

Título do capítulo

IMPACTOS DE UM AUMENTO DO GASTO PÚBLICO SOBRE O NÍVEL E A COMPOSIÇÃO DO EMPREGO

Autores (as)

André Urani

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Impactos de um Aumento do Gasto Público sobre o Nível e a Composição do Emprego

André Urani*

1 - Introdução

Esta nota se propõe a responder a uma pergunta muito simples: suponhamos que o governo disponha de R\$ 1 bilhão para gastar e que seu objetivo seja o de criar o máximo de empregos possíveis, ou, mais ainda, o máximo de empregos possíveis para determinados tipos de trabalhadores. Em que setor ele teria que efetuar este gasto?

Para tanto, foram realizadas simulações com um modelo de equilíbrio geral computável elaborado no IPEA com base em matriz de contabilidade social construída para a economia brasileira em 1985.¹ O modelo distingue 30 setores de atividade, oito grupos socioeconômicos e nove classes de renda das famílias. Em primeiro lugar, fez-se uma distinção entre trabalhadores do campo (agricultores) e dos centros urbanos. Estes últimos foram divididos entre os do setor público e do setor privado. Enquanto os funcionários públicos são tratados como um único grupo, os trabalhadores do setor privado são desagregados por nível educacional: analfabeto (menos de um ano de estudo), primário (de um a quatro anos de estudo), ginásial (de cinco a oito anos de estudo), colegial (de nove a 11 anos de estudo) e universitário (mais de 11 anos de estudo). Enfim, são também contemplados os aposentados e os “empresários”, ou seja, os empregadores. Evidentemente, não

* Professor da FEA-UFRJ, atualmente pesquisador visitante da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

1 Esta matriz combina dados da matriz insumo-produto projetada pelo IBGE para 1985 (a estimada ainda não se encontra à disposição), da PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios —, também de 1985, e da POF — Pesquisa de Orçamentos Familiares — de 1986/87. O modelo está descrito em Moreira, A. e Urani, A. *Um modelo de equilíbrio geral computável para a economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA 1994, mimeo.

faz sentido se estimarem os impactos sobre o “emprego” de funcionários públicos (pois o número destes é determinado discricionariamente pelo governo), de empresários e de aposentados. Os resultados das simulações se limitam, portanto, aos seis grupos restantes.

2 - O que Mostra o Modelo

Não cabe aqui apresentar o modelo em detalhes, mas pelo menos dar ao leitor não-familiarizado com este tipo de instrumento a possibilidade de interpretar corretamente os resultados das simulações.

Quando o governo aumenta as suas despesas em bens e/ou serviços produzidos pelo setor A, este setor, para atender ao aumento de sua demanda, tem de contratar mais trabalhadores e comprar mais insumos. Estes são produzidos, digamos, pelos setores B e C, os quais também têm de contratar mais trabalhadores e comprar mais insumos, que são produzidos, por sua vez, pelos setores D e E, e assim por diante. Nesta primeira rodada, o aumento do gasto público no setor A provoca uma elevação do nível de emprego no próprio setor A e em vários outros setores. Ressalte-se que cada setor tem características próprias no que diz respeito à intensidade de mão-de-obra e à composição do emprego, ou seja, o setor A pode ser intensivo em capital e portanto seu nível global de emprego reage pouco a variações de sua demanda, mas o setor B, que produz insumos para A, pode ser muito intensivo em mão-de-obra. Por outro lado, as características dos trabalhadores empregados pelo setor A podem diferir das dos que são empregados pelos outros setores.

O aumento dos níveis de atividade e de emprego leva a uma elevação da renda disponível das famílias (o mesmo vale para os “empresários” que têm elevado seus montantes de lucro). Este aumento da renda disponível se traduz em um novo aumento da demanda por bens, desta vez detonado pelo consumo final destas famílias, e portanto concentrado possivelmente em outros setores que não haviam sido atingidos na primeira rodada. Cada um destes novos setores atingidos, para produzir mais, tem de comprar mais insumos e contratar novos trabalhadores, dando início a um processo semelhante ao já descrito anteriormente, e assim por diante, de rodada em rodada, até os efeitos se esgotarem.

Todos estes impactos são considerados nas simulações, ou seja, os resultados se referem aos efeitos de um aumento de R\$ 1 bilhão nas despesas do governo nos bens e serviços produzidos por determinado setor sobre o nível *global* de emprego de determinado grupo socioeconômico.

3 - Resultados

Os resultados das simulações se encontram na tabela a seguir. Eles estão expressos em termos dos 11 setores em que costumam se concentrar os gastos do governo.

Vê-se na última coluna desta tabela que, em média, um aumento do gasto público de R\$ 1 bilhão em um destes setores leva a um aumento de 0,58 % do emprego total. Entretanto, este impacto varia consideravelmente de um setor para outro. Ele é, particularmente, significativo para os setores da construção civil e do saneamento básico, o que de certa forma é senso comum. Os menores impactos correspondem aos gastos realizados na própria administração pública, em material de transporte e na agropecuária. Estes resultados variam, ainda, conforme o tipo de emprego que se deseja criar. Se o objetivo for criar empregos para trabalhadores analfabetos dos centros urbanos, por exemplo, a melhor opção seria a de gastar o dinheiro

Impactos de um Aumento de R\$ 1 bilhão dos Gastos do Governo em Determinado Setor sobre o Emprego de Diferentes Grupos Socioeconômicos

Em %

SETOR/GRUPO	ANALF.	PRIMÁRIO	GINASIAL	COLEGIAL	UNIV.ª	AGRICULT.	TOTAL
Agropecuária	0,42	0,53	0,51	0,51	0,61	3,55	0,47
Mat. elétr. e de com.	0,42	0,53	0,61	0,61	0,61	0,30	0,52
Mat. de transporte	0,32	0,43	0,51	0,51	0,61	0,30	0,46
Papel e papelão	0,42	0,64	0,61	0,61	0,71	0,41	0,56
Indústria alimentar	0,53	0,53	0,51	0,61	0,61	1,93	0,54
Editorial e gráfica	0,42	0,64	0,71	0,71	0,71	0,30	0,61
Energia elétrica	0,42	0,53	0,61	0,81	1,11	0,30	0,59
Construção civil	1,17	1,07	0,71	0,61	0,61	0,41	0,83
Transporte e com.	0,53	0,75	0,71	0,71	0,71	0,41	0,70
Saneamento básico	1,06	0,75	0,61	0,71	0,91	0,30	0,73
Administ. pública	0,32	0,43	0,41	0,40	0,51	0,41	0,39
Média	0,55	0,62	0,59	0,62	0,70	0,78	0,58
Desvio padrão	0,28	0,18	0,09	0,11	0,16	0,99	0,12

disponível em construção civil e em saneamento básico.² Observe que o desvio padrão dos impactos sobre este grupo é maior que para a maioria dos demais, o que quer dizer que “erros” na escolha do setor onde gastar são, neste caso, particularmente importantes.

Já quando a opção é a de gerar empregos para trabalhadores urbanos com formação primária, as conseqüências de erros de focalização são menos relevantes, mas os impactos de gastos em construção civil continuam sendo os mais elevados. Os do saneamento básico, contudo, passam a se equiparar aos de serviços de transporte e comunicação.

Os impactos sobre os trabalhadores com formação ginásial são particularmente importantes considerando que estes são os que têm encontrado maiores dificuldades de se encaixarem no mercado de trabalho nos últimos anos. Neste caso, tais impactos são maiores quando o gasto é destinado, mais uma vez, para a construção civil, e também para a indústria editorial e gráfica e para o setor de transporte e comunicação.

Se o intuito é o de criar empregos para trabalhadores com mais de nove anos de estudo (colegial ou universitário), o melhor é investir em energia elétrica e — mais uma vez — em saneamento básico.

Finalmente, se se pretende gerar empregos na agricultura, as melhores opções resultam ser, de longe, as de gastar a quantia disponível na compra de bens produzidos pela agropecuária e pela indústria alimentar, nesta ordem. Os impactos dos gastos em outros setores são muito menores.

Os resultados acima oferecem uma espécie de *menu* de opções para os formuladores de uma política fiscal cuja prioridade seja a de elevar o nível de emprego. Observa-se que os setores a serem alvejados por um aumento do gasto público diferem profundamente segundo o tipo de emprego que se deseja criar. É importante ressaltar que estes se referem ao emprego como um todo, ou seja, quando se fala de emprego não se está distinguindo entre segmento formal (empregados com carteira assinada) e informal (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria).

2 Na tabela, a construção civil aparece com um impacto maior que o do saneamento básico. Um estudo realizado recentemente com base apenas na matriz de contabilidade social subjacente ao modelo (Moreira, A. e Urani, A. *Impactos de transferências governamentais às famílias e de variações exógenas da demanda setorial sobre o nível e a composição do emprego*. Rio de Janeiro, BNDES, 1993, mimeo) mostra, contudo, que o impacto do gasto em saneamento básico é muito maior que o do gasto em construção civil para a mão-de-obra pouco qualificada se a idéia for a de gerar empregos “formais”, ou seja, com carteira assinada.