

Nº 122

**Governo gastador ou transferidor? - um
macrodiagnóstico das despesas federais
(2001-2011)**

01 de dezembro de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução¹

Este Comunicado faz uma análise das despesas públicas federais no período de 2001 a 2011 e, a partir dos dados apresentados, procura lançar luz ao debate atual sobre a expansão dos gastos federais. A metodologia empregada está baseada na classificação das despesas do governo pela ótica macroeconômica das contas nacionais, o que se traduz na identificação de dois blocos de despesas primárias (ou não financeiras): *i*) os gastos diretos formados pelo consumo do governo e as despesas de capital fixo, que incluem os investimentos; e *ii*) as transferências subdivididas em intergovernamentais, às famílias e às instituições privadas.

É comumente argumentado que o governo federal vem aumentando demasiadamente os gastos públicos com o custeio da máquina e a carga tributária, sem contrapartida na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ainda de acordo com esta afirmativa, há um alto grau de centralização fiscal, uma vez que cerca de 70% da carga tributária brasileira é arrecadada na esfera federal. A síntese desta assertiva é que se estaria, no Brasil, diante de um governo “gastador”.

Como será visto, a análise dos dados de execução orçamentária da União nos últimos anos sugere um diagnóstico distinto do que vem sendo popularizado: o gasto direto está relativamente estabilizado e o governo federal tem consolidado um padrão de intervenção de caráter mais canalizador ou redistribuidor de recursos. Esta tendência é apresentada simplificada neste texto – para fins apenas de antítese da visão convencional – como expressão de um governo “transferidor”.

Entre os principais fatos estilizados do período recente destacados neste Comunicado estão, por um lado, a queda, em proporção do produto interno bruto (PIB), do *consumo intermediário* do governo federal – medida mais precisa do custeio restrito da máquina – e a relativa estabilidade do agregado do consumo do governo. Por outro lado, observa-se uma significativa expansão das despesas do governo realizadas sob a forma de transferências nas suas diferentes categorias. Em números: as despesas primárias analisadas ampliaram sua participação no PIB em algo próximo a 2,7% de 2001 a 2011. No mesmo período, o consumo do governo observou pequena queda em relação

¹ O Comunicado contou com a assistência e colaboração de Rodrigo Orair, Claudio Hamilton e Vanessa Petrelli, pela Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac); e Luciana Acioly e André Calixtre, pela Assessoria Técnica da Presidência (Astec). A finalização e diagramação do documento estiveram a cargo da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom)

ao PIB e os investimentos aumentaram sua participação em pouco mais de 0,3%². O restante da expansão das despesas (primárias) se deve fundamentalmente às transferências que cresceram em ritmo muito mais acelerado do que o agregado dos gastos diretos.

Em síntese: a expansão das despesas primárias da União tem-se dado principalmente pelo componente das transferências e, em menor medida, pela expansão dos investimentos. Deve-se ressaltar que se trata das transferências no agregado e que a ação transferidora tem focos e objetivos distributivos distintos quando canalizada para famílias e instituições privadas ou para governos subnacionais. No primeiro caso, pode afetar positiva ou negativamente a distribuição da renda disponível do setor privado; no segundo caso, impacta a distribuição federativa da renda disponível do setor público.

Outra característica subjacente a esse processo de expansão das transferências é que o mesmo ocorre – não apenas, mas também – pela canalização de recursos para programas sociais novos ou remodelados sob gestão estadual e municipal, seja na área assistencial, seja nas áreas de saúde e educação. Em alguns casos, a impressão de crescimento das transferências intergovernamentais, bem como de queda do custeio direto, é amplificada por mudanças meramente formais na modalidade de aplicação orçamentária, caso do pagamento dos prestadores do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme será visto na seção 2. Porém, mesmo considerando-se estes detalhes, o aumento dos recursos repassados a outros governos é significativo e pode ser explicado por diferentes fatores.

2. Análise dos gastos federais

Esta seção analisa o comportamento dos gastos federais no período de 2001 até o mês de agosto de 2011, de acordo com a classificação macroeconômica das despesas mostrada no quadro 1³. A primeira das classes macroeconômicas é o consumo do governo, formado principalmente pelos salários dos funcionários públicos e pelo

² Consideram-se somente os investimentos executados diretamente pelo Governo federal. Deve-se ressaltar que uma parte importante dos investimentos realizados pelos estados e municípios por intermédio de recursos da União estará aqui sendo considerada como transferências intergovernamentais.

³ Para mais informações, ver ORAIR, R., & GOBETTI, S. (2010). Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010. In: I. IPEA, *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA

consumo intermediário, que corresponde às compras de bens e serviços utilizados para a provisão dos serviços públicos. Este é importante não apenas porque é um dos canais diretos pelos quais o governo pode afetar a demanda agregada e intervir diretamente na economia, mas também porque fornece uma medida mais precisa dos gastos de custeio da máquina pública.

A segunda classe macroeconômica é formada pelas despesas de capital fixo, com destaque para a formação bruta de capital fixo (FBCF), isto é, o investimento público. A FBCF também é uma variável fundamental de política econômica, devido aos seus efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada. Ademais, quando orientada para as áreas como as de infraestrutura, tem capacidade de remover gargalos, ampliando a produtividade do sistema econômico e o seu potencial de crescimento.

A soma das despesas de consumo com as de capital fixo constitui o total das despesas (primárias) diretas do governo. Além destas despesas diretas, o governo realiza gastos sob a forma de transferências: às famílias, sobretudo na forma de benefícios de assistência e previdência social; e aos governos subnacionais, na forma de repartição de receitas, compensações financeiras, auxílios a obras e contribuições para a gestão dos programas de saúde e educação. As transferências podem vir a se transformar em consumo e investimento na medida em que são despendidas por estados e municípios ou pelo setor privado. Neste caso, a intervenção do governo sobre a economia é indireta no que diz respeito à oferta e demanda de bens e serviços. Mas, por este mecanismo, o governo pode desempenhar um importante papel na redistribuição federativa e social da renda nacional. As próximas seções deste texto se dedicam a analisar as principais classes macroeconômicas.

Quadro 1 – Classificação macroeconômica da despesa

Direta	Consumo do governo	Salários	Salários recebidos pelos servidores ativos	
		Consumo intermediário (ou custeio)	Despesas correntes com a compra de bens e serviços realizada diretamente pelo governo.	
		Outros	Outras despesas correntes diretas não ligadas à compra de bens e serviços, como obrigações tributárias e contributivas e sentenças judiciais.	
	Despesas de capital fixo	Formação bruta de capital fixo (ou investimento)	Gastos com obras, instalações, equipamentos e material permanente; e gastos com bens e serviços ligados a instalações ou a melhorias que elevam a vida útil dos ativos fixos.	
		Outras despesas de capital fixo	Inversões financeiras em aquisição de imóveis não vinculados a uma obra, como os assentamentos de trabalhadores rurais.	
Transferências	Transferências às famílias	Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	Benefícios sociais pagos pelo governo aos servidores inativos e seus dependentes.	
		Outros benefícios sociais	Outros benefícios sociais pagos pelo governo, tais como os do INSS (inclusive os previstos na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), o seguro-desemprego e o programa Bolsa Família.	
	Transferências a instituições privadas	Subsídios	Recursos repassados a instituições privadas a título de subsídio, como subvenções econômicas e equalização de preços e taxas.	
		Instituições sem fins lucrativos	Recursos transferidos a instituições sem fins lucrativos a título de subvenção social ou auxílio/contribuição para execução de convênio.	
	Transferências intergovernamentais	Transferências legais e constitucionais	Recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios por intermédio de regras de distribuição de receitas, convênios ou fundos descentralizados.	
		Transferências voluntárias	Recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios não relacionados à distribuição constitucional/legal de receitas ou aos programas de saúde e educação.	
		Transferências a programas de saúde e educação	Recursos transferidos a estados, Distrito Federal e municípios com vinculação explícita aos principais programas de saúde e educação.	
	Total não financeiro (excluem-se juros, amortizações da dívida e inversões financeiras)			

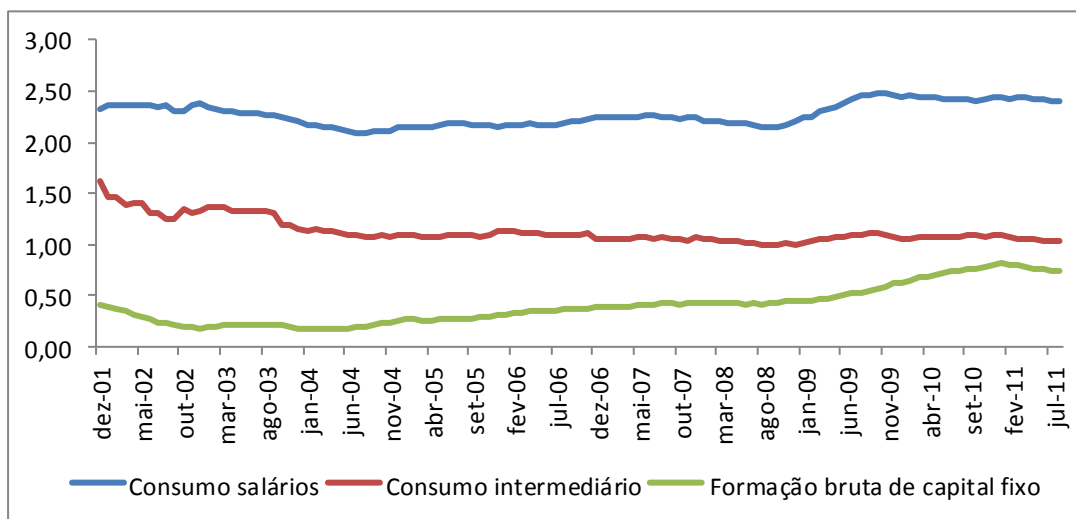
Fonte: Siafi. Elaboração: Ipea.

2.1. Despesas diretas do governo: consumo e despesas de capital fixo

O gráfico 1 mostra os principais componentes das despesas (primárias) diretas do governo federal no período recente em proporção do PIB. Observa-se que os gastos de consumo intermediário (ou custeio restrito) caíram nos anos de 2003 e 2004 e, desde então, permaneceram estabilizados em proporção do PIB. Os salários, por sua vez, também caíram significativamente no início do governo Lula, para em seguida retomar uma trajetória de crescimento, concentrada no período de agosto de 2008 a setembro de

2009, que coincide com a desaceleração econômica e o contágio da crise internacional na economia brasileira. Desde o final de 2009, os salários apresentam sinais de estabilização como proporção do PIB em torno de um patamar bastante semelhante ao verificado ainda em 2001.⁴

Gráfico 1 – Principais componentes das despesas (primárias) diretas do governo federal (Valores acumulados em 12 meses, em participação (%) no PIB)



Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

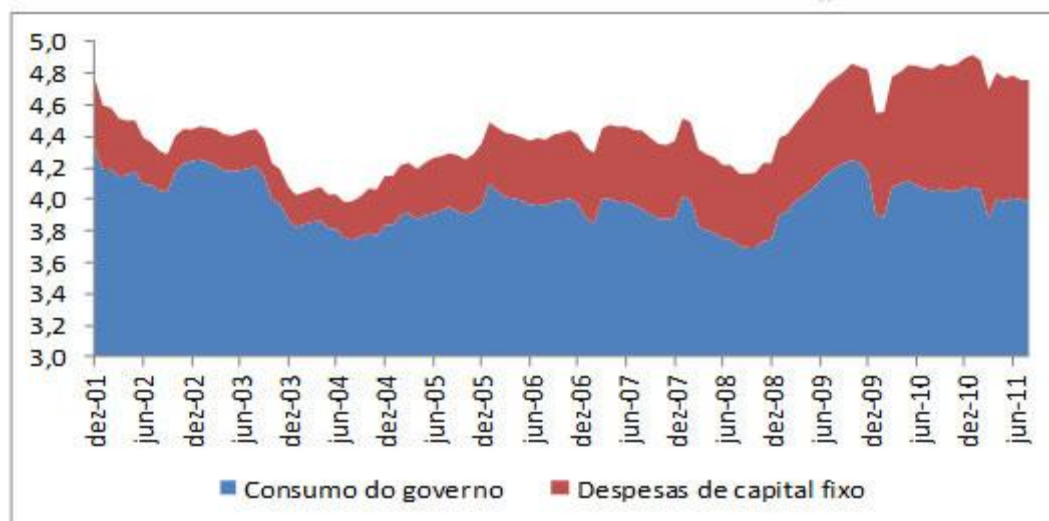
Este macrodiagnóstico sugere, portanto, que não está ocorrendo um descontrole do gasto salarial e, principalmente, do custeio da administração pública federal. Por outro lado, é possível observar que a FBCF vem crescendo desde 2004, após o ajuste fiscal do primeiro ano do primeiro governo Lula, e atingiu em 2010 seu mais alto patamar do período pós-real. Contudo, sua magnitude ainda é muito baixa em termos de participação no PIB (menos de 1 p.p.) e existem indícios de queda durante o ano de 2011, também caracterizado por um forte ajuste fiscal.

Considerando-se o comportamento do agregado das despesas diretas (primárias) durante o período de 2001 a 2011, verifica-se que a queda do consumo intermediário compensou os aumentos recentes dos salários e, até mesmo, a expansão da FBCF. As despesas diretas do governo – soma das despesas de capital fixo e do consumo do governo – em 2011 apenas retomaram o mesmo patamar do ano de 2001, um pouco

⁴ Tal diagnóstico não se altera se forem somados aos salários os benefícios previdenciários dos servidores públicos inativos e seus dependentes, que constituem a despesa própria de pessoal da União. Para uma análise do gasto salarial no período recente, ver IPEA. (08 de setembro de 2011). Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. Comunicado do IPEA n. 110. Brasília: IPEA.

abaixo de 5% do PIB, com tendência de relativa estabilidade no período mais recente, como está mostrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Despesas diretas (primárias) do governo federal (Valores acumulados em 12 meses, em participação (%) no PIB)



Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

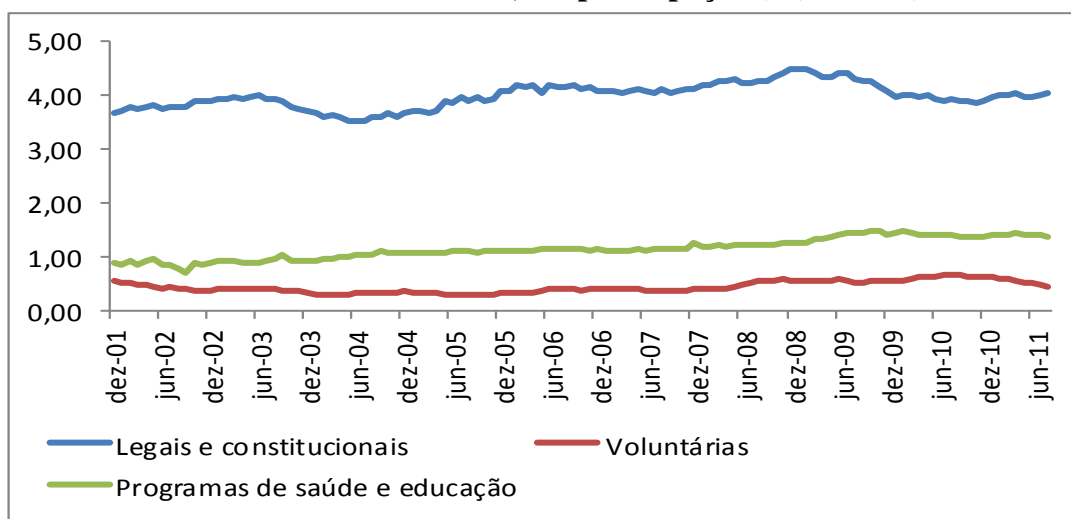
A que se devem a queda e a recente estabilização do consumo intermediário (ou custeio restrito) do governo? Em grande medida, ao fato de o governo federal ter deixado de contratar diretamente determinados serviços públicos na área de saúde e educação, passando a transferir um crescente montante de recursos destinados a estes serviços públicos para os estados e municípios, como será evidenciado na próxima subseção.

2.2. Despesas Indiretas do Governo: as transferências intergovernamentais

O gráfico 3 mostra a evolução das transferências do governo federal para os governos estaduais e municipais. Normalmente, as análises destas despesas estão restritas às chamadas transferências legais e constitucionais, que são aquelas principalmente provenientes da repartição de tributos, embutindo-se na conta de custeio e capital as demais transferências intergovernamentais. São precisamente essas outras transferências, muitas vezes chamadas genericamente de voluntárias, que serão analisadas em mais detalhes e divididas em dois grupos: as realmente voluntárias, como transferências para atendimento de convênios e realização de obras, e as vinculadas a programas de saúde e educação, que possuem previsão legal ou algum tipo de normatização sobre sua distribuição entre os entes da Federação. Ao tratar-se explicitamente destas transferências

vinculadas, pode-se captar a extensão do processo de expansão das transferências intergovernamentais de saúde e educação.

Gráfico 3 – Transferências intergovernamentais do governo federal (Valores acumulados em 12 meses, em participação (%) no PIB)



Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

É possível observar no gráfico 3 que as transferências legais e constitucionais para estados e municípios mostraram certa aderência ao ciclo econômico, expandindo-se nos momentos de aceleração do crescimento e contraindo-se nos de desaceleração, da mesma forma que as receitas tributárias e patrimoniais da União. A participação no PIB destas transferências em 2011 é pouco superior àquela do final de 2001. Embora a tendência seja de que esta diferença aumente com o crescimento esperado das transferências legais e constitucionais acima do PIB nos próximos meses, como é possível inferir pelo pico de 2008, antes de a crise internacional ter atingido direta e indiretamente as receitas pelo efeito das desonerações anticíclicas.

Além disso, é importante observar que, ao contrário de períodos passados, nos quais a expansão das receitas da União se baseou em contribuições não partilhadas, no período mais recente (desde 2007, principalmente) este viés parece não existir mais. Alternam-se momentos em que as receitas partilhadas crescem mais – como em 2008, fruto da arrecadação de imposto de renda (IR) e *royalties* –, e outros em que crescem menos – como em 2009, devido à queda do lucro das empresas (e, portanto, do IR) e às desonerações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As transferências voluntárias, que também caíram no início do governo Lula, tendem geralmente a oscilar

de acordo com o ciclo eleitoral, encontrando-se no ano de 2011 em um nível um pouco inferior ao observado no ano de 2001.

As transferências para programas de saúde e educação, por sua vez, entre as quais se situam os repasses para o SUS, cresceram progressivamente durante todo o período e respondem pela maior parte do avanço das transferências intergovernamentais em proporção do PIB de 2001 a 2011. Os dados do gráfico 3 mostram, portanto, que uma parcela considerável da expansão das transferências intergovernamentais nos últimos anos se deve àquelas vinculadas aos principais programas de saúde e educação. Tal incremento pode ser explicado, por um lado, pela regra da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece que o governo federal mantenha seus gastos em ações de saúde crescendo à mesma taxa do PIB e especifica mínimos de aplicação em saúde pelos governos estaduais e municipais. O projeto que está sendo atualmente discutido no Senado especifica com mais clareza as despesas passíveis de serem contabilizadas como ações de saúde e deve eliminar brechas utilizadas pelos estados e municípios para cumprir este mínimos, como a inclusão de gastos de aposentadorias ou obras de saneamento básico. Sendo assim, é provável que haja uma pressão ainda maior nos próximos anos por recursos adicionais e que se mantenha a tendência de expansão das transferências da União relacionadas aos programas de saúde.

Por outro lado, também se pode destacar o reforço orçamentário de diversos programas, principalmente a complementação da União para financiamento do ensino básico de estados e municípios (FUNDEF/FUNDEB). No agregado, as transferências intergovernamentais ampliaram sua participação no PIB de 5,1% em 2001 para 5,8% em 2011, sendo que as transferências constitucionais e legais aumentaram em 0,35% do PIB, as vinculadas aos programas de saúde e educação em 0,51% e as voluntárias observaram ligeira queda.

É importante observar que a expansão das transferências do governo federal, em simultâneo à expansão das receitas próprias dos governos dos estados e municípios, foi responsável por um importante avanço dos governos regionais sobre a renda disponível da administração pública nos últimos anos.

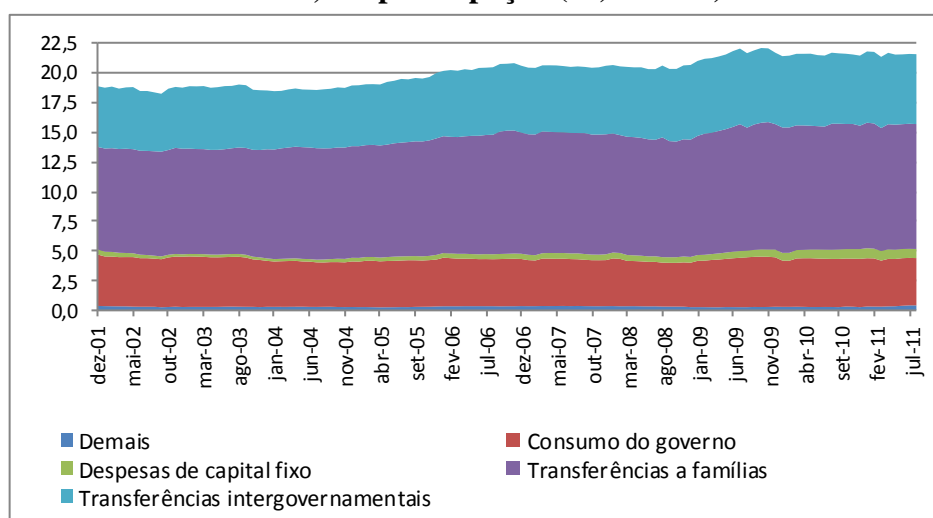
Pode-se, assim, relacionar ao menos duas características desejáveis ao processo de expansão das transferências intergovernamentais. Primeiramente, uma parcela considerável dos recursos está vinculada a programas de saúde e educação, o que é um

bom indicador já que a princípio estão orientados para a provisão de serviços com um grande impacto sobre o bem-estar da população. Em segundo lugar, as evidências empíricas sugerem que as transferências melhoraram o seu perfil distributivo, propiciando maior disponibilidade e melhor distribuição dos recursos livres dos municípios. O que não significa negar que ainda existem inúmeros problemas no sistema de transferências no Brasil. Por fim, deve-se também destacar que existem limitações nesta análise que foca os recursos disponíveis e não os resultados da sua aplicação, exigindo-se estudos complementares (e de difícil execução) que analisem suas relações com o processo de descentralização de competências e responsabilidades, e a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados.

2.3. Despesas Indiretas do Governo: as transferências às famílias

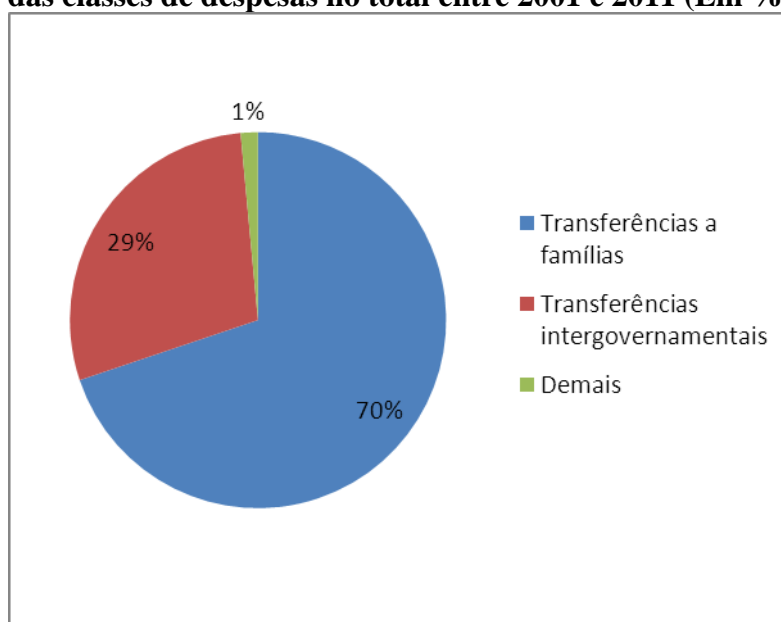
É importante considerar que, embora expressivo, o aumento das transferências intergovernamentais não é o principal determinante da expansão das despesas do governo federal. No período sob análise, a classe de despesas que mais cresceu corresponde às transferências às famílias, que incrementaram sua participação em algo próximo a 2% do PIB no período de 2001 a 2011, como se pode observar nos gráficos 4 a 6. O gráfico 5 mostra que as transferências às famílias respondem por pouco mais de 70% do avanço total das classes de despesas consideradas neste trabalho durante o período de 2001 a 2011, enquanto as transferências intergovernamentais respondem por algo próximo aos 30% restantes.

Gráfico 4 – Classes de despesas do governo federal (Valores acumulados em 12 meses, em participação (%) no PIB)



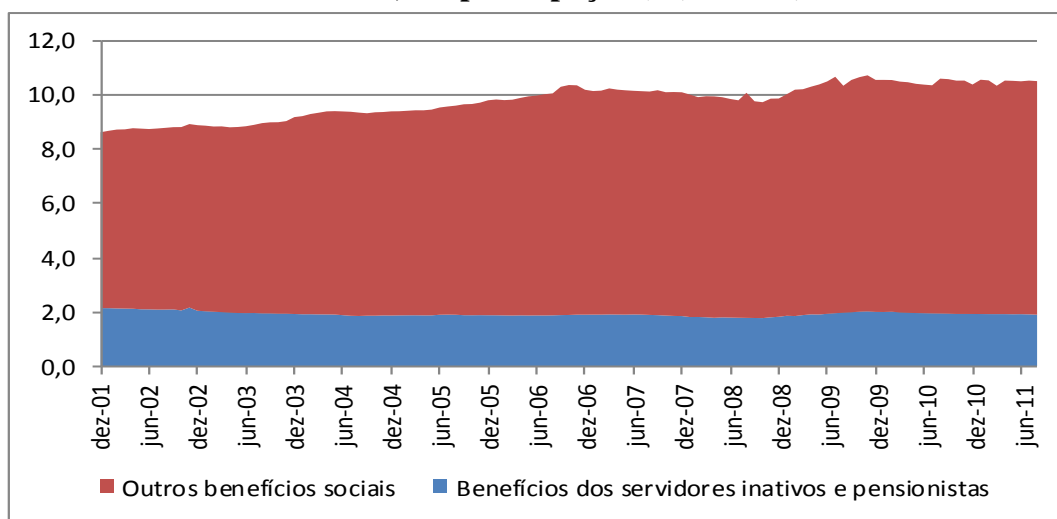
Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

Gráfico 5 – Crescimento das despesas da União em proporção do PIB: participação das classes de despesas no total entre 2001 e 2011 (Em %)



Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

Gráfico 6 – Transferências do governo federal às famílias (Valores acumulados em 12 meses, em participação (%) no PIB)



Fontes: Siafi e Banco Central. Elaboração: Ipea.

Observa-se também no gráfico 6 que a expansão das transferências às famílias não está ligada aos benefícios dos servidores inativos e pensionistas, mas sim aos demais benefícios assistenciais e previdenciários. Essa rubrica de gasto é formada por componentes extremamente heterogêneos, incluindo desde as aposentadorias de servidores públicos bem remunerados até as transferências do programa Bolsa Família aos cidadãos brasileiros extremamente pobres, passando pelos benefícios do Regime

Geral de Previdência Social (RGPS) e da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). A partir de 2004, é possível mostrar a contribuição de cada um dos componentes no crescimento da participação das transferências às famílias no PIB, identificando-se inclusive quanto desta expansão se explica por benefícios equivalentes ao valor de um salário mínimo. A tabela 1 mostra os resultados da decomposição realizada para o período de 2004 a 2010, que concentrou a maior parte da expansão das transferências às famílias em relação ao PIB.

Tabela 1 – Contribuição ao crescimento das transferências às famílias em proporção do PIB: participação dos componentes entre 2004 e 2010¹ (Em %)

Transferências às famílias	Contribuição (%)
Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	11,9
Benefícios do RGPS	33,1
Benefícios assistenciais da Loas	16,2
Seguro-desemprego e abono salarial	26,5
Programas sociais de transferências de renda (Bolsa Família)	12,0
Demais benefícios sociais	0,2
Total	100,0

Fontes: Siafi e Ministério da Previdência Social. Elaboração: Ipea.

Nota: ¹Montante acumulado em 12 meses até o primeiro semestre.

A partir da análise da tabela 1, pode-se afirmar que as maiores contribuições se relacionam às despesas previdenciárias (a contribuição do RGPS representa 33,1% do total), e às políticas de garantia de renda a desempregados (seguro-desemprego e abono salarial participam com 26,5%), deficientes físicos e idosos (Loas: 16,2% do total). Trata-se, fundamentalmente, da expansão da cobertura da estrutura de proteção social consagrada na Constituição de 1988 e que, no período recente, não somente tem cumprido um papel social importante, mas também de dinamismo macroeconômico, na medida em que – ao lado do crédito – é fator determinante da expansão da demanda doméstica.

Essas despesas de seguridade social dependem principalmente de dois tipos de fatores: fatores cuja influência direta da política governamental é mais limitada – notadamente a dinâmica demográfica e o mercado de trabalho – e fatores sobre os quais o governo exerce peso considerável – fundamentalmente, o valor do salário mínimo, que serve de referência para grande parte dos benefícios previdenciários e assistenciais, e é

praticamente fixado pelo presidente da República, por meio de medidas provisórias ou projetos de lei encaminhados ao Congresso. De fato, o governo vem implementando uma estratégia declarada de promover redistribuição de renda via gasto social, por meio da valorização do salário mínimo e da ampliação dos programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa Família.

A tabela 1 mostra que, no agregado, os efeitos da valorização do salário mínimo sobre os benefícios do RGPS (12,2%) e da Loas (10,3%) e a expansão dos programas sociais de transferência de renda (12,0%) contribuem com mais de um terço do total do aumento da participação das transferências às famílias no PIB. Esta contribuição ainda está subestimada porque não considera os benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial que também são predominantemente vinculados ao salário mínimo e não foram mensurados neste trabalho com exatidão. Tudo indica que, se o fossem, o efeito conjunto da valorização do salário mínimo e da expansão dos programas sociais de transferência de renda sobre a expansão das transferências às famílias superaria 40%.

Em suma, é possível concluir que a estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social tem sido a principal causa do avanço das despesas primárias da União. Estas transferências respondem pela maior parte do incremento (em proporção do PIB) tanto das transferências às famílias quanto do agregado das despesas primárias.

Sem dúvida, pode-se apontar uma série de resultados positivos desta estratégia redistributiva. O primeiro deles é o aumento dos rendimentos das camadas mais pobres do país. Uma parcela importante da queda recente na pobreza e na desigualdade da distribuição de renda no Brasil pode ser atribuída aos programas sociais de transferência de renda e aos efeitos do salário mínimo, seja sobre os benefícios de previdência e assistência, seja sobre os rendimentos do trabalho.

Diferentemente do que afirmavam os críticos, as políticas redistributivas – inclusive a valorização do salário-mínimo – não geraram distorções sérias no mercado de trabalho, e o período recente se caracterizou por forte crescimento do emprego formal, com aumento do salário real dos trabalhadores mais pobres. É possível que a combinação dos efeitos da expansão da estrutura de proteção social e da majoração do salário mínimo no mercado de trabalho – elevando-se diretamente o piso do segmento formalizado e servindo de sinalização (*efeito farol*) para outros segmentos da base do mercado de

trabalho –, durante um período no qual os fundamentos macroeconômicos estavam mais sólidos, tenha contribuído para ampliar o poder de barganha dos trabalhadores mais pobres e exercido um importante efeito de regulação institucional no mercado de trabalho, diante das condições estruturalmente desfavoráveis de um excedente de mão de obra não qualificada.

Daí a importância da ampliação da cobertura da estrutura de proteção social consagrada na Constituição de 1988 – e, mais propriamente, da estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social –, em simultâneo à ampliação do acesso ao crédito, para o expressivo ganho de poder de compra da camada mais pobre da população, que contribuiu sobremaneira para o vigor da demanda interna nos últimos anos. De fato, a incorporação de parte considerável das camadas mais pobres do país ao mercado de consumo tem sido uma das molas propulsoras do atual modelo de crescimento da economia brasileira.

3. Considerações finais

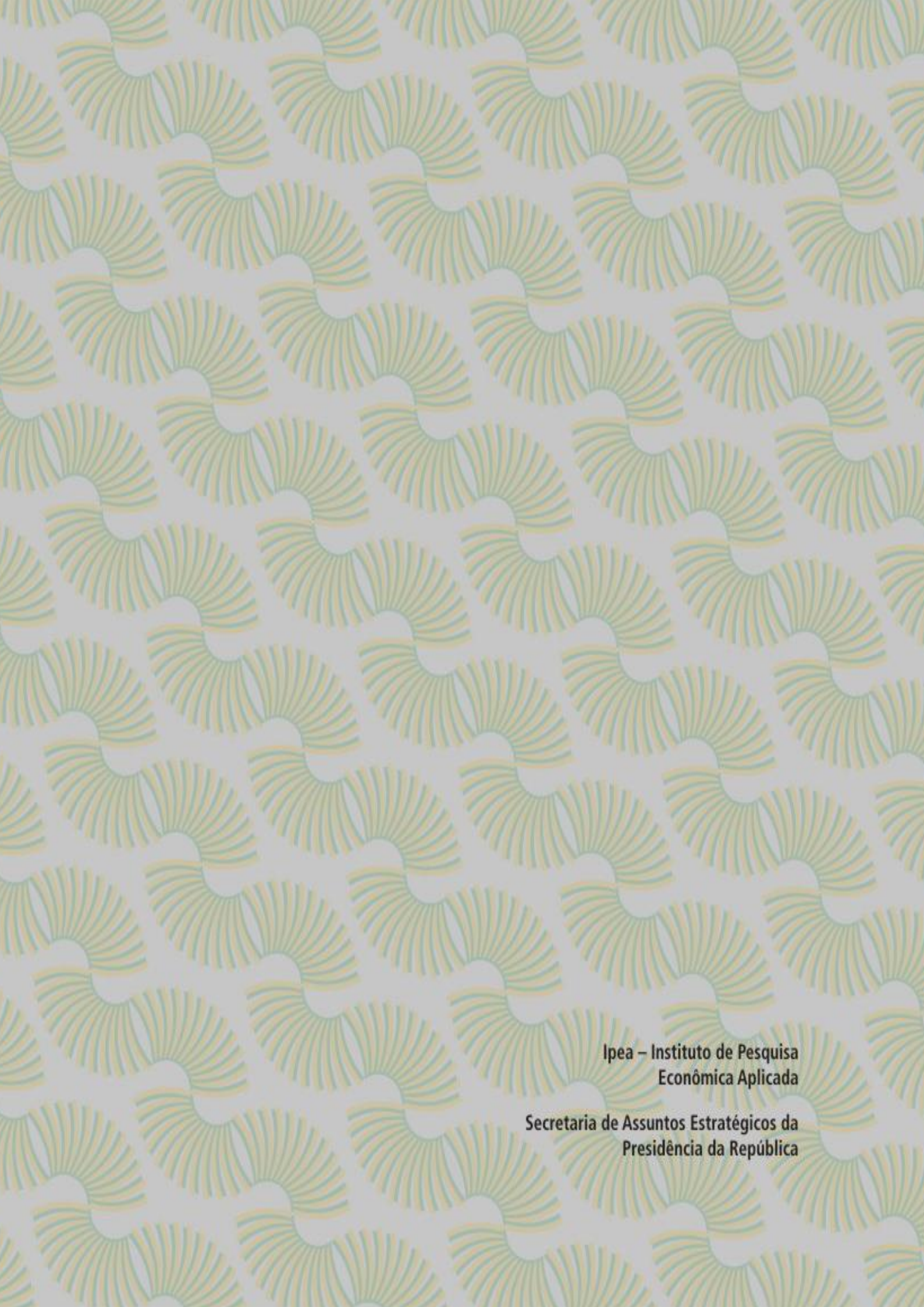
Pode-se concluir que quase toda a expansão (em proporção do PIB) das despesas primárias do governo federal no período de 2001 a 2011 deveu-se às transferências, seja pelo lado das transferências previdenciárias e assistenciais às famílias, seja pelas transferências aos estados e municípios. Não obstante, houve relativa estabilidade das despesas de consumo intermediário (custeio restrito) e mesmo do consumo do governo federal. Mostrou-se que as principais causas da expansão das transferências estão relacionadas à área social: *i*) ampliação de recursos dos programas de saúde e educação repassados para os governos regionais; e *ii*) ampliação dos benefícios assistenciais e previdenciários para as famílias ou, de maneira mais específica, a estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social.

Cumprir observar que as raízes deste processo remontam ao período anterior, desde as mudanças estruturais previstas na Constituição de 1988 ou na década de 1990, seja via consolidação da estrutura de proteção social consagrada na Constituição ou do arcabouço que pactuou com estados e municípios que as responsabilidades de gestão na área de saúde e educação seriam descentralizadas. No entanto, houve um aprofundamento destas tendências desde 2002 diante da estratégia explícita de promover redistribuição de renda via gasto social.

O macrodiagnóstico indica, portanto, que o governo federal está consolidando um padrão de intervenção que se revela mais canalizador ou redistribuidor de recursos, cujos efeitos sobre a economia são indiretos no que diz respeito à oferta e demanda de bens e serviços, tornando-se financiador indireto de parcela considerável do consumo das famílias e das despesas de consumo e investimento dos governos subnacionais. Esse quadro é muito distinto do senso comum que tem se cristalizado no Brasil em torno da percepção de que o governo central é “gastador” e “concentrador” de recursos.

Esse padrão de intervenção governamental via transferências apresenta impactos redistributivos sobre a renda nacional, tanto no âmbito da distribuição social quanto federativa. Na sociedade, os efeitos são nítidos, uma vez que os programas sociais e grande parte dos benefícios previdenciários e assistenciais estão direcionados para as camadas mais pobres da população. Do ponto de vista macroeconômico, a expansão destes benefícios também parece ter contribuído significativamente para o dinamismo da demanda doméstica e o desempenho recente da economia brasileira. De igual maneira, a expansão recente das transferências intergovernamentais foi puxada por repasses para programas de saúde e educação, serviços com grande impacto sobre o bem-estar da população, e que melhoraram seu perfil distributivo mais orientado para os municípios de menor renda *per capita*.

Entretanto, reconhecer tais avanços não implica negar que persistem inúmeras inequidades no âmbito da distribuição social e regional da renda nacional do país; e, de maneira mais precisa, no sistema tributário e de transferências intergovernamentais. Ademais, é importante observar que o espaço fiscal para a expansão do gasto social vem sendo garantido pela quase contínua ampliação da carga tributária. Deste modo, apesar do avanço da estratégia redistributiva e da estrutura de proteção social, há crescentes questionamentos sobre as condições fiscais de sua sustentação no médio e longo prazo ou mesmo sobre a possibilidade de que os efeitos contrários ao crescimento e à equidade derivados da majoração da carga tributária – sob o atual sistema tributário e de repartição de características regressivas – venham a neutralizar os efeitos benéficos da ampliação do gasto social. É prudente, portanto, que o Brasil avance no sentido de promover uma política tributária mais justa e eficiente, incorporando-se medidas adicionais que aliviem o peso distributivo atribuído quase exclusivamente ao gasto social, como aquelas destinadas a ampliar a progressividade da estrutura de impostos do país e aprimorar os mecanismos de equalização de receitas.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República