

## A DINÂMICA DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA (1995-2012)

Cláudio Hamilton M. dos Santos\*

### INTRODUÇÃO

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 26 milhões, enquanto 4 milhões de pessoas recebem benefícios de prestação continuada (BPC) previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).<sup>1</sup> Quase 14 milhões de famílias (algo em torno de 40 milhões de pessoas) são assistidas pelo Programa Bolsa Família (PBF).<sup>2</sup> Perto de 35 milhões de saques de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) são feitos a cada ano.<sup>3</sup> Mais de 21 milhões de brasileiros recebem o abono salarial e quase 8,5 milhões recebem seguro-desemprego.<sup>4</sup> E há no país, ainda, cerca de 3,5 milhões de servidores públicos aposentados ou instituidores de pensão, 1 milhão dos quais da União e o restante dos governos subnacionais.<sup>5</sup>

Esta nota resume os procedimentos adotados por Dos Santos *et al.* (2013) para estimar uma série anual para as TAPS compatível com as Contas Nacionais referência 2000 para o período 1995-2012<sup>6</sup> e está dividida em quatro seções além desta introdução. A seguir, na segunda seção, são apresentados os conceitos básicos relevantes e os dados anuais disponíveis (para o período 2000-2009). As seções 3 e 4 tratam, respectivamente, de estender a série disponível até 2012 e retroplá-la até 1995. Por fim, a seção 5 resume e contextualiza os principais resultados apresentados nas duas seções anteriores.

### CONCEITOS BÁSICOS E DADOS ANUAIS DISPONÍVEIS

Segue-se, nesta nota, o entendimento de Dos Santos *et al.* (2013), que define as TAPS, essencialmente, como a soma dos “benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie” (tal como definidos nas Contas

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

1. De acordo com dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de julho de 2013, publicado pelo Ministério da Previdência Social (MPS).

2. De acordo com dados dos Relatórios de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

3. De acordo com o Relatório de Gestão do FGTS relativo ao ano de 2012.

4. De acordo com o Relatório de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) relativo ao ano de 2012.

5. De acordo com o quantitativo dos servidores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) publicado pelo MPS.

6. Reis *et al.* (2006) apresentam dados anuais sobre as TAPS brasileiras para o período 1947-2000. Estes dados não são, entretanto, perfeitamente compatíveis – e, portanto, comparáveis – com os dados das Contas Nacionais referência 2000. Com efeito, a série disposta pelos referidos autores foi construída a partir da coleta de dados produzidos ao longo dos anos e seguindo várias metodologias, inicialmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e posteriormente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por exemplo, FGV (1956) não utiliza explicitamente o termo TAPS, mas o conceito similar de “transferências a consumidores”, que, segundo FGV (1959, p. 59) inclui “despesas [públicas] com [servidores] inativos, pensionistas, salário-família, auxílio(s) a instituições beneficentes sem finalidade lucrativa, auxílios a populações flageladas e várias outras modalidades de auxílio, além dos quais, os benefícios pagos pelo sistema de previdência social”. Além disso, a estimativa da FGV (1962) para as transferências públicas aos consumidores, por exemplo, no ano de 1947, é significativamente maior do que o publicado em FGV (1957) – de modo a evidenciar mudanças importantes na metodologia de cálculo da variável já nos primeiros anos de produção das contas nacionais brasileiras.

Nacionais referência 2000) e das transferências públicas a instituições privadas sem fins lucrativos (TIPSFL).<sup>7</sup> Tecnicidades à parte, interessa saber que as TAPS podem ser divididas em nove componentes principais, quais sejam: *i*) os benefícios do RGPS; *ii*) os pagamentos de seguro-desemprego e abono salarial financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); *iii*) os saques do FGTS; *iv*) os saques do fundo residual do PIS-PASEP;<sup>8</sup> *v*) as transferências feitas pelos governos estaduais e municipais para os servidores públicos aposentados e instituidores de pensão dos referidos estados e municípios; *vi*) os pagamentos feitos pela União aos servidores públicos federais aposentados e instituidores de pensão; *vii*) os benefícios associados à Loas, inclusive a Renda Mensal Vitalícia (RMV); *viii*) os pagamentos de benefícios do PBF; e, finalmente, *ix*) as TIPSFL. O quadro 1 mostra a tradução destes componentes para o linguajar das Contas Nacionais referência 2000.

Para entender o quadro 1, há que se ter em mente que as Contas Nacionais dividem os benefícios pagos em dinheiro (isto é, exclusive as transferências pagas em espécie) pelo setor público às pessoas em “previdenciários” e “assistenciais” (ONU *et al.*, 2009, p. 172). Com efeito, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) – *System of National Accounts* (SNA) 2008 entende a previdência social como “um esquema de seguro social”, para o qual “o beneficiário (...) usualmente paga uma contribuição, ou alguém a paga por ele” (*ibid.*). Já a assistência social “é distinta da previdência, posto que o recebimento de benefícios assistenciais não depende de participação formal [contributiva] em esquemas de previdência (...). Usualmente, todos os residentes [de uma determinada economia] podem receber benefícios de assistência social, ainda que as condições específicas nas quais estes benefícios são concedidos possam ser restritivas. Frequentemente, há uma comparação da renda disponível e das necessidades do beneficiário em potencial, e apenas aqueles com renda inferior a um determinado limite recebem este tipo de benefício” (*ibid.*).

QUADRO 1

**Tradução das TAPS para os conceitos das Contas Nacionais referência 2000**

Componentes das TAPS	Variável das Contas Nacionais referência 2000
Benefícios do RGPS e benefícios financiados pelo FAT (abono salarial e seguro-desemprego).	D.621 – Benefícios de seguridade social em numerário
Saques do FGTS e do PIS-PASEP e transferências a servidores públicos estaduais e municipais inativos e pensionistas	D.622 – Benefícios sociais com constituição de fundos
Transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas	D.623 – Benefícios sociais sem constituição de fundos
BPCs previstos na Loas (inclusive pagamentos da RMV) e PBF.	D.624 – Benefícios de assistência social em numerário
TIPSFL	Um dos componentes da variável D.75 – transferências (públicas) correntes diversas

Fontes: IBGE (2008a). Elaboração do autor.

Os benefícios do RGPS são pagos em dinheiro e são classicamente previdenciários. Classificam-se como benefícios previdenciários, ainda, os benefícios financiados pelo FAT, uma vez que este fundo recebe contribuições regulares dos empregadores dos beneficiários. Tanto os saques do FGTS quanto do PIS-PASEP, por sua vez, são classificados como “benefícios sociais [não ligados ao regime geral de previdência] com constituição de fundos”. Este também é o caso dos benefícios pagos aos servidores aposentados de estados e municípios ou instituidores de pensão – sob a hipótese (simplificadora) de que os pagamentos de aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos governos subnacionais são feitos por fundos autônomos criados por estes últimos. Entretanto, os benefícios pagos aos servidores aposentados e pensionistas da União são supostos “sem constituição de fundos”.<sup>9</sup> Por fim, tanto os benefícios da Loas<sup>10</sup> quanto os do PBF são exemplos clássicos de benefícios de assistência social, porque são destinados aos mais pobres e não exigem que os beneficiários

7. Este também é o entendimento de IBGE (1995). Em IBGE (2000a), entretanto, as TAPS não mais incluem as TIPSFL.

8. Criados em 1975, os programas de integração social (PIS) e de formação do patrimônio do servidor público (PASEP) visavam, entre outros objetivos, incentivar a acumulação patrimonial por parte de trabalhadores privados e servidores públicos em contas individuais. A Constituição Federal (CF/1988), entretanto, reformulou ambos os programas, extinguindo a arrecadação de contas individuais e direcionando a arrecadação do PIS-PASEP para o FAT. Ainda hoje, porém, ocorrem saques das contas individuais criadas no período anterior a 1988.

9. Isto deve mudar (parcialmente, ao menos) em revisões futuras das Contas Nacionais devido à regulamentação, em 2012, da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União do Poder Executivo (FUNPRESP).

10. Curiosamente, não os benefícios da RMV, visto que estes eram concedidos apenas mediante contribuição para o RGPS. Ainda assim, os benefícios da RMV são classificados como benefícios de assistência social nas Contas Nacionais referência 2000.

tenham feito contribuições ao regime geral de previdência. A racionalidade de incluir as TIPSFL na definição de TAPS é a suposição de que parte significativa destes recursos é direcionada a instituições de caráter filantrópico que servem às famílias.

A tabela 1 apresenta todos os dados disponibilizados sobre as TAPS no SCN 2000. Conquanto úteis de várias maneiras, estes dados apresentam dois problemas importantes: *i*) a defasagem na atualização da informação, uma vez que o último dado disponível está atualmente com quatro anos de defasagem; e *ii*) o fato de a série se iniciar em 2000, quando da mudança de referência dos dados das Contas Nacionais pelo IBGE. As duas próximas seções cuidam, assim, de estender a série até 2012 e retropolá-la até 1995.

TABELA 1  
Os dados das TAPS disponíveis nas Contas Nacionais referência 2000  
(Em % do PIB)

Variável	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
D.62 – Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie	12,473	12,826	13,493	13,970	13,526	13,806	14,147	14,059	13,750	14,477
D.621 – Benefícios de seguridade social em numerário	6,009	6,297	6,406	6,878	6,823	7,166	7,455	7,352	7,128	7,588
D.622 – Benefícios sociais com constituição de fundos	4,073	3,993	4,423	4,473	3,959	3,838	3,818	3,843	3,767	3,803
D.623 – Benefícios sociais sem constituição de fundos	2,157	2,297	2,264	2,148	2,076	2,062	2,060	2,012	1,966	2,094
D.624 – Benefícios de assistência social em numerário	0,235	0,238	0,400	0,470	0,669	0,740	0,813	0,852	0,889	0,992
TIPSFL	0,311	0,317	0,357	0,401	0,475	0,528	0,505	0,504	0,526	0,554
TAPS	12,784	13,142	13,85	14,371	14,001	14,334	14,652	14,562	14,276	15,031
Memo: PIB (R\$ bilhões correntes)	1.179,5	1.302,1	1.477,8	1.699,9	1.941,5	2.147,2	2.369,5	2.661,3	3.032,2	3.239,4

Fonte: Contas Nacionais referência 2000 (IBGE, 2011).

Nota: <sup>1</sup> Os dados da variável D62 e componentes (D621-D624) aparecem nas contas econômicas integradas. As TIPSFL tiveram de ser calculadas indiretamente, por meio de um procedimento em três etapas. A primeira consiste na obtenção do valor agregado das TAPS e dos subsídios à produção por meio da subtração da “carga tributária líquida” da “carga tributária bruta” (ambas as variáveis publicadas na tabela sinótica 19 do SCN 2000). A segunda, na obtenção do valor das TAPS por meio da subtração do valor dos subsídios à produção (tabela sinótica 2 do SCN 2000) do agregado das TAPS e dos subsídios à produção obtido na primeira etapa. Por fim, a terceira etapa consiste na obtenção do valor das TIPSFL por meio da subtração do valor dos benefícios sociais exceto transferências sociais em espécie (variável D.62 das contas econômicas integradas) do agregado das TAPS obtido na segunda etapa.

## ESTENDENDO A SÉRIE ANUAL ATÉ 2012

A tarefa de estender a série anual até 2012 resume-se essencialmente em identificar as fontes dos dados anuais utilizadas pelo IBGE.

Importa saber, inicialmente, que os dados primários utilizados no cálculo das TAPS pelo IBGE são os registros administrativos da contabilidade das administrações públicas brasileiras – e que a interpretação econômica destes dados depende crucialmente da “etapa da execução orçamentária” que descrevem. Faz diferença, em outras palavras, se apenas uma reserva orçamentária foi feita para uma determinada despesa pública (isto é, se a despesa foi “empenhada”) ou se o direito do credor da referida despesa já foi reconhecido formalmente pelo governo (ou seja, se a despesa foi “liquidada”), ou, ainda, se o governo já pagou ao referido credor.<sup>11</sup> Deve-se ter em mente também que, a cada momento, são liquidadas e pagas despesas de vários orçamentos. Assim, faz diferença se o dado “liquidado” (ou pago) em determinado ano diz respeito apenas às despesas empenhadas naquele ano ou se inclui também despesas empenhadas e contabilizadas como “restos a pagar não processados” em anos anteriores, mas liquidadas naquele ano.<sup>12</sup>

Nesse contexto, cumpre notar que o SCN 2008 é particularmente claro ao afirmar que “como regra geral, transações distributivas devem ser contabilizadas no momento em que dívidas são criadas. Daí, por exemplo,

11. Exatamente o mesmo ponto é feito em ONU *et al.* (2009, p. 55).

12. Os “restos a pagar não processados” consistem em despesas empenhadas em um dado exercício e que não são liquidadas nem canceladas no exercício em questão – podendo, assim, ser executadas em exercícios subsequentes. Já os “restos a pagar processados” são despesas já efetivamente liquidadas e ainda não pagas pelo governo.

que compensações de empregados, juros, rendas da terra, contribuições e benefícios sociais devem todos ser contabilizados no período no qual são devidos.” (ONU *et al*, 2009, p. 57). Em outras palavras, o SCN se posiciona firmemente a favor da adoção do critério de competência para a contabilização das TAPS, de modo que – em princípio, pelo menos – o conceito mais apropriado da contabilidade pública para a mensuração das TAPS é a liquidação efetiva, isto é, a soma das despesas empenhadas e liquidadas em determinado ano, com o pagamento de restos a pagar não processados no exercício (ou seja, empenhados em exercícios anteriores), menos o total de inscrição em restos a pagar não processados ao final do exercício.

QUADRO 2

**Fontes dos dados anuais utilizados no cálculo das TAPS**

Componente	Fonte do dado anual de referência	Comentários
RGPS	A tabela de despesas com benefícios previdenciários do capítulo de contabilidade do <i>Anuário estatístico da previdência social</i> (AEPS-despesas).	1) Os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) deixam claro que os dados do AEPS-despesas são liquidados. 2) Até 2003, os dados do RGPS do AEPS-despesas incluíam os pagamentos da RMV. Estes últimos foram expurgados do dado anual nestes anos.
Benefícios Loas e RMV	A tabela de despesas com benefícios previdenciários do capítulo de contabilidade do AEPS-despesas.	Os dados do Siafi deixam claro que os dados do AEPS-despesas são liquidados. Até 2003, os dados dos “benefícios ao deficiente e ao idoso” do AEPS-despesas não incluíam os pagamentos da RMV. Estes últimos foram somados aos dados anuais nestes anos.
PBF	Siafi a partir de 2005 e com a fonte secundária do SIGA Brasil, do Senado Federal, entre 2002 e 2004.	1) Os valores utilizados são os liquidados. 2) Até 2004, o PBF é calculado como a soma dos programas listados na Lei nº 10.836/2004, sob o elemento de despesa “outros auxílios financeiros a pessoa física”.
PIS-PASEP	Relatórios de gestão do Fundo PIS-PASEP	Trata-se de um fundo residual, com valores pequenos e decrescentes.
FGTS	Valor dos saques regulares do FGTS acrescido dos pagamentos de créditos adicionais por conta da Lei Complementar (LC) nº 110, de 2001, tal como disponibilizados nos relatórios de gestão do FGTS.	1) Os valores dos saques da LC nº 110 de 2001 são muito significativos nos anos 2002-2005. 2) Os dados do FGTS aparentemente são contabilizados no conceito de caixa. A utilização de dados de caixa se deve à inexistência de dados contabilizados no regime de competência.
Servidores federais inativos e pensionistas	De 2000 a 2009, os dados dos benefícios sociais sem constituição de fundos do SCN referência 2000. Nos outros anos, a soma anual das séries 7.868 e 7.569 do Sistema Gerador de Séries Temporais do Banco Central.	As diferenças entre os dados liquidados e pagos do Siafi e os valores somados das séries 7.568 e 7.569 do Sistema Gerenciador de Séries Temporais-Banco Central do Brasil (SGS-Bacen) são todas pequenas.
Benefícios do FAT	Demonstrativo de Execução Financeira do FAT – Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).	As diferenças entre os dados liquidados e pagos do Siafi e os dados do MTE são todas pequenas.
TIPSFL	Dados do Siafi (para a União) e das bases de dados Execução Orçamentária dos Estados (EOE) e Finanças do Brasil (Finbra): dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para estados e municípios.	As estimativas das TIPSFL utilizadas neste trabalho foram calculadas somando-se todos os valores empenhados em um dado ano que foram contabilizados na “modalidade de aplicação 50” dos “grupos de natureza de despesa” (GNDs) 1 e 3. <sup>1</sup>
Inativos dos estados	Pesquisa Finanças Públicas (seção 4) para os anos 2000 e 2001, EOE (2002-2012).	As séries do EOE e Finbra consistem na soma dos elementos de despesa “Aposentadorias e Reformas”, “Pensões” e “Outros Benefícios Previdenciários” dos GNDs 1 e 3 e “Salário-família” do GND3.
Inativos dos municípios	Pesquisa Finanças Públicas (2000-2001), Finbra (2002-2012).	

Fonte: Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Os termos entre aspas são conceitos da contabilidade pública brasileira. Todas as transferências de recursos públicos a instituições privadas sem fins lucrativos devem, por definição, ser contabilizadas na “modalidade de aplicação 50”. Os GNDs 1 e 3 são, respectivamente, os gastos com “pessoal e encargos sociais” (grupo 1) e com “outras despesas correntes”. Dada a natureza “corrente” e “secundária” das TIPSFL, não faz sentido incluir na estimativa os demais grupos relevantes de despesas públicas, a saber, GND2 (juros); GND4 (investimentos); e GND5 (inversões financeiras).

O conceito de liquidação efetiva pode ser difícil de medir na prática – por conta de dificuldades com a contabilização da liquidação dos chamados “restos a pagar não processados”. Felizmente, grande parte das TAPS (por exemplo, aposentadorias, pensões, benefícios do seguro-desemprego, benefícios da Loas/RMV e do PBF) é devida e paga mensalmente – de modo que a utilização de séries contábeis do pagamento das despesas públicas (isto é, do critério de caixa) não gera grandes distorções na maior parte dos casos.

O quadro 2 lista as fontes de dados utilizadas para estimar cada componente das TAPS. Em diversos casos, foi necessário utilizar valores de fontes secundárias – isto é, de publicações oficiais como, por exemplo, o *Anuário Estatístico da previdência social* ou o *Boletim estatístico da previdência social* – e não dos registros contábeis primários da administração pública, tal como aparecem no Siafi do governo federal. Em todos os casos, porém, tentou-se replicar os valores das fontes secundárias por meio de consultas no Siafi – tendo em vista que as fontes secundárias raramente são explícitas sobre os conceitos orçamentários.

A tabela 2, por sua vez, deixa claro que: *i)* a metodologia descrita anteriormente gera estimativas que variam entre 97% e 99,8% das TAPS totais publicadas no SCN 2000; *ii)* a qualidade destas estimativas aumenta no final da amostra; *iii)* as estimativas dos benefícios de seguridade social em numerário e dos benefícios sociais com constituição de fundos são relativamente melhores do que as dos benefícios sociais sem constituição de fundos e (principalmente) dos benefícios de assistência social em numerário; *iv)* afora subestimativas relativamente grosseiras dos benefícios de assistência social em numerário no início da amostra, os erros por componente geralmente são negativos e não ultrapassam a casa dos 5%; e *v)* as estimativas apresentadas para as TIPSFL subestimam os números do IBGE de 5% a 19%. Conclui-se, assim, que as estimativas propostas são bastante precisas, ainda que, em geral, apresentem um leve viés de subestimação, principalmente nos casos dos benefícios assistenciais e dos pagamentos dos servidores públicos federais inativos e de seus pensionistas.

TABELA 2  
**Estimativas das TAPS e comparações com os dados oficiais do IBGE**  
(Em R\$ bilhões)

	Dados oficiais do IBGE												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	1179,5	1302,1	1477,8	1699,9	1941,5	2147,2	2369,5	2661,3	3032,2	3239,4	3770,1	4143,0	4402,5
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	147,1	167,0	199,4	237,5	262,6	296,4	335,2	374,1	416,9	469,0	-	-	-
Benefícios de seguridade social em numerário	70,9	82,0	94,7	116,9	132,5	153,9	176,7	195,7	216,1	245,8	-	-	-
Benefícios sociais com constituição de fundos	48,0	52,0	65,4	76,0	76,9	82,4	90,5	102,3	114,2	123,2	-	-	-
Benefícios sociais sem constituição de fundos	25,4	29,9	33,5	36,5	40,3	44,3	48,8	53,5	59,6	67,8	-	-	-
Benefícios de assistência social em numerário	2,8	3,1	5,9	8,0	13,0	15,9	19,3	22,7	26,9	32,1	-	-	-
TAPS	150,8	171,1	204,7	244,3	271,8	307,8	347,2	387,5	432,9	486,9	-	-	-
TIPSFL	3,7	4,1	5,3	6,8	9,2	11,3	12,0	13,4	15,9	18,0	-	-	-
	Dados estimados pelo autor												
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	147,0	167,5	194,0	231,4	262,7	294,4	332,6	378,6	417,4	472,8	525,5	586,9	661,2
Benefícios de seguridade social em numerário	69,0	79,6	93,5	113,9	135,2	157,4	180,5	203,3	220,3	252,0	284,1	315,6	356,5
Benefícios sociais com constituição de fundos	49,7	54,4	63,6	73,2	75,6	79,0	86,6	100,1	110,7	121,9	132,4	150,7	172,5
Benefícios sociais sem constituição de fundos	24,9	29,3	31,7	37,1	40,0	42,4	46,5	52,3	59,9	68,3	73,3	79,0	82,4
Benefícios de assistência social em numerário	3,5	4,3	5,2	7,2	11,9	15,6	19,0	22,9	26,5	30,7	35,8	41,5	49,7
TAPS	150,7	171,6	199,0	237,1	270,2	304,0	343,6	390,6	431,3	487,8	548,9	611,8	688,1
TIPSFL	3,7	4,1	5,0	5,7	7,5	9,5	10,9	12,1	13,9	14,9	23,4	24,9	26,9

(continua)

(continuação)

	Discrepância (estimadas pelo autor/oficiais, em %)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	-0,1	0,3	-2,7	-2,6	0,0	-0,7	-0,8	1,2	0,1	0,8	-	-	-
Benefícios de seguridade social em numerário	-2,7	-3,0	-1,2	-2,6	2,1	2,3	2,2	3,9	1,9	2,5	-	-	-
Benefícios sociais com constituição de fundos	3,4	4,6	-2,7	-3,8	-1,6	-4,1	-4,3	-2,1	-3,1	-1,0	-	-	-
Benefícios sociais sem constituição de fundos	-2,2	-1,9	-5,3	1,5	-0,9	-4,1	-4,7	-2,4	0,4	0,6	-	-	-
Benefícios de assistência social em numerário	26,9	37,3	-12,5	-10,0	-8,3	-1,8	-1,2	1,0	-1,6	-4,5	-	-	-
TAPS	-0,1	0,3	-2,8	-3,0	-0,6	-1,2	-1,0	0,8	-0,4	0,2	-	-	-
TIPSFL	-	-	-5,1	-16,3	-18,9	-16,0	-8,5	-10,1	-12,5	-17,0	-	-	-

Elaboração do autor.

### RETROPOLANDO A SÉRIE ANUAL ATÉ 1995

Nesta seção discutem-se os ajustes necessários para tornar os dados das TAPS de 1995-1999 publicados nas Contas Nacionais referência 1985 (SCN 1985) comparáveis com os dados mais recentes. O trabalho restringe-se ao período 1995-1999, porque nestes anos o IBGE publicou dados detalhados sobre as TAPS – especificamente nas “contas intermediárias” das administrações públicas e do subsetor previdência pública.

TABELA 3

#### Benefícios sociais nas Contas Nacionais referências 1985 e 2000

(Em R\$ bilhões correntes)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (ref. 1985)	82,24	98,89	110,09	31,16	139,66	159,47	173,77	197,52	230,00
Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (ref. 2000)	-	-	-	-	-	147,12	167,00	199,40	237,47
Benefícios sociais sem constituição de fundos (ref. 1985)	29,08	33,87	37,84	46,47	50,27	60,98	62,16	65,75	71,65
Benefícios sociais sem constituição de fundos (ref. 2000)	-	-	-	-	-	25,44	29,91	33,46	36,52
Benefícios de seguridade social em numerário + benefícios com constituição de fundos (ref. 1985)	47,42	59,76	66,49	79,13	84,65	93,67	107,17	127,18	154,43
Benefícios de seguridade social em numerário + benefícios com constituição de fundos (ref. 2000)	-	-	-	-	-	118,92	133,99	160,03	192,96
Benefícios de assistência social em numerário (ref. 1985)	5,75	5,27	5,76	5,56	4,74	4,83	4,43	4,59	3,93
Benefícios de assistência social em numerário (ref. 2000)	-	-	-	-	-	2,77	3,10	5,91	7,99

Fonte: Contas Nacionais referências 1985 e 2000.

Note-se, inicialmente, que os números das Contas Nacionais referências 1985 e 2000 são bastante divergentes (tabela 3). Isto se deve à existência de significativas diferenças metodológicas nos tratamentos dos benefícios sociais nos dois sistemas de contas. A tarefa de retropoliar os dados das TAPS referência 2000 envolve, naturalmente, identificar e resolver estas diferenças – mas não apenas. Há que atentar, ainda, para as mudanças metodológicas ocorridas na própria série das Contas Nacionais referência 1985 (quadro 3). É instrutivo, nesse contexto, examinar também os dados das TAPS publicados na antiga pesquisa *Regionalização das transações das*

*administrações públicas* (IBGE, 2000b), posteriormente denominada *Finanças públicas* (IBGE, 2006). Com efeito, várias das conclusões que se seguem foram obtidas por meio da comparação dos dados do SCN 1985 e da pesquisa de finanças públicas do IBGE no período 1995-2003 – e destes com os dados do SCN 2000 no período 2000-2003 (tabela 4).

QUADRO 3

**Mudanças metodológicas nos dados das Contas Nacionais referências 1985 e 2000 e da pesquisa de finanças públicas**

Mudança metodológica	Descrição
A partir de 1998, na pesquisa Finanças públicas e nas Contas Nacionais ref. 1985.	Os dados das TAPS do estado de São Paulo até 1997 eram calculados de modo distinto dos dados reportados a partir de 1998. Para mais detalhes, ver texto principal.
A partir de 1999, na pesquisa de Finanças públicas.	“Nas tabelas de despesa consolidada do governo federal, o item ‘Benefícios a servidores’, até o ano de 1998, incluía tanto benefícios previdenciários quanto de assistência social. A partir do ano de 1999, o conteúdo desta variável foi restringido aos benefícios previdenciários dos servidores estatutários. Os gastos com os benefícios de assistência social foram incluídos no item “Outras transferências de assistência e previdência”, conforme recomendações do Manual de Contas Nacionais de 1993 das Nações Unidas (System of National Accounts 1993). Nas tabelas dos governos estaduais e municipais, não foi feita a modificação, em virtude da ausência de informação detalhada, necessária para promover esta separação”. Regionalização das Transações do Setor Público: Atividade de Administração Pública 1999 (IBGE, 2002, notas metodológicas).
A partir de 2000, na pesquisa de Finanças públicas.	“Nas tabelas de despesa consolidada do governo federal, as transferências de assistência e previdência no item ‘benefícios a servidores públicos’, a partir de 1999, incluem as despesas de inativos e pensionistas e outros benefícios dos servidores públicos, tais como salário-família e outros benefícios sociais dos servidores públicos. E o item ‘outras transferências de assistência e previdência’ inclui o pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios para os trabalhadores segurados do INSS e beneficiários do FGTS, PIS/PASEP e do seguro desemprego, bem como as despesas de aluguel de leitos em hospitais privados, realizadas pelas administrações públicas em nome das famílias, e outras transferências a pessoas como auxílio financeiro a estudantes. Nas tabelas de despesas consolidadas dos governos estaduais e também nas dos governos municipais, as transferências de assistência e previdência no item ‘benefícios a servidores públicos’, a partir desse exercício (2000), incluem as despesas com inativos e pensionistas dos estados e dos municípios e outros benefícios dos servidores públicos, tais como salário-família etc. No item ‘outras transferências de assistência e previdência’ para essas esferas governamentais estão incluídos os auxílios financeiros a estudantes, bem como outras transferências a pessoas”. Regionalização das Transações do Setor Público: Atividade de Administração Pública 2000 (IBGE, 2003b, notas técnicas).
A partir de 2002, nas Contas Nacionais ref. 1985.	“Com o objetivo de evidenciar os resultados da previdência, tanto do regime geral (INSS) quanto do funcionalismo público, a partir do exercício de 2002, o setor institucional Administração Pública apresenta as seguintes mudanças de classificação:  (i) As despesas com abono salarial e seguro desemprego do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT foram reclassificadas de benefícios sociais sem constituição de fundos para transferências correntes diversas; (ii) As despesas com outras transferências de assistência e previdência foram reclassificadas de benefícios sociais sem constituição de fundos para transferências correntes diversas; (...). Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2000-2002 (IBGE, 2003a, notas técnicas).
A partir de 2000, com o lançamento das Contas Nacionais ref. 2000.	“Despesas com serviços médico – hospitalares [antes] computados como ‘Benefícios de Assistência Social’ passam a compor o Consumo Final Mercantil da Administração Pública.” Sistema de Contas Nacionais – Brasil Referência 2000 Nota metodológica nº 11 (IBGE, 2008b).

Fontes: IBGE (2002), IBGE (2003a), IBGE (2003b), e IBGE (2008b).

Ressalte-se que talvez a principal diferença entre as TAPS das Contas Nacionais referências 1985 e 2000 seja o fato de que os “pagamentos diretos à rede de hospitais credenciados ao Sistema Único de Saúde (SUS), realizados pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo INSS, para a compra de serviços individualizados de saúde para uso das famílias” (IBGE, 2004a, seção 1.3.2.2), que antes eram classificados como TAPS – ou, mais precisamente, como “benefícios de assistência social em numerário” – passaram a “compor o consumo final mercantil da administração pública” e, portanto, a serem computados como “transferências sociais em espécie” (quadro 3).

TABELA 4

**Dados selecionados das Contas Nacionais referências 1985 e 2000 e da pesquisa de finanças públicas do IBGE (1995-2003)**

(Em R\$ bilhões correntes)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benefícios sociais sem constituição de fundos federais (ref. 1985)	17,167	19,445	21,085	24,412	28,355	33,925	34,108	33,281	36,348
Benefícios sociais sem constituição de fundos totais (ref. 2000)	-	-	-	-	-	25 436	29,912	33 456	36,521
TAPS para inativos e pensionista da União (Finanças Públicas)	17,167	19,370	26,756	24,296	23,131	25,432	31,024	33,258	36,310
TAPS federais totais (Finanças Públicas)	67,114	80,386	90,147	105,124	112,120	122,484	139,840	166,456	198,315
Benefícios sociais federais totais (ref. 1985)	67,262	80,517	90,237	105,241	112,120	127,719	140,072	160,063	189,772
TAPS para inativos e pensionistas de estados e municípios (Finanças Públicas)	11,844	14,275	16,603	21,874	21,917	29,955	32,227	37,432	42,494
Benefícios sociais sem constituição de fundos de estados e municípios (ref. 1985)	11,910	14,424	16,757	22,061	21,917	27,052	28,056	29,533	32,246
Outras TAPS de estados e municípios (Finanças Públicas)	3,219	4,011	3,100	3,855	5,626	1,633	2,376	2,262	2,305
Outros benefícios de estados e municípios (ref. 1985)	3,219	4,011	3,100	3,855	5,626	4,703	5,641	7,928	7,987
TAPS totais de estados e municípios (Finanças Públicas)	15,063	18,286	19,703	25,729	27,543	31,588	34,603	39,694	44,799
Benefícios totais de estados e municípios (ref. 1985)	15,129	18,435	19,858	25,916	27,543	31,755	33,696	37,461	40,233

Fontes: Contas Nacionais referências 1985 e 2000 e Pesquisa de Finanças Públicas.

Ambas as Contas Nacionais, referências 1985 e 2000, diferenciam as despesas de consumo final das administrações públicas voltadas “(...) para benefício da comunidade como um todo (consumo coletivo)” e as voltadas “para benefício das famílias individuais” (IBGE, 2008a, p. 42). Além disso, as duas determinam que “o valor do consumo final das administrações públicas em bens e serviços de caráter individual” deve ser “computado como transferências sociais em espécie” (*ibid.*)<sup>13</sup> Daí que o gasto do SUS com pagamentos à rede privada de saúde – exemplo típico de despesa de consumo final da administração pública de caráter individual (IBGE, 2008a, p. 34) – é classificado como “transferência social em espécie das administrações públicas às famílias” nas Contas Nacionais referência 2000. Por algum motivo, entretanto, as Contas Nacionais referência 1985 adotavam “um circuito fictício”, no qual “a administração pública transfere (...) recursos às famílias (...) para fazer frente ao consumo de serviços mercantis de saúde” (IBGE, 2004a, seção 1.3.2.2), computando, assim, o gasto do SUS com pagamentos à rede privada de saúde como “benefício de assistência social em numerário” e, portanto, como TAPS.

É possível concluir, assim, que o conceito de “benefício de assistência social em numerário” é bastante diferente nos dois sistemas de contas. Com efeito, as despesas do SUS com clínicas particulares eram classificadas como “benefício de assistência social em numerário” no SCN referência 1985, mas deixaram de ser no SCN referência 2000. Muito do que é considerado como “benefício de assistência social em numerário” nas Contas Nacionais referência 2000 (isto é, PBF e RMV) não era, entretanto, considerado como tal nas Contas Nacionais referência 1985, visto que o PBF simplesmente não existia e as despesas com a RMV eram consideradas como “benefício da seguridade em numerário”. Apenas as despesas com os benefícios da Loas, aparentemente, são consideradas “benefícios de assistência social em numerário” nos dois sistemas de contas.

13. Essencialmente a mesma interpretação pode ser encontrada – ainda que com um evidente equívoco de impressão – no item D63 da seção 1.3.2.2 de IBGE (2004a).

Outras diferenças importantes existem entre os dois sistemas. Por exemplo, o SCN 1985 diferenciava as TAPS pagas a servidores públicos pelos institutos estaduais e municipais de previdência (tratadas como benefícios estaduais e municipais com constituição de fundos) daquelas pagas do cofre dos governos subnacionais (tratadas como benefícios estaduais e municipais sem constituição de fundos), enquanto o SCN 2000 considera, por simplicidade, que todas as TAPS pagas aos servidores estaduais e municipais são benefícios com constituição de fundos. Mais importantes para os propósitos imediatos deste trabalho, entretanto, são as mudanças metodológicas ocorridas nos dados das Contas Nacionais referência 1985 e da pesquisa Finanças públicas entre 1999 e 2002 (quadro 3 e tabela 4).

Analisados em conjunto, os dados do quadro 3 e da tabela 4 ajudam a iluminar a natureza dos ajustes que devem ser feitos a fim de tornar os dados das Contas Nacionais referência 1985 para os anos 1995 a 1999 compatíveis com os dados dos anos 2000-2009 das Contas Nacionais referência 2000. Registre-se inicialmente que, até 1999, os dados do SCN 1985 e da pesquisa finanças públicas para os gastos totais, tanto de estados e municípios quanto da União, com benefícios sociais/TAPS eram virtualmente idênticos. A partir do ano 2000, no caso da União, e 2001, no caso dos governos subnacionais, estes valores começam a divergir, refletindo as mudanças metodológicas feitas na pesquisa de finanças públicas e, a partir do ano 2002, nas Contas Nacionais referência 1985 (quadro 3).

Duas mudanças particularmente importantes para os objetivos deste estudo são as ocorridas na metodologia de cálculo do valor dos benefícios pagos a servidores públicos federais (em 1999) e estaduais e municipais (no ano 2000) na pesquisa Finanças públicas (quadro 3). Estas mudanças apresentaram dois efeitos práticos nos dados (tabela 4). Primeiro, fizeram com que a série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas descolasse (a menor) da série dos benefícios sociais federais sem constituição de fundos referência 1985 nos anos 1999 a 2001. Segundo, aumentaram sobremaneira os valores das transferências de estados e municípios a servidores públicos inativos e pensionistas publicados na pesquisa de finanças públicas.

O motivo do primeiro fenômeno é o fato de que, até 2001, os benefícios federais sem constituição de fundos das Contas Nacionais referência 1985 incluíam os benefícios do FAT (IBGE, 2003a, notas técnicas). A partir de 2002, entretanto, os benefícios sociais sem constituição de fundos federais (referência 1985) passam a refletir apenas as despesas com benefícios sociais a servidores federais inativos e pensionistas – precisamente como ocorre nas Contas Nacionais referência 2000, diga-se – voltando, assim, a “colar” na série das TAPS pagas aos servidores públicos federais da pesquisa de finanças públicas.<sup>14</sup> Deriva daí que, até 1998 – ou seja, até um ano antes da mudança ocorrida na pesquisa de finanças públicas –, a série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas também incluía as despesas com os benefícios do FAT (dado que idêntica à série dos benefícios sociais sem constituição de fundos federais referência 1985).

O motivo para o segundo fenômeno é o fato de que, a partir do ano 2000, os pagamentos de aposentadorias e pensões feitos pelos institutos oficiais de previdência estaduais e municipais (antes classificados como benefícios sociais com constituição de fundos) foram incorporados às estatísticas de pagamento de TAPS aos servidores públicos estaduais e municipais na pesquisa Finanças públicas – que, até 1999, incluíam apenas os benefícios sociais sem constituição de fundos. Note-se, além disso, que, a partir de 2002, as Contas Nacionais referência 1985 deixaram de considerar as “outras transferências de assistência e previdência” (OTAPS) dos estados e municípios como benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (e, portanto, como TAPS) – um procedimento mantido nas Contas Nacionais referência 2000. Estes dois fatos permitem duas conclusões. Primeiro, que os dados das TAPS de servidores de estados e municípios publicados na pesquisa de finanças públicas a partir do ano 2000 são essencialmente os mesmos utilizados nas Contas Nacionais referência 2000 para o total dos benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie dos governos subnacionais.<sup>15</sup> Segundo, que

14. O que explica a semelhança da série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas com a série dos benefícios sociais sem constituição de fundos totais ref. 2000.

15. Somados aos dados dos saques do FGTS e PIS-PASEP, os dados dos benefícios pagos a servidores públicos estaduais e municipais da pesquisa finanças públicas no período 2000-2003 permitem aproximações muito boas para os “benefícios sociais com constituição de fundos” ref. 2000 – o que leva à conclusão de que o SCN 2000 manteve a metodologia de IBGE (2002) neste particular.

os dados das TAPS de servidores de estados e municípios publicados até 1999 na pesquisa de finanças públicas não são compatíveis com as Contas Nacionais referência 2000 por dois motivos: primeiro porque não incluem os pagamentos feitos pelos institutos oficiais de previdência estaduais e municipais; e segundo porque incluem despesas que não são mais classificadas como benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie.<sup>16</sup>

TABELA 5  
Evolução das TAPS referência 2000 entre 1995 e 1999  
(Valores em % do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999
RGPS	4,381	4,696	4,887	5,378	5,338
Transferência de estados e municípios a pessoas (ref. 1985)	2,144	2,184	2,114	2,646	2,586
Ajuste (ref. 2000) nas transferências do estado de São Paulo a pessoas	0,344	0,354	0,208	0,000	0,000
Ajuste (ref. 2000) nas transferências de estados e municípios a pessoas – OTAPS	-0,152	-0,152	-0,152	-0,152	-0,152
Transferências de estados e municípios a pessoas (ref. 2000)	2,336	2,386	2,170	2,494	2,434
Pagamentos a aposentados e pensionistas da União (ref. 1985)	2,433	2,304	2,245	2,493	2,662
Ajuste (ref. 2000) nos benefícios dos servidores federais – exclusão do FAT	-0,514	-0,446	-0,423	-0,455	-0,455
Pagamentos a aposentados e pensionistas da União (ref. 2000)	1,918	1,858	1,822	2,038	2,207
Saques do FGTS	1,275	1,320	1,451	1,762	1,655
Saques do PIS-PASEP	0,100	0,104	0,107	0,100	0,083
FAT (abono salarial e seguro-desemprego)	0,514	0,446	0,423	0,455	0,455
TIPSFL (ref. 1985)	0,275	0,179	0,210	0,225	0,318
Loas/RMV	0,233	0,219	0,249	0,272	0,268
PBF	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
TAPS totais (ref. 2000)	11,031	11,209	11,319	12,724	12,758
TAPS totais (ref. 1985)	11,930	11,897	11,932	13,618	13,429
Memo: TAPS ref. 2000, em % das TAPS ref. 1985	92,466	94,214	94,864	93,429	95,006
Ajuste (ref. 2000) nos benefícios de assistência social em numerário por conta dos gastos do SUS com clínicas privadas	-0,815	-0,609	-0,529	-0,451	-0,300
TAPS totais (ref. 1985) ajustadas apenas pelos gastos do SUS com clínicas privadas	11,115	11,288	11,403	13,167	13,129
Memo: subsídios à produção (ref. 2000)	0,507	0,405	0,396	0,341	0,306
Memo: PIB (em R\$ bilhões correntes – ref. 2000)	705,64	843,96	939,14	979,27	1065,00

Fontes: *Anuário estatístico da previdência social* (vários números) para o RGPS e Loas/RMV; Demonstrações Financeiras do FGTS (vários números) para o FGTS; IBGE (2004b, contas intermediárias dos setores administração pública e previdência) para as TIPSFL, para as despesas com aposentados e pensionistas da União (supostamente iguais aos benefícios sem constituição de fundos federais) e para as transferências de estados e municípios a pessoas (supostamente iguais aos benefícios estaduais e municipais com e sem constituição de fundos); Relatórios de Gestão do FAT (vários números) para as despesas do FAT; e Relatórios de Gestão do Fundo PIS-PASEP (vários números) para os saques do PIS-PASEP. IBGE (2011) para os subsídios à produção e para o PIB. Os autores para todas as séries ajustadas.

Obs.: 1. Os BPC da Loas começaram a ser pagos apenas em 1996.

2. As TIPSFL das Contas Nacionais ref. 2000 de 2000 e 2001 (tabela 1) são muito próximas das TIPSFL das Contas Nacionais ref. 1985 para estes anos, sugerindo uma metodologia de cálculo essencialmente constante nos dois sistemas de contas.

A discussão citada sugere que pelo menos dois ajustes (a menor) são necessários para tornar os dados das TAPS do SCN 1985 entre 1995 e 1999 compatíveis com os dados do SCN 2000, a saber: *i*) a exclusão dos gastos do SUS com clínicas particulares; e *ii*) a exclusão das “outras transferências de assistência e previdência” dos estados e municípios – na metodologia da pesquisa de finanças públicas a partir de 2000 – dos benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (com e sem constituição de fundos) dos estados e municípios das Contas Nacionais referência 1985, a fim de garantir que apenas as transferências a servidores públicos sejam computadas nestes dados em todos os anos.

16. Esta conclusão foi alcançada a partir da constatação de que: *i*) as OTAPS de estados e municípios publicadas na pesquisa de finanças públicas até 1999 são essencialmente iguais aos benefícios sociais com constituições de fundos (isto é, pagos por institutos oficiais de previdência) de estados e municípios publicados nos resultados intermediários das contas ref. 1985; *ii*) isto não é mais verdade a partir do ano 2000; e *iii*) as OTAPS de estados e municípios publicadas na pesquisa de finanças públicas a partir de 2000 não são zero. Parece lícito supor, portanto, que os benefícios dos servidores de estados e municípios da pesquisa de finanças públicas incluíssem gastos que passaram a ser classificados como OTAPS na mesma pesquisa a partir de 2000 – exatamente como ocorria com os dados dos benefícios a servidores federais até 1998.

Note-se, entretanto, que o valor das TAPS aos servidores públicos do estado de São Paulo utilizado pelo IBGE no cômputo das TAPS de estados e municípios na pesquisa de finanças públicas mais do que dobrou em termos nominais entre 1997 (IBGE, 2000b, tabela 21) e 1998 (IBGE, 2001, tabela 22). Este fato ajuda a explicar o enorme salto nas TAPS de estados e municípios referência 1985 medidas em percentagem do PIB entre 1997 e 1998 (tabela 5), mas parece ter sido causado por mudanças meramente contábeis. Com efeito, os números divulgados nos relatórios anuais da Secretaria de Fazenda do estado de São Paulo (Governo do Estado de São Paulo, 1998 e 1999) contam histórias inteiramente diferentes dos dados publicados em IBGE (2000b, tabela 21) e IBGE (2001, tabela 22) – registrando, respectivamente, crescimento real de 8,3% e crescimento nominal de 12,3% entre 1997 e 1998. Daí que um terceiro ajuste (a maior) nas TAPS dos estados e municípios entre 1995 e 1997 parece necessário, com o objetivo de uniformizar a metodologia/cobertura dos dados do estado de São Paulo durante todo o período em questão.

Por fim, estimativas desagregadas das TAPS por componente devem levar em conta o fato de que os dados disponíveis para o pagamento de funcionários públicos federais inativos e pensionistas na pesquisa finanças públicas eram idênticos aos dados sobre os benefícios sociais sem constituição de fundos federais das Contas Nacionais referência 1985 e, portanto, incluíam também as despesas do FAT. A tabela 5 apresenta estimativas para as TAPS referência 2000 para os anos 1995-1999 que levam em conta todos os ajustes apontados acima.

### BREVES NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO DAS TAPS E DE SEUS PRINCIPAIS COMPONENTES (1995-2012)

Tomados em conjunto, os dados descritos nas seções anteriores 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 FAT e da Loas/RMV na última década, após relativa estagnação no primeiro governo 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 PIS-PASEP; e *vi*) a relativa estabilidade dos saques do FGTS como percentagem do PIB desde 1997.<sup>17</sup>

Registre-se, ademais, que as TAPS agregadas subiram cerca de quatro 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 BPCs 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 Dos 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 percentagem do PIB verificado nos onze anos imediatamente anteriores.

Note-se, ainda, que o enorme “pulo” da série das TAPS em percentagem do PIB em 1998 se mantém na série ajustada, ainda que um pouco atenuado (pelo ajuste nos dados do estado de São Paulo, na tabela 5). Tal como ocorreu em 2009 e 2012 – anos nos quais as TAPS medidas em percentual 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

17. Que 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 LC nº 110/2001.

TAPS em percentagem 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.<sup>18</sup>

Em suma, a história contada 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 (Dos Santos, Macedo e Silva e Ribeiro, 2010). Os novos dados confirmam, entretanto, a conclusão autores de que o crescimento das TAPS nos últimos dezoito anos foi puxado pelos componentes que afetam mais diretamente o bem-estar dos extratos mais vulneráveis da população brasileira (isto é, RGPS, PBF, Loas-RMV e FAT).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da previdência social**. Brasília-DF (vários números).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de acompanhamento do Programa Bolsa Família**. Brasília: TCU, 2006.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. **Relatório de gestão do FGTS**. Brasília-DF (vários números).

DOS SANTOS, C. H. M.; MACEDO E SILVA, A. C.; RIBEIRO, M. B. Uma metodologia de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2009. **Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-236, maio/ago. 2010.

DOS SANTOS, C. H. M. *et al.* **Estimativas trimestrais das transferências públicas de assistência e previdência no Brasil no período 1995-2012**. Ipea, 2013. Mimeografado.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Sistema de contas nacionais para o Brasil. **Revista brasileira de economia**, v. 10, n. 4, p. 7-29, 1956.

\_\_\_\_\_. Brasil: sistema de contas nacionais 1947/1956. **Revista brasileira de economia**, v. 11, n. 4, p. 10-126, 1957.

\_\_\_\_\_. Nota metodológica das contas nacionais do Brasil. **Revista brasileira de economia**, v. 13, n. 3, p. 39-75, 1959.

\_\_\_\_\_. Contas nacionais do Brasil 1947/1961. **Revista brasileira de economia**, v. 16, n. 1, p. 7-37, 1962.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regionalização das transações do setor público 1991**, v. 1, Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 1995 (Metodologia).

\_\_\_\_\_. **Regionalização das transações do setor público**. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 2000a (Série Relatórios Metodológicos, n. 20).

\_\_\_\_\_. **Regionalização das transações do setor público: atividade de administração pública, 1994-1997**. v. 2, Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Regionalização das transações do setor público 1998: atividade de administração pública**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pw3eu6a>>.

18. 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, de cerca de 10% reais anuais.

- \_\_\_\_\_. **Regionalização das transações do setor público 1999:** atividade de administração pública. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais Brasil 2000-2002.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Regionalização das transações do setor público 2000:** atividade de administração pública. Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2003b.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2004a (Série Relatórios Metodológicos, n. 24).
- \_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais Brasil 2003.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2004b.
- \_\_\_\_\_. **Finanças públicas do Brasil 2002-2003.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais Brasil:** segunda edição. Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2008a (Série Relatórios Metodológicos, n.24).
- \_\_\_\_\_. **Administração pública.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2008b (Nota metodológica, n. 11).
- \_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais Brasil 2005-2009.** Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Contas nacionais trimestrais indicadores de volume e valores correntes.** Rio de Janeiro: Indicadores IBGE, jul./set. 2012.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório do Tesouro Estadual:** exercício de 1998. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Balanço geral:** contas do exercício de 1999. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2000 (Relatório de secretário).
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS *et al.* **System of National Accounts 2008.** Nova York: ONU, 2009.
- REIS, E. *et al.* O século XX nas contas nacionais. *In:* IBGE. **Estatísticas do século XX.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.