socioassistenciais. O SUAS prevê a primazia do Estado na efetivação dessa política e paradoxalmente também a participação do setor privado, ou seja, das entidades sem fins lucrativos, na operacionalização da assistência social.

Diante do cenário de contrarreforma do Estado na década de 1990 (BEHRING, 2003) e de corte de direitos sociais, o SUAS, ainda que com limitações, trouxe importantes avanços para a política de assistência social, principalmente, ao que concerne à questão do financiamento. Porém, há alguns limites na atuação desse sistema, principalmente, no que concerne na relação entre Estado e sociedade civil, no qual, a PNAS reforça a participação das entidades beneficentes da assistência social.

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, segue-se o caminho proposto por Salvador e Teixeira (2014), onde propõem que os estudos sobre o financiamento sejam realizados na perspectiva da totalidade da compreensão do custeio das políticas sociais, considerando três dimensões: tributária, financiamento indireto e da gestão financeira. No primeiro caso, busca-se identificar o caráter progressivo ou regressivo dos tributos (impostos, taxas e contribuições) contestando com a redistribuição de renda e uma maior justiça fiscal. Enquanto, a dimensão do financiamento indireto da política social é feita por meio da análise das renúncias tributárias, identificando-se a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia. Por fim, os autores destacam a ótica financeira do financiamento da política social, cuja análise está no campo da gestão administrativa e financeira dos recursos públicos sociais. Para os autores, a compreensão do fundo público e orçamento público tem que ultrapassar o estudo da alocação dos recursos, buscando investigar o financiamento das políticas sociais no âmbito do Estado.

Este artigo trata, somente, da investigação sobre o financiamento tributário e indireto da política de assistência social, considerando os treze anos da concepção do SUAS (2003 a 2016). Para compreender o financiamento no âmbito tributário, fez um levantamento dos dados no Sistema SIGA Brasil, que sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST), Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), além de diversas outras bases.

Os dados para análise do financiamento indireto foram coleta dos nos relatórios – denominado Demonstrativo dos Gastos Tributários – publicados, no período de 2003 a 2016, pela Receita Federal e que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), buscando 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 economia. Os gastos tributários foram filtrados para função orçamentária “assistência social”.

O artigo foi organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, investigou-se a regressividade ou a progressividade das fontes tributárias que financiam a política de assistência social. A segunda parte do artigo é dedicada ao estudo do financiamento indireto, problematizando os gastos tributários, que são as renúncias fiscais, e as implicações dessas no orçamento da política de assistência social.

Financiamento tributário da política de assistência social: os mais pobres pagam a conta

Das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro. Historicamente, assistência social foi excluída do conjunto dos direitos sociais, sendo tratada com uma perspectiva de estigma e não como direito de cidadania (PEREIRA, 1996). Além do uso clientelista em função dos interesses políticos e econômicos dos governos de plantão. De maneira que essa política social enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida, pois sua primeira designação como política social foi ocorrer somente na Nova República durante o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), e o reconhecimento como direito veio ao ocorrer somente na Constituição Federal (CF) de 1988 (BOSCHETTI, 2016).

A partir da CF de 1988, assistência social engloba o sistema de seguridade social conjuntamente com as políticas de saúde e previdência social. É reconhecida como direito social aos desamparados (art. 6º da CF) e a “[...] assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (art. 203 da CF).

Os dispositivos constitucionais só foram regulados em 1993, com a aprovação da LOAS. No campo das políticas sociais, a efetivação da assistência social pressupõe a transferência de

um bem ou serviço, ou, ainda, um recurso financiado pelo orçamento público sem a contribuição prévia. A assistência social como política pública é função governamental, que passa a exigir a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes, assim como a fixação de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais.

A LOAS, no seu artigo 27, interrompeu a ausência histórica de fundos específicos para o financiamento da assistência social e, atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade (BOSCHETTI, 2003), transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS.

Mesmo contado com a existência do FNAS desde 1996, foi somente no ano 2000 com a entrada em vigor da Portaria SOF/42/99 que foi criada a Função orçamentária “8 - Assistência Social” no orçamento público brasileiro. Até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária “assistência e previdência” (SALVADOR, 2011).

A partir da LOAS, nos artigos 27 a 30c, foi instituído o FNAS, que define o financiamento das ações ou programas estabelecidos para a política de assistência social. O orçamento desse fundo integra o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tendo como recursos os consignados, as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social, as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social e as outras fontes que constam na CF de 1988 (art. 195), como as contribuições sociais dos empregadores incidentes sobre o faturamento e o lucro e esses recursos serão destinados para o cofinanciamento dos serviços, da estruturação da rede socioassistencial, pagamento do benefício de prestação continuada e outros.

De acordo com Mota (2009), a política de assistência social ganha uma centralidade no cenário da seguridade social brasileira, uma vez que a uma expansão de tal política, principalmente após a unificação dos programas de transferência de renda, criando o PBF. Essa elevação dos gastos com a assistência social é reflexo da nova face que o governo do presidente Lula e da Dilma dão à proteção social brasileira, por meio de programas de transferência de renda condicionados à pobreza extrema, conforme pode ser visto na tabela 1.

Tabela 1. Principais Programas da Política de Assistência Social (2003-2016), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2016

Programas	PBF	BPC e RMV	Total PTR	Outros	Total
2003	-	16.981	16.981	4.445	21.425
2004	10.716	16.952	27.667	2.831	30.498
2005	8.832	19.001	27.833	4.092	31.925
2006	11.237	22.388	33.624	7.561	41.186

2007	16.653	25.617	42.271	4.336	46.606
2008	18.957	28.310	47.267	4.232	51.499
2009	19.095	30.450	49.545	4.092	53.638
2010	21.513	35.545	57.058	4.799	61.857
2011	25.202	37.710	62.913	4.995	67.907
2012	26.517	40.457	66.974	8.195	75.169
2013	31.595	42.387	73.981	5.987	79.968
2014	32.888	44.890	77.778	5.186	82.965
2015	31.554	47.469	79.023	2.479	81.502
2016	30.732	52.180	82.912	2.558	85.469
Varição	187%	208%	388%	-42%	299%
Média	21.961	31.292	51.684	6.289	57.972

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração própria

Nota:

1) No programa PBF, a variação foi feita entre 2016/2004

De acordo com a tabela 1, é possível perceber a orientação dos gastos com a política de assistência social ao longo desses treze anos. Para tal, foram analisados os dois maiores programas de transferências de renda no Brasil e na categoria “outros”, integram os demais programas, ações e projetos dessa política, como proteção social à criança, estruturação da rede de proteção básica e especial, entre outras.

Em 2003, o principal programa foi o BPC, juntamente, com o RMV (que está em extinção), equivaleram a 79% do que foram gastos dentro da política de assistência social. É importante salientar, que naquele ano, não existia o PBF, entretanto, havia outros programas de transferência de renda não unificados, como é o caso do Bolsa Escola, por exemplo. A partir de 2004 é criado o PBF, e que juntamente com o BPC, são os maiores programas de transferência de renda do país¹. Observa-se que ao longo desses últimos anos, ele foi aumentando sua importância dentro os programas da assistência social, equivalendo, na média, a quase 38% (R\$ 21,96 bilhões) de todo o gasto da política de assistência social.

Após a criação do PBF, há uma centralidade cada vez maior dos PTR na assistência social. Em 2004, R\$ 27 bilhões de reais, ou seja, 90,72% de todo o orçamento dessa política foram gastos com esses programas focalizados na pobreza extrema. Esses valores continuaram crescendo ao longo desses últimos anos, em detrimento, da participação de outros tipos de ações da assistência social.

¹ Apesar de ser um programa de transferência de renda focalizado na pobreza extrema, como o BPC, o PBF possui, na sua essência, características e objetivos divergentes do BPC, não somente ao que concerne ao público-alvo, mas à forma que ocorre a gestão do programa. O BPC é um benefício previsto na CF/88 e não uma política de governo, como o PBF, portanto, os recursos previstos ao BPC advêm do Orçamento da Seguridade Social, e, são aprovados anualmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social e executados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), portanto, submetidos em “tese” ao controle democrático e além do mais, o seu benefício é indexado ao salário mínimo. O mesmo não ocorre com o PBF, já que esse não tem o seu montante anual executado pelo FNAS, possui uma unidade orçamentária própria, gerida pelo MDS e os gastos do programa deverão ser compatíveis com as dotações orçamentárias existentes no país, tornando-o um programa muito mais vulnerável caso se compare com o BPC.

Pode-se observar que, ao longo desses treze anos, houve um crescimento de 338%, acima da inflação, dos programas de transferências de renda. Tais programas cresceram mais que o próprio orçamento da assistência social nesse período, concluindo que o seu valor gasto se refere direta ou indiretamente à transferência de renda a pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza. Essa tendência vai ao encontro da orientação política macroeconômica do governo Lula e Dilma de “[...] a de garantir o crescimento com aumento do consumo, daí o papel estratégico dos programas de transferência de rendimento no chamado neodesenvolvimentismo” (BOSCHETTI; TEXEIRA; SALVADOR, 2013, p. 10).

Porém, para analisar sobre quem recaiu o ônus do financiamento da política de assistência social no período de 2003 a 2016, se faz necessário averiguar as fontes de financiamento de tal política. A tabela 2 traz quais foram as fontes utilizadas para pagar as ações, programas e projetos de tal política no referido período.

Tabela 2 - Fontes de Financiamento da Política de Assistência Social (2003-2016), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2016

FONTE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COFINS	18.578	18.774	19.914	23.498	29.698	40.661	47.535	55.974	59.201	66.163	62.741	74.549	76.184	69.432
FCEP	2.564	9.985	9.848	12.436	14.305	1.086	108	28	-	-	-	-	1	-
Tributos Regressivos	21.142	28.758	29.762	35.934	44.003	41.747	47.643	56.002	59.201	66.163	62.741	74.549	76.185	69.432
CSSL	41	690	274	4.968	1.537	2.725	4.861	4.421	4.149	3.859	5.472	5.489	2.913	2.671
Recursos Ordinários	209	1.006	1.765	10	915	6.684	888	30	1.264	4.576	9.638	563	2.281	13.208
Outros	32	35	120	273	139	342	245	1.404	3.293	571	2.119	2.363	118	158
Tributos Progressivos	282	1.743	2.163	5.252	2.603	9.752	5.994	5.855	8.707	9.007	17.228	8.415	5.318	16.037
TOTAL	21.424	30.501	31.925	41.186	46.606	51.499	53.637	61.857	67.907	75.169	79.969	82.965	81.503	85.469

Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração própria

Ao analisá-las, pode-se perceber que a principal fonte de recurso da assistência social é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Tal contribuição que incide sobre a renda bruta das pessoas jurídicas (empresas) tem como principal objetivo em financiar a seguridade social brasileira. Aufere-se, portanto, que as empresas repassam esse custo tributário para os preços de bens e serviços. Assim, são os consumidores que acabam pagando indiretamente esse tributo. A regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza. Com isso, pode-se afirmar que a política de assistência social tem um financiamento injusto e regressivo.

Para Oliveira (2009) 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 preços. Os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor.

Em 2003, quando não existia o PBF, a COFINS foi responsável por 86,71% do financiamento da política de assistência social, cabendo as demais fontes tributárias o restante do financiamento.

A partir de 2004, outra importante fonte de financiamento foi o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza (FCEP), que era constituído, em parte, pela Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), extinta em 2007, pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dotações orçamentárias, doações e grandes fortunas. Tal fundo tinha como objetivo financiar o PBF, por isso que, entre 2004-2007, ele representou mais de 30% do financiamento da assistência social. Porém, como a CPMF foi extinta em 2007, o FCEP perdeu importância no financiamento do PBF.

Com a COFINS financiando, também, um dos principais programas da política de assistência social, observa que a participação dessa contribuição foi aumentando ao longo dos anos, chegando em 2010 a representar 90% do financiamento da assistência social, ou seja, quase R\$ 56 bilhões dos R\$ 61 bilhões que foram gastos no período. Do lado dos tributos progressivos, a principal fonte financiadora da política de assistência social foi a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas, que obteve, na média, apenas uma participação de 5% no financiamento da assistência social.

Percebe-se, portanto, que, na média, R\$ 51 bilhões (89%) das fontes de financiamento da política de assistência social vieram de uma tributação regressiva. Isso quer dizer que as fontes de financiamento da política de assistência social oneram justamente àquelas famílias que são beneficiadas pelos seus programas, ou seja, as mais pobres. Portanto, uma parte das despesas orçamentárias do Estado com a política de assistência social retornou aos cofres públicos, por meio de uma tributação regressiva.

O Financiamento Indireto da política de Assistência Social

De acordo com Beghin, Chaves e Ribeiro (2010), os estudiosos em orçamento puderam perceber que o processo de alocação de recursos públicos não ocorria somente pela realização dos gastos diretos dos Estados, mas uma importante parcela desses recursos era realizada também por meio dos gastos tributários.

Esses gastos são aquelas despesas indiretas que poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas que seriam alocadas em função própria (BRASIL, 2003), no caso da política de assistência social, a função 8 do orçamento público. Esses gastos são desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários como, deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos. Conforme afirma Alvarenga (2012), por serem denominados de desonerações, há a falsa ideia de uma política de custo zero para o Estado, já que não ocasionam aumento do desembolso direto do governo. Ocorre o contrário, ao optar por esse tipo de política, há redução da arrecadação do Estado, diminuindo, portanto, a quantidade de recursos disponíveis para gastar com as mais diversas políticas públicas.

Existem dois grandes problemas quanto a esses gastos tributários. O primeiro, é que não há valor preciso do quanto foi o gasto tributário ano a ano, uma vez que é feito somente uma estimativa para tal ano corrente. Além do mais, quando esses gastos são apresentados ao Congresso Nacional, não estão envoltos os tributos de competências exclusivas dos estados e municípios, não ocorrendo, portanto, um valor real de todas essas desonerações que ocorrem no país, mas apenas na esfera da União (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010).

Outro problema é a ausência de controle social sobre esses gastos. Diferentemente do que ocorre com os gastos diretos, no qual ocorre uma transparência dos gastos efetivamente realizados, não há um instrumento de controle de tais gastos indiretos, já que, dificilmente, abrangerá as desonerações tributárias, uma vez que ocorre uma complexidade e opacidade das informações sobre o montante arrecado anualmente (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

Nos últimos anos, há pelos menos três períodos marcantes de desonerações tributárias. O primeiro em 2007, quando o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) com intuito de promover o planejamento dos investimentos em infraestrutura no país visando a retomada do crescimento econômico, por meio de uma série de desonerações tributárias. Em 2008, como forma de enfrentar os efeitos da crise mundial do capitalismo, novamente, o governo federal tomou uma série de medidas no campo das desonerações fiscais para favorecer capital. Entre elas, por exemplo, a redução do IPI, para a indústria automobilística e de eletrodomésticos como geladeiras, para incentivar o consumo da população brasileira e dessa forma, socorrer ao capital privado, aquecendo a economia (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

A partir de 2010, as desonerações tributárias têm forte impacto sobre o orçamento da seguridade social, o governo federal agrava a retirada de recursos para o financiamento da seguridade social com as renúncias tributárias sobre as contribuições sociais. As desonerações são iniciativas de governo frente ao agravamento da crise do capital para

permitir a recomposição das taxas de lucros de diversos setores econômicos (SALVADOR, 2017).

Salvador (2017) destaca que no período de 2010 a 2016, enquanto as desonerações de impostos cresceram 25,42%, os gastos tributários advindos das contribuições sociais (COFINS, PIS, CSLL e contribuições previdenciárias) que financiam a seguridade social tiveram uma evolução de 71,68% em termos reais. Com isso, essas renúncias tributárias retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego. O autor destaca que o expressivo aumento dos gastos tributários nas contribuições sociais é decorrente das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento e da COFINS, que o governo vem concedendo a diversos setores da economia.

O expressivo montante de desonerações que ocorreram sobre as contribuições sociais impactam o financiamento da política de assistência social. Lembrando que tais contribuições sociais são destinadas ao conjunto das políticas que integram o orçamento da seguridade social no Brasil.

Ao analisar a tabela 3, é possível perceber a evolução das desonerações tributárias totais e aquelas realizadas com a política da assistência social e quais foram os tipos de benefício tributário que sofreram essas desonerações². No período de 2003 a 2016 houve aumento considerável dos gastos indiretos do governo federal. Em 2003, esse valor era de R\$ 60 bilhões e, em 2016, chegou ao montante de R\$ 298 bilhões, isto é, um crescimento real de 395,19 % (tabela 3). demonstrando que as renúncias tributárias foram um componente importante das políticas econômicas nos últimos anos.

No que concerne às desonerações no âmbito da política de assistência social, os dados dos relatórios da Receita Federal, no período de 2003 a 2016, revelam um crescimento de 171,74%, em termos reais, saltando de R\$ 4,6 bilhões (BRASIL, 2003) para R\$ 12,5 bilhões (BRASIL, 2016). Em 2015, as renúncias tributárias no âmbito da assistência social foram de R\$ 25,04 bilhões, o que era equivalente a mais de 30% do orçamento desta política (ver tabela 2).

O montante de R\$ 12,5 bilhões de desonerações tributárias, em 2016, que afetaram o financiamento da assistência social, correspondem as cinco vezes ao gasto direto do governo federal no orçamento da assistência social com ações e projetos, como proteção social à criança, estruturação da rede de proteção básica e especial do SUAS, conforme pode ser visto na tabela 1.

Atualmente a principal renúncia tributária no âmbito da política de assistência social, conforme a Receita Federal, diz respeito à isenção de impostos de renda aos Declarantes com 65 anos ou mais, que foi de R\$ 5,9 bilhões, em 2016 (tabela 3). No Brasil, as pessoas com 65 anos ou mais têm direito a uma parcela de rendimentos isenta, ao declarar o Imposto de Renda (IR).

² No DGT de 2003, não constava a discriminação para cada tipo de benefício tributário concedido, por isso somente consta o total do gasto tributário para a função orçamentária da assistência social.

Tabela 3. Demonstrativo dos Gastos Tributários da Política de Assistência Social (2003-2016), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Benefício Tributário	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Doações a Entidades														
Civis Sem Fins	-	100	184	228	460	203	247	316	311	177	246	368	309	280
Lucrativos														
Doações de Bens para														
Entidades Filantrópicas														
Entidades Sem Fins													0,1	0,034
Lucrativos - Associação														
Civil	-	550	1.518	1.762	2.306	2.229	2.414	2.965	2.709	2.535	2.828	2.624	3.404	2.870
Entidades Sem Fins														
Lucrativos - Filantrópica	-	456	1.050	1.249	2.065	1.515	1.653	2.030	1.728	1.731	1.473	1.507	1.593	1.487
Entidades Filantrópicas														
Deficiente Físico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.313	12.613	1.048
Declarantes com 65														
anos ou mais - IRPF	-	2.611	1.282	1.286	1.822	4.030	2.162	2.276	3.623	4.949	5.572	5.703	6.231	5.992
Seguro de Vida e														
Congêneres	-	-	-	431	459	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Automóveis - Pessoas														
com Deficiência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	347
Cadeira de Roda e														
Aparelhos	-	-	-	-	-	4	-	13	65	66	168	317	323	237
Dona de Casa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190	294	261
Total Assistência Social	4.637	2.256	4.051	4.996	7.142	8.028	6.534	7.643	8.486	9.533	10.472	23.209	25.042	12.523
Total Gasto Tributário														
(1)	60.286	54.307	64.149	82.230	100.313	156.700	165.912	182.047	175.772	203.681	223.840	309.978	332.696	298.623

Fonte: Receita Federal.

Elaboração Própria

Nota:

1) O total gasto tributário se refere ao montante das desonerações tributárias ocorridas nas funções orçamentárias

No âmbito do debate sobre o financiamento indireto, por meio das renúncias tributárias, tem, ao mínimo, duas finalidades do ponto de vista social que seriam de caráter compensatório, quando o Estado atende aqueles que não tiveram acesso a serviços ofertados pelo governo, como a saúde ou educação, ou seja, compensa o gasto que os contribuintes tiveram que pagar para ter esses serviços, por meio de deduções no imposto de renda, por exemplo. Outro caso, é o gasto indireto que o Estado tem quando desonera diversas entidades sem fins lucrativos que atuam desenvolvendo atividades que deveriam ser exercidas pelo ente público. O país concede imunidade ou isenções para que entidades sem fins lucrativos de assistência social ou educação atendam, de forma complementar, suas ações.

Um olhar especial deve ser dado às entidades sem fins lucrativos de assistência social, uma vez que, faz parte da história dessa política estar vinculada aos serviços beneficentes e filantrópicos e por mais que atuem de forma complementar, essas imunidades dadas a ela denotam o caráter conservador remanescente na política de assistência social, uma vez que suas ações podem denotar um viés de ajuda e benesse, que são o oposto do que é preconizado pela LOAS e pelo SUAS.

Para que as entidades beneficentes que atuem na área da assistência social tenham a imunidade de pagar as contribuições para a seguridade social, é necessário que elas possuam a certificação das entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). É importante frisar que mesmo com toda a inovação que o SUAS trouxe para tal política, houve, ainda, a lógica de concessão desses certificados para as instituições filantrópicas. Para Colin (2010), isso indica que a política de assistência social transita entre a filantropia e a efetivação da política pública e que por mais que ambos estejam ancorados por legislações e práticas distintas, têm um forte papel dentro da prestação de serviços e ações socioassistenciais.

Ocorreu uma mudança importante no perfil das renúncias tributárias no âmbito da assistência social (ver tabela 3). Em 2015, as entidades sem fins lucrativos (associação civil), as entidades sem fins lucrativos (filantrópica) e entidades filantrópicas respondiam por 70,32% do gasto tributário no âmbito da função assistência social. Em 2016, essa participação foi reduzida para 43,16%, influenciada, sobretudo, pela redução de R\$ 12,6 bilhões para R\$ 1 bilhão nos gastos tributários com entidades filantrópicas, conforme tabela 3.

Uma possível explicação para essa redução diz respeito às mudanças recentes nos requisitos legais para entidades que pleiteiam o CEBAS e que na atualidade não está na política de assistência social, mas sim nas áreas de saúde e educação. Conforme Salvador, Duarte e Lima (2017), está em vigor o modelo descentralizado de certificação, no qual os três Ministérios – Educação; Saúde; Desenvolvimento Social e Combate à Fome – dividem, de forma compartilhada e autônoma, a responsabilidade de identificar e certificar, intenta fortalecer a Rede de Proteção Social.

Conforme, os autores, as entidades portadoras do CEBAS gozam de isenção do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos seus empregados e trabalhadores avulsos, como também recebem transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais, nos termos do art. 30 da Lei nº 12.465/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)).

Entre 2004 a 2015, foram gastos indiretamente, na média, quase R\$ 2 bilhões de reais com essas instituições, somando as entidades sem fins lucrativos, filantrópicas e da associação civil. No período, mais da metade do gasto tributário total da assistência social são para o fomento de tais entidades - isso sem levar em consideração as doações que são feitas a elas. De acordo com os dados, pode-se inferir que um montante considerável de recursos é transferido para o setor privado, que, nem sempre prestam serviços e ações da política de assistência social que vão ao encontro com aquilo que é preconizado na LOAS.

O Estado ao financiar, indiretamente, a política de assistência social, por meio dessas desonerações tributárias, deixa de receber uma parcela dos seus tributos que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais, ao invés, de ampliar e reforçar o setor privado na provisão da política de assistência social.

Considerações Finais

A política de assistência social se consolida com a criação do SUAS, que trouxe uma série de inovações, principalmente no que se trata sobre o financiamento. Por mais que o SUAS reafirme a primazia do Estado como o responsável pela política de assistência social, ele prevê a participação do setor privado, por meio das entidades beneficentes, desde que sejam regularizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Diante disso, há a presença de dois modelos distintos de financiamento da assistência social. Ambos exigem a forte presença do Estado. De um lado, há o financiamento direto, no qual se utiliza de uma parcela do fundo público para financiar os programas e ações da política e esses recursos são repassados fundo a fundo entre os entes federativos. De outro lado, há o financiamento indireto, no qual, por meio das desonerações fiscais, são dadas as entidades beneficentes. O Estado abre mão de uma parcela do seu fundo público que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais.

Nesse artigo, pode concluir que o Estado brasileiro teve papel dual no financiamento da política de assistência social nesses últimos anos. Por um lado, porque via fundo público, ele financiou diretamente os programas, projetos, serviços e benefícios da política social. Por outro lado, a assistência social foi financiada indiretamente por meio das mais diversas desonerações tributárias, principalmente às imunidades e isenções fiscais que foram concedidas às entidades sem fins lucrativos. É importante salientar, que parte dessas desonerações recai justamente em cima das contribuições sociais que são utilizadas para o OSS, logo há “[...] desfinanciamento da seguridade social” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 11).

Essas desonerações tributárias atuam negativamente no orçamento da seguridade social, já que elas aumentaram consideravelmente, principalmente ao que concerne àquelas dadas sobre as contribuições sociais, especialmente à COFINS, principal fonte de financiamento da assistência social. Desde 2003 até 2016, houve um crescimento de mais de mil por cento e uma parcela dessa contribuição deixou de ser arrecada para financiar indiretamente entidades sem fins lucrativos, por exemplo, prejudicando, ainda mais, o tão fragilizado orçamento da política de assistência social.

Na mundialização do capitalismo, a política econômica brasileira está sendo operacionalizada a serviço da financeirização do capital de tal maneira que afeta

diretamente no gasto social do Estado trazendo consequências negativas para o orçamento e o financiamento das políticas sociais. Além do mais, em contexto de crise capitalista, as medidas de desoneração tributárias enfraquecendo com isso “[...] as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social, além das implicações para os estados e municípios no tocante ao financiamento das políticas de educação e saúde”. (SALVADOR, 2015, p. 36)

Por fim, em pesquisas futuras, devem ser investigados os impactos da Emenda Constitucional 95, que impôs um Novo Regime Fiscal(NRF) ao país ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por 20 anos, limitando-se a correção pela inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com previsão de uma revisão em 10 anos.

Alguns estudos já apontam para forte redução no orçamento da assistência social. Conforme Paiva et al. (2016), já em 2017, o NRF vai implicar em uma redução expressiva de recursos orçamentários à política de assistência social com uma perda de R\$ 6 bilhões, isto é, uma redução de 8%. As simulações de Paiva et al. (2016) mostram que estas perdas tenderão a subir de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Com isso, em 20 anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais, implicando em uma queda de 1,26% do PIB para 0,70% do PIB, em 2036, no seu orçamento. Conforme as autoras, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R\$ 868 bilhões, no período de vigência do NRF.

Referências

ALVARENGA, Livia. **Gastos tributários sociais: como estamos?**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

BEGHIN, N.; CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. Gastos Tributários Sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Orgs). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009**. Brasília (DF): IPEA, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília (DF): GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio da Silva. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?. In: SILVA, Marluce Souza (Org.). **Gerontologia: saúde, assistência e previdência**. Cuiabá: UFMT, 2013. p. 17-36.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**: (Gastos tributários): 2004. Brasília (DF), set. 2003. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2004/DGT2004.pdf>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**: (Gastos tributários): PLOA-2005. Brasília (DF), set. 2004. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2005>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**: (Gastos tributários): 2006. Brasília (DF), set. 2005. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2006/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**: (Gastos tributários): 2007. Brasília (DF), set. 2006. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2007>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária**: (Gastos tributários): 2008. Brasília (DF), set. 2007. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2008/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Tributários**: 2009. Brasília (DF), ago. 2008. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2009/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Tributários**: 2010. Brasília (DF), set. 2009. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2010/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativos dos Gastos Tributários**: 2011. Brasília (DF), ago. 2010. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2011/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: 2012. Brasília (DF), set. 2011. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2012/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal Demonstrativo dos Gastos Tributários : 2013. Brasília (DF), ago. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2013/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2014** (DGT 2014). Brasília (DF), set. 2013. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários: PLOA 2015**. Brasília (DF), [2014]. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015/view>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária: (Gastos tributários): PLOA 2016**. Brasília (DF), set. 2015.

COLIN, Denise. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz, 2010.

MOTA, Ana. A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira. In: MOTA, Ana (Org.). **O mito da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 133-146.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PAIVA, Andrea et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília (DF): IPEA, set. 2016. (Nota técnica, n. 27).

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos Direitos**. Brasília (DF): Thesaurus, 1996.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez.2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-66282017000300426&lng=pt&tlng=pt>.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília (DF): Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli (Org.). **Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília (DF): ANFIP, 2011. p. 199-222.

SALVADOR, Evilasio da Silva; DUARTE, Natalia; LIMA, Samuel. **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. Brasília (DF): CNTE, 2017.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS), 13., 2012, Juiz de Fora. Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão. **Anais....** Brasília (DF): ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-35.

Joseane Ratatori Couri concepção e delineamento ou análise e interpretação dos dados; b) redação do artigo ou a sua revisão crítica; c) aprovação da versão a ser publicada.

Graduada em Serviço Social. Mestre em Política Social pelo PPGPS da UnB. Doutoranda em Política Social pelo PPGPS da UnB. Analista de Política Social do Ministério das Cidades desde 2013. Professora da Faculdade Projeção Guará.

Evilásio Salvador concepção e delineamento ou análise e interpretação dos dados; b) redação do artigo ou a sua revisão crítica; c) aprovação da versão a ser publicada.

Economista. Mestre e Doutor em Política Social pela UnB. Pós-Doutor pela UERJ. Professor da UnB. Autor, entre outras publicações, do livro *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. Com dezenas de artigos publicados sobre orçamento público, tributação, seguridade social e financiamento das políticas sociais. Vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB).
