

ESTIMATIVAS TRIMESTRAIS DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2012**Cláudio Hamilton M. dos Santos**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Raphael Rocha Gouvea

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea.

Ésio Moreira Leal

Analista administrativo da Diretoria Administrativa e Financeira (DAF) da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Isabela D'loan Silva Leão

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac do Ipea.

É difícil exagerar a importância macroeconômica e política das transferências (públicas) de assistência e previdência social (TAPS) no Brasil atual. Os números falam por si. As TAPS agregadas atingiram a casa dos 15% do produto interno bruto (PIB) ao longo da última década. Atualmente, os benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ultrapassam 25 milhões, enquanto quase 4 milhões de pessoas recebem benefícios de prestação continuada previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Mais de 13 milhões de famílias (e mais de 40 milhões de pessoas) são assistidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Perto de 27 milhões de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) são sacadas a cada ano. Cerca de 17 milhões de brasileiros recebem o abono salarial e quase 8 milhões recebem o seguro-desemprego. E há no país, ainda, quase 1 milhão de funcionários públicos federais e cerca de 2,5 milhões de servidores públicos estaduais e municipais aposentados ou instituidores de pensão.

Em vista do quadro descrito, seria possível supor que a dinâmica das TAPS fosse tema de intensa discussão entre os macroeconomistas brasileiros. Infelizmente, visões de conjunto sobre o tema são relativamente escassas no país (ainda que a literatura sobre componentes individuais das TAPS seja extensa). Este trabalho pretende preencher lacunas de três maneiras principais. Primeiramente, por meio da construção, para o período 1995-2012, de uma série

anual agregada compatível com o Sistema de Contas Nacionais – referência 2000 (SCN 2000) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em segundo lugar, aperfeiçoando e estendendo o esforço de Santos, Macedo e Silva e Ribeiro (2010) na construção de estimativas trimestrais das TAPS brasileiras e de seus componentes. Por fim, realiza-se uma breve análise do comportamento das TAPS brasileiras no período 1995-2012, cujos principais pontos são apresentados a seguir. Por sua vez, as estimativas trimestrais das TAPS brasileiras são apresentadas no gráfico 1.

Tomados em conjunto, os dados discutidos neste trabalho resumem vários fatos estilizados associados à dinâmica das TAPS nos últimos dezoito anos, a saber: *i*) o rápido crescimento até 2006 (partindo de 4,4% do PIB em 1995) e a posterior estabilização (na casa dos 6,7% do PIB) dos benefícios do RGPS (o dado de 2012 reflete o baixo crescimento da economia neste último ano); *ii*) o rápido crescimento dos benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da Loas/Renda Mensal Vitalícia (RMV) na última década, após relativa estagnação no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC); *iii*) a criação e a consolidação do PBF – cujo custo para os cofres públicos gira hoje em torno de 0,4% do PIB; *iv*) a relativa estabilidade, ao longo de todo o período em questão, do peso das transferências a servidores públicos inativos e pensionistas no PIB – tanto na União quanto nos estados e municípios;

v) o declínio da importância relativa tanto dos subsídios à produção quanto dos saques do fundo residual do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); e vi) a relativa estabilidade dos saques do FGTS em porcentagem do PIB desde 1997.¹

Registre-se, ademais, que as TAPS agregadas subiram cerca de 4 pontos percentuais (p. p.) do PIB entre 1995 e 2011, contribuindo para atenuar o impacto do aumento da carga tributária bruta da economia sobre a renda disponível do setor privado no período – e que este crescimento foi puxado fundamentalmente pelos benefícios do RGPS e, na última década, pelas despesas da dupla Loas/RMV e PBF (que pularam de 0,27% do PIB em 1999 para mais de 1,1% do PIB em 2012). Destaque-se, ainda, que os benefícios de prestação continuada previstos na Loas começaram a ser pagos em 1996, que o PBF foi criado no final de 2003 e que ambos os programas representaram mudanças qualitativas cruciais na política de assistência social do país.

Os novos dados referência 2000 para os anos 1995-1999 fazem maior justiça ao aumento das TAPS no período pós-real e qualificam a percepção, por exemplo, de Santos, Macedo e Silva e Ribeiro (2010), de queda no peso relativo das transferências aos servidores públicos aposentados e pensionistas – que deixa de existir quando se controla pelas mudanças metodológicas ocorridas na passagem dos dados referência 1985 para os dados referência 2000. A série estendida permite, ainda, que se aprecie melhor o rápido aumento dos gastos com o FAT a partir de 2006 – em contraste com a relativa estagnação em porcentagem do PIB verificado nos onze anos imediatamente anteriores.

Note-se, ainda, que o enorme “pulo” da série das TAPS em porcentagem do PIB em 1998 se mantém – ainda que um pouco atenuado (pelo

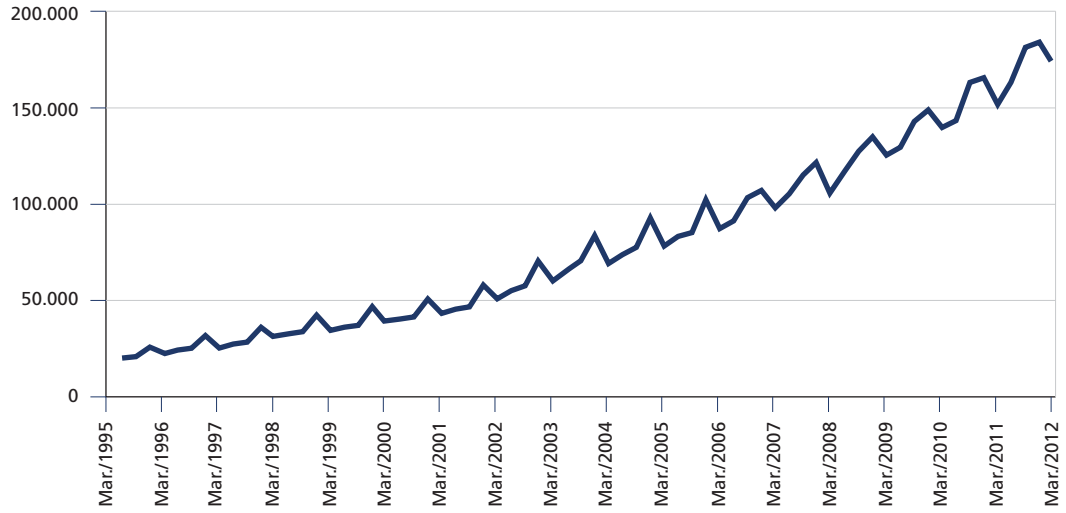
ajuste nos dados do estado de São Paulo na tabela 4 do texto completo) – na série ajustada. Tal como ocorreu em 2009 e 2012 – anos nos quais as TAPS medidas em porcentagem do PIB cresceram acentuadamente – o PIB praticamente não cresceu em termos reais em 1998. Também como em 2009 e 2012, vários tipos de transferências (mas principalmente as despesas com benefícios do RGPS) contribuíram para o aumento das TAPS em porcentagem do PIB em 1998. O que realmente diferencia o desempenho das TAPS em 1998 em relação a 2009 e 2012 é o ritmo de crescimento dos gastos com os benefícios do RGPS – na época superior a 10% reais anuais, contra os cerca de 4% reais anuais registrados atualmente – e, curiosamente, o crescimento (de mais de 0,3% do PIB) dos saques do FGTS. Este último ocorreu por conta de uma elevação nominal de mais de 50% no valor dos saques por conta de dispensas sem justa causa, contra uma variação de menos de 5% no deflator do PIB.²

Em suma, a história revelada pelos dados apresentados neste trabalho registra um crescimento gradual e contínuo das TAPS no período 1995-2012 – por oposição ao padrão mais errático da série que se obtém concatenando os dados das contas nacionais referência 1985 para os anos 1995-1999 com os dados das contas nacionais referência 2000 para os anos 2000-2009 (Santos, Macedo e Silva e Ribeiro, 2010). Os novos dados confirmam, entretanto, a conclusão dos autores de que o crescimento das TAPS nos últimos dezessete anos foi puxado pelos componentes que afetam mais diretamente o bem-estar dos estratos mais vulneráveis da população brasileira (RGPS, PBF, Loas/RMV e FAT).

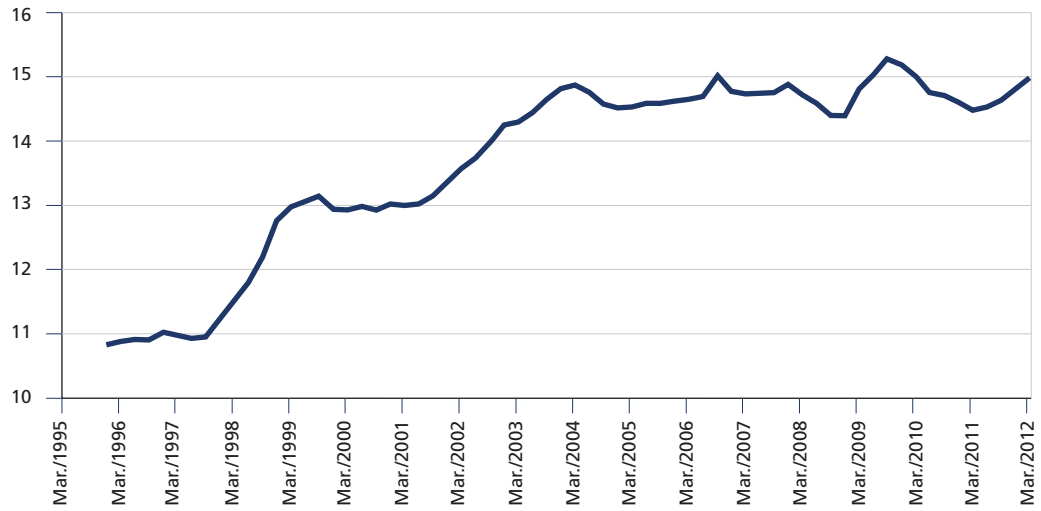
1. Isso fica evidente quando se considera que os valores – atipicamente altos – de 2002 até 2004 ocorreram em razão da decisão judicial que levou à promulgação da Lei Complementar nº 110/2001.

2. Registre-se que em 2009 os saques do FGTS por conta de dispensas sem justa causa também cresceram significativamente – ainda que em um ritmo bem menor, cerca de 10% reais anuais.

GRÁFICO 1
Evolução trimestral das TAPS
1A – Em R\$ milhões



1B – Em % do PIB



Elaboração dos autores.