Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – GOVERNO GASTADOR OU TRANSFERIDOR? UM MACRODIAGNÓSTICO DAS DESPESAS FEDERAIS NO PERÍODO 2002 A 2010
Autores(as)	Rodrigo Octávio Orair Sergio Wulff Gobetti
DOI	

Título do livro	BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Volume	1
Série	Brasil: o Estado de uma Nação
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2010
Edição	1ª
ISBN	978-85-7811-068-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

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

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

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

CAPITULO 3

GOVERNO GASTADOR OU TRANSFERIDOR? UM MACRODIAGNÓSTICO DAS DESPESAS FEDERAIS NO PERÍODO DE 2002 A 2010

1 APRESENTAÇÃO

Segundo o senso comum disseminado não somente no imaginário popular, mas também na academia, o governo vem aumentando demasiadamente os gastos públicos, sem contrapartida na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ainda de acordo com esta crença, há um alto grau de centralização fiscal, uma vez que cerca de 70% da carga tributária brasileira é arrecadada na esfera federal (ver ALENCAR e GOBETTI, 2009). A síntese deste pensamento, expresso em inúmeras análises da imprensa, é que se estaria no Brasil diante de um governo "gastador", adjetivo com clara conotação negativa.

Este capítulo, ao realizar uma radiografia das despesas públicas federais, mostra que essa visão não é amparada pela realidade. Os dados de execução orçamentária da União indicam um diagnóstico distinto do que vem sendo popularizado: o *gasto de custeio* está estabilizado e o governo federal está consolidando um padrão de intervenção que se revela cada vez mais canalizador ou redistribuidor de recursos. Esta tendência é rotulada simplificadamente neste capítulo – para fins apenas de antítese da visão convencional – como expressão de um governo "transferidor".

A metodologia de análise empregada é baseada na classificação das despesas do governo pela ótica macroeconômica das contas nacionais, o que se traduz na identificação de dois grandes blocos de despesas primárias (ou não financeiras): os gastos diretos – principalmente consumo e investimento – e as transferências, subdivididas em intergovernamentais, às famílias e às instituições privadas.

Entre os principais fatos estilizados do período recente destacados neste capítulo estão, por um lado, a estabilização, em valores reais, e a queda, em proporção do produto interno bruto (PIB), do *consumo intermediário* do governo federal (medida mais aproximada do custeio da máquina). Por outro lado, observa-se a expansão da proporção da despesa não financeira do governo realizada sob a forma de transferências nas suas diferentes categorias. Entre 2002 e 2008, antes de a crise afetar as receitas tributárias e, consequentemente, impactar um dos componentes das transferências (as transferências intergovernamentais), a proporção de transferências cresceu de 75,0% para 79,5% da despesa não financeira, num período em que esta primeira também se expandiu significativamente, em quase 2 pontos porcentuais (p.p) do PIB.

Ou seja, as transferências crescem não apenas em valores reais, mas também em proporção do PIB, em ritmo mais acelerado que as outras despesas diretas. Dito de outra forma: a expansão das despesas não financeiras tem se dado quase exclusivamente pelo componente das transferências, com alguma inflexão nesta tendência depois da crise. É claro que se está falando 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. 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 inquestionável e significativo, sendo explicado por diferentes fatores.

Não é objetivo deste capítulo discutir até que ponto esse processo de expansão das transferências intergovernamentais e às famílias caracteriza efetivamente um aprofundamento da descentralização fiscal. Não se debate se tal ampliação seria um mero reflexo do arcabouço descentralizador na área de saúde definido na década de 1990 ou se, em alguns casos, como no Bolsa Família, haveria inclusive uma ruptura com o modelo de federalismo cooperativo e retorno à centralização das políticas sociais.[1] O objetivo é simplesmente tornar um pouco mais claro o debate sobre a expansão dos gastos federais e, num segundo momento, analisar os efeitos e os limites em termos distributivos dos distintos tipos de transferência.

Este capítulo está dividido em três seções, além desta apresentação. Na primeira, é feito o diagnóstico mais geral da evolução das despesas e, em particular, das transferências. Nas seções seguintes, analisam-se os efeitos distributivos e macroeconômicos das transferências intergovernamentais e das transferências às famílias.

2 RADIOGRAFIA DOS GASTOS FEDERAIS

Esta seção analisa o comportamento dos gastos federais no período de início de 2002 até o primeiro semestre de 2010, de acordo com a classificação macroeconômica das despesas apresentada em Gobetti e Orair (2010).[2] A primeira das classes macroeconômicas, como se pode ver no quadro 1, é o consumo do governo, formado principalmente pelos salários dos funcionários públicos

1. Ver, a este respeito, Almeida (2005) e Cavalcante (2009).

2. Neste capítulo, será apresentada uma visão mais geral sobre o gasto público federal, com foco sobre seus principais componentes. Por este motivo, alguns componentes de menor magnitude, e que pouco se modificaram durante o período, não foram analisados. Consideram-se as despesas segundo o conceito de caixa (pagamentos do exercício e dos restos a pagar), que, devido a problemas contábeis do processo orçamentário, constitui a medida mais precisa da despesa do governo federal pela ótica macroeconômica. Infelizmente, os dados com os níveis de desagregação necessários estão disponíveis somente para o período posterior a 2001, não sendo possível estender a análise para um período mais longo.

e pelo 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.[3]

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 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 diretas não financeiras do governo. Além destes gastos diretos, 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.[4] 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.

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.

(Continua)

3. Note-se que, no agregado, o consumo do governo federal constitui hoje apenas cerca de 20% do consumo do governo das administrações públicas, segundo os dados das contas nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
4. As transferências intergovernamentais podem se transformar em consumo e investimento na medida em que são aplicadas por estados e municípios, de modo que afetam estas variáveis na consolidação dos dados da administração pública.

(Continuação)

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)			

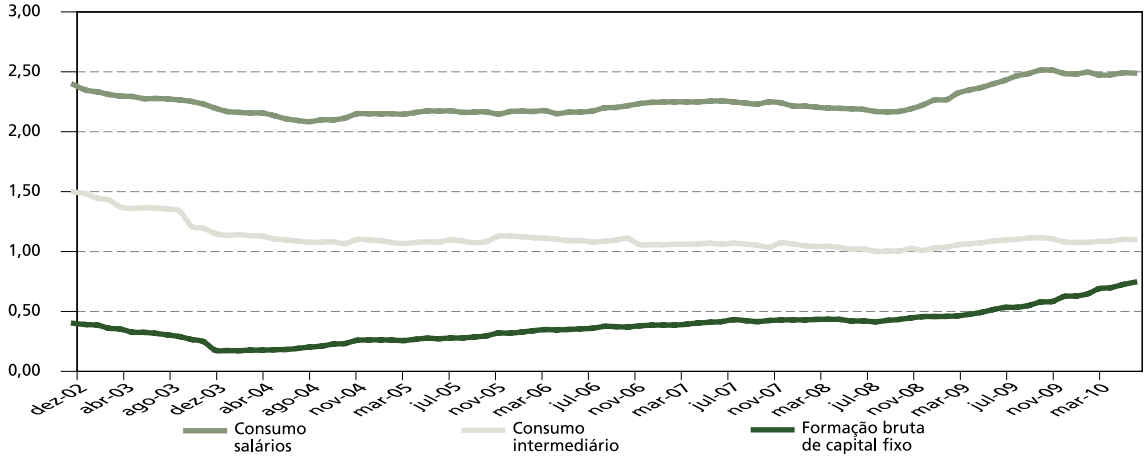
Elaboração do autor.

O gráfico 1 mostra os principais componentes das despesas diretas não financeiras do governo federal no período recente em proporção do PIB. Observa-se que os gastos de consumo intermediário (ou custeio) 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 em uma trajetória de crescimento que, apesar de mais acentuada no período recente, apresenta sinais de estabilização como proporção do PIB em torno de um patamar semelhante ao verificado em 2002. É importante considerarem-se os seguintes aspectos microeconômicos por trás desta evolução:

- os aumentos recentes de salários ocorreram depois de um período de compressão salarial no Executivo que não foi verificada nos demais poderes (Judiciário e Legislativo), o que gerou uma distorção e consequente demanda por reestruturação de planos de carreira, principalmente das funções típicas de Estado com maior poder de barganha; e
- o número de servidores em atividade no Executivo federal foi ampliado de 485 mil em 2002 para 552 mil em 2009, o que reflete tanto o processo de substituição de terceirizados exigido pelo Ministério Público, quanto a estratégia do governo federal de reestruturar determinadas carreiras e expandir outras, principalmente na área de ensino superior.[5]

5. Apesar da expansão no número de servidores, o contingente atual é nitidamente inferior ao que existia no início da década de 1990, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 2010).

GRÁFICO 1
Principais componentes das despesas diretas não financeiras do governo federal
(Em participação percentual no PIB)



Elaboração do autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e da série do PIB mensal nominal do Banco Central do Brasil (BCB).

Obs.: Valores acumulados em 12 meses.

Uma vez que a reestruturação esteja concluída, os determinantes que pressionaram a despesa de pessoal no período passado não devem se repetir no futuro próximo, pelo menos não com a mesma intensidade. Desta forma, espera-se um declínio do gasto salarial como proporção do PIB, sobretudo em cenário de maior crescimento econômico e de início do próximo governo, seja qual for ele. Assim, a atual despesa com salários, apesar do considerável crescimento de 2009 em proporção do PIB, resultado da combinação entre o plano de reestruturação de cargos e salários e a taxa negativa de crescimento econômico no ano, encontra-se em patamar próximo ao do final de 2002.[6]

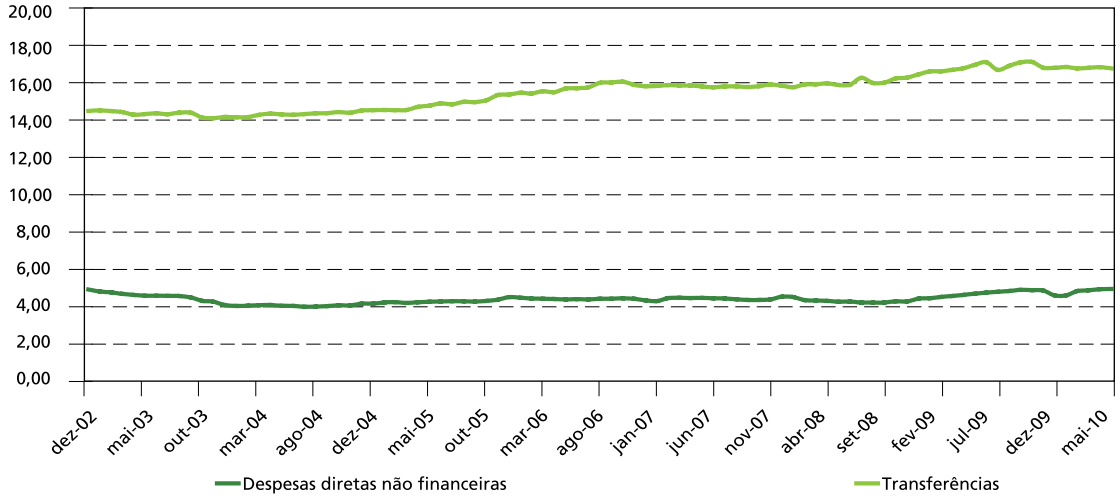
Esta visão macroeconômica permite, portanto, descartar a hipótese de descontrole do gasto salarial e, principalmente, do custeio da administração pública federal. Por outro lado, é possível observar que a FBCF vem crescendo a partir de 2004, após o ajuste fiscal do primeiro ano do primeiro governo Lula, atingindo 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.).[7]

Considerando-se o comportamento das variáveis no seu conjunto, verifica-se que a queda do consumo intermediário mais que compensou os aumentos recentes dos salários e da FBCF. As despesas diretas não financeiras do governo no primeiro semestre de 2010 apenas retomaram o patamar do ano de 2002 de aproximadamente 5% do PIB, com tendência de crescimento no período mais recente, de acordo com o gráfico 2.

6. 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.

7. As despesas diretas da União com a formação bruta de capital fixo (FBCF) constituem apenas uma pequena parcela do que se denomina investimento público federal. Devem-se acrescentar as transferências de capital da União para os estados e municípios e os investimentos das empresas estatais federais. A análise do investimento público federal é realizada no capítulo *Retomada do Investimento Público Federal no Brasil e a Política Fiscal: em busca de um novo paradigma.*

GRÁFICO 2
Despesas totais não financeiras do governo federal
(Em participação percentual no PIB)



Elaboração do autor com dados do Siafi e da série do PIB mensal nominal do BCB.
Obs.: Valores acumulados em 12 meses.

A que se devem a queda e a recente estabilização do consumo intermediário (ou custeio) do governo? Em grande medida, ao fato de o governo federal ter deixado de contratar diretamente determinados serviços públicos na área de saúde, transferindo recursos aos estados e municípios. Na realidade, o processo de descentralização na área de saúde remonta à década de 1990, mas até recentemente a União continuava executando o pagamento diretamente aos prestadores do SUS, em vez de efetuá-lo por meio de repasse de fundo a fundo, como é feito hoje.

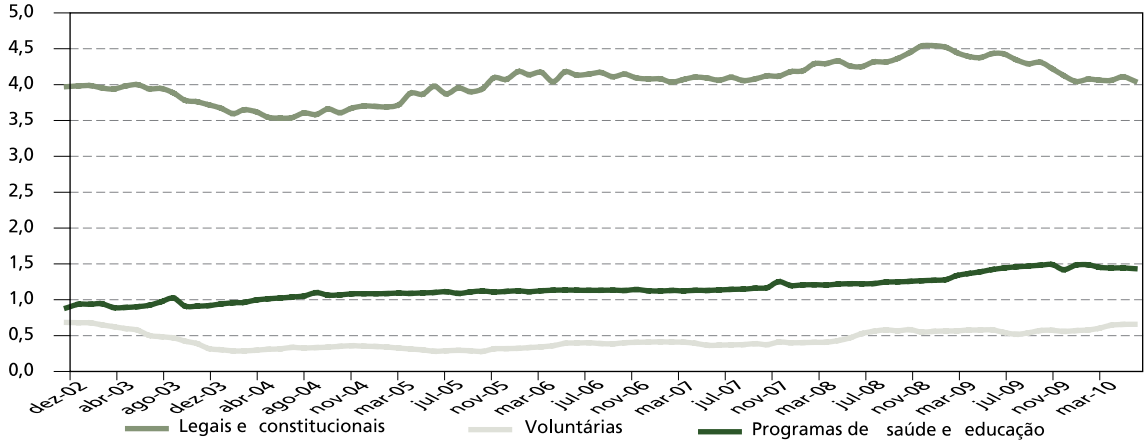
Assim, o pagamento dos prestadores conveniados, antes contabilizado como gasto próprio da União em "serviços terceiros de pessoa jurídica", passou a ser registrado como "transferência para estados e municípios". Nesse sentido, a mudança na modalidade de aplicação do recurso, que se reflete na redução do custeio direto e na ampliação das transferências do SUS, é uma mera formalização de algo que já vinha ocorrendo de fato há mais tempo, quando o governo federal pactuou com estados e municípios que as responsabilidades de gestão seriam descentralizadas.[8]

Mesmo considerando-se essa distorção contábil, o período recente é marcado por uma importante expansão das transferências intergovernamentais, conforme evidenciado no gráfico 3 (em porcentagem do PIB) e na tabela 1 (em valores reais). Normalmente, as análises destas transferências se restringem às chamadas transferências legais e constitucionais, fundamentalmente aquelas provenientes da repartição de tributos, embutindo-se na conta de custeio e capital as demais transferências de recursos realizadas para estados e municípios.[9]

8. Ver Ipea (2007), Lima (2007) e Ribeiro, Piola e Servo (2007) para mais detalhes sobre as origens do processo de descentralização e financiamento da política pública de saúde no Brasil.
9. Ver o demonstrativo de resultado primário do governo federal, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp>.

São precisamente essas outras transferências, muitas vezes chamadas genericamente de voluntárias, que foram 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 e compará-la com a contração do consumo intermediário (ou custeio) antes associado às despesas diretas dos serviços públicos nestas áreas.

GRÁFICO 3
Transferências intergovernamentais do governo federal para estados e municípios
(Em participação percentual no PIB)



Elaboração própria com utilização de dados do Siafi e da série do PIB mensal nominal do BCB.
Obs.: Valores acumulados em 12 meses.

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 2010 é pouco superior àquela do final de 2002, embora a tendência seja de crescimento acima do PIB, como é possível perceber pelo pico de 2008, antes de a crise 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).[10]

10. A utilização preferencial do IPI para as desonerações se explica em grande parte pelo fato de tratar-se de uma espécie de imposto regulatório, cujas alíquotas podem ser modificadas por decretos.

As transferências voluntárias, que também caíram no início do governo Lula, tendem geralmente a oscilar de acordo com o ciclo eleitoral, encontrando-se em 2010 praticamente no mesmo nível de 2002. 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 2002 a 2010.

A tabela 1 permite uma análise mais pormenorizada da evolução anual das transferências intergovernamentais no período de 2002 a 2010, desta vez em valores reais. É possível verificar que cerca de 55% da expansão das receitas intergovernamentais de 2002 a 2010 (R$ 76 bilhões anuais de incremento) se deve a transferências legais e constitucionais. Programas de saúde e educação respondem por 36% da expansão nas transferências intergovernamentais, entre as quais 21% são referentes ao SUS, Piso de Atenção Básica (PAB) e Programa Saúde da Família (PSF), e 15% aos demais programas. Por seu turno, as transferências voluntárias respondem pelos 8% restantes da expansão real das transferências intergovernamentais, sendo 1,3% nas funções saúde e educação e 6,8% nas demais funções orçamentárias.

Adicionalmente, destaca-se na tabela 1 o valor de consumo intermediário (custeio direto) aplicado nas funções saúde e educação, que cai em 2003 e 2004 por um duplo efeito: o ajuste fiscal do início do primeiro governo Lula e a mudança de modalidade de aplicação dos gastos em saúde. Somadas as transferências a programas de saúde e educação com este gasto de consumo intermediário de saúde e educação, verifica-se um acréscimo de quase R$ 26 bilhões, ou 70% em termos reais, de 2002 a 2010.

Os dados mostram, portanto, que há um incremento significativo das transferências vinculadas à saúde e educação no período recente. Tal incremento se explica, por um lado, pela regra da Emenda Constitucional nº 29, que obriga o governo federal a manter seus gastos em ações de saúde crescendo à mesma taxa do PIB,[11] e por outro lado pelo reforço orçamentário de diversos programas, entre os quais se destaca a complementação da União para financiamento do ensino básico de estados e municípios, que passou de R$ 383 milhões em 2006 – na versão Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – para R$ 5,3 bilhões em 2009 – na versão Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).

Cabe ainda destacar que os gastos de consumo intermediário (custeio direto) em saúde e educação também voltaram a crescer no período recente (posterior a 2005), em ritmo mais acelerado que nas demais funções, o que parece ser um bom indicador.

11. Na prática, a emenda determina que haja um piso de gastos em saúde, corrigido anualmente pela aplicação da taxa nominal de crescimento do PIB do ano anterior. Se, em determinado ano, o gasto supera o piso, ele passa a ser a base sobre a qual será aplicada a taxa de crescimento do PIB para efeitos de determinação do novo piso.

TABELA 1
Decomposição e evolução das transferências intergovernamentais da União
(Em milhões de R$ de junho de 2010)[1]

Classificação		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferências legais e constitucionais	Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados (FPM e FPE)	59.961	54.124	55.057	65.404	69.535	76.636	88.729	81.857	82.066
	IPI-Exportação	2.921	2.194	3.185	2.603	2.818	3.095	3.248	2.373	2.569
	Lei Kandir e Fundo de Fomento às Exportações (FEX)	5.523	4.733	5.059	5.309	4.855	4.136	5.272	3.681	1.597
	Fundef e Fundeb	11.345	10.768	11.064	12.599	13.098	16.231	20.540	20.496	20.467
	Salário-educação	3.855	3.736	3.870	4.327	4.869	5.283	5.692	6.027	6.220
	Imposto sobre Operações Financeiras e Imposto Territorial Rural (IOF e ITR)	202	197	197	171	187	189	188	246	284
	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	-	-	1.482	2.236	2.152	2.157	1.752	1.011	1.605
	Outras	-	-	64	58	60	64	66	81	890
	Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	4.887	4.753	5.320	5.556	6.321	6.982	7.123	7.567	7.594
	Royalties do petróleo	5.813	8.169	8.453	10.077	10.954	10.464	15.082	10.437	13.108
	Outros *royalties*	1.803	1.860	1.852	1.949	2.009	2.131	2.260	2.207	2.095
Transferências vinculadas a programas de saúde e educação	SUS, PAB e PSF	18.756	19.216	23.370	24.622	26.805	30.428	31.246	32.912	34.922
	Assistência farmacêutica	25	759	1.047	1.406	1.799	2.106	2.521	3.040	3.095
	Vigilância em saúde	-	-	858	976	978	968	1.233	1.348	1.389
	Prevenção à AIDS	-	69	144	153	150	171	153	136	177
	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu)	-	-	-	-	-	-	279	359	344

(Continua)

(Continuação)

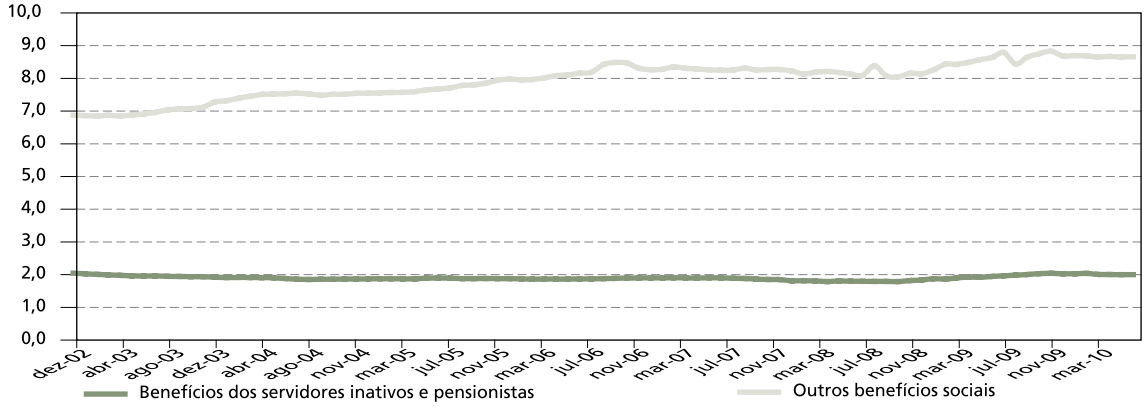
Classificação		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferências vinculadas a programas de saúde e educação	Complementações do FUNDEF e FUNDEB	700	478	643	541	383	2.333	3.479	5.324	4.991
	Alimentação escolar	1.398	1.361	1.359	1.532	1.781	1.764	1.631	2.106	2.267
	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	500	423	445	362	383	551	757	1.069	1.310
	Transporte escolar	-	-	320	309	331	338	413	492	579
Transferências voluntárias	Saúde e educação	4.323	2.129	2.835	2.898	3.860	3.077	2.972	3.091	5.338
	Outras funções	11.986	5.592	6.445	5.506	7.700	9.491	15.068	15.248	17.174
Subtotal		**133.996**	**120.561**	**133.068**	**148.593**	**161.027**	**178.597**	**209.703**	**201.107**	**210.078**
Consumo intermediário	Saúde e educação	15.220	12.551	9.963	9.692	9.998	11.131	11.530	12.360	13.265
	Outras funções	20.786	15.337	18.548	20.546	20.190	21.953	21.700	23.241	24.429

Elaboração própria com dados do Siafi e da série do PIB mensal nominal do BCB.
Obs.: Os valores do ano de 2010 correspondem ao montante acumulado em 12 meses até junho de 2010.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É importante considerar que, embora expressivo, o aumento das transferências intergovernamentais não é o principal determinante da expansão das transferências como um todo. O componente das despesas que mais cresce são as transferências às famílias, que, em valores anualizados e reais, expandiram-se R$ 130,8 bilhões de 2002 a 2010. O gráfico 4 mostra a expansão quase contínua dos benefícios sociais (exceto no período de acentuado crescimento econômico experimentado de outubro de 2006 a outubro de 2008), que aumentaram sua participação no PIB em quase 2% no período de 2002 a 2010. Conforme será tratado nas próximas seções, esta expansão se deve em grande medida à estratégia do governo federal de promover redistribuição de renda via gasto social, por meio da política de expansão do Bolsa Família e, principalmente, de valorização do salário mínimo, que funciona como referência para grande parte dos benefícios assistenciais e previdenciários.

Do exposto até aqui, pode-se concluir que as transferências do governo federal cresceram substancialmente no período de 2002 a 2010, seja pelo lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, seja pelo processo de expansão das transferências intergovernamentais, incluindo-se aquelas relacionadas às áreas de saúde e educação. Não obstante, houve relativa estabilidade das despesas de consumo intermediário (custeio) e mesmo das despesas diretas não financeiras da União. Em grande medida, esta estabilidade se deve ao fato de que o governo federal deixou de executar ou contratar diretamente determinados serviços públicos, notadamente na área de saúde, com contrapartida na distribuição de recursos e competências aos estados e municípios.

GRÁFICO 4
Transferências do governo federal às famílias
(Em participação percentual no PIB)



Elaboração própria com utilização de dados do Siafi e da série do PIB mensal nominal do BCB.
Obs.: Valores acumulados em 12 meses.

O diagnóstico macroeconômico sugere, portanto, que o governo federal está consolidando um padrão de intervenção cada vez 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. Cumpre observar que as raízes deste processo remontam ao período anterior, mas foram aprofundadas nos últimos anos. Embora a União esteja também buscando ampliar sua intervenção direta sobre a demanda agregada, principalmente depois da crise de 2009, sua participação no consumo e na FBCF das administrações públicas é hoje pouco superior a 25% do total. Indiretamente, entretanto, o governo federal financia até 21% desta conta por meio de transferências intergovernamentais, além de financiar uma parte do consumo das famílias por transferências previdenciárias e assistenciais (reduzidíssimas na esfera estadual e municipal).[12]

Esse crescente papel do governo federal na redistribuição federativa e social de parte considerável da renda nacional suscita uma série de questionamentos. Ele é bem-sucedido em tornar a distribuição social e regional da renda mais equitativa e em melhorar a qualidade dos serviços públicos? Quais são os limites e dilemas de tais estratégias redistributivas via gasto público? As próximas seções se dedicarão a estas questões.[13]

12. Ver Gobetti (2010) para mais detalhes sobre a decomposição da FBCF das administrações públicas por esfera governamental.
13. Antes de prosseguir, cabe um breve comentário. Há intenso debate entre os economistas sobre a interpretação da estabilidade das despesas diretas em proporção do PIB – durante um período em que a economia brasileira cresceu de maneira mais vigorosa – como sinal de controle ou descontrole das contas públicas. De fato, conjunturas de maior crescimento podem mascarar a expansão das despesas, assim como conjunturas de fraco desempenho econômico podem acentuar determinadas tendências de aumento do gasto. Entretanto, a análise das variáveis fiscais como proporção do PIB ainda é a forma mais apropriada e disseminada na literatura, o que não invalida que, complementarmente, sejam verificadas as taxas de crescimento (ou queda) reais. De qualquer forma, por um lado, é natural – e até certo ponto desejável – que determinados gastos de consumo sejam ampliados à medida que a economia cresça e o governo amplie investimentos ou se dedique à gestão dos programas que estão se expandindo. Por outro lado, é esperado que determinadas despesas sejam contidas com o processo de descentralização, sendo necessário avaliar sua evolução a partir de uma visão mais minuciosa. É importante examinar quais elementos do gasto de custeio e de salários estão crescendo mais, e qual sua relação com as prioridades da administração pública federal. Não obstante, conclusões mais qualificadas nesta direção exigem estudos mais aprofundados, que fogem aos objetivos e limites deste capítulo.

3 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O PROBLEMA FEDERATIVO

O crescimento recente das transferências da União para estados e municípios parece ter freado um pouco as críticas de governadores e prefeitos sobre a *centralização tributária*. A participação de estados e, principalmente, municípios na carga tributária nacional voltou a crescer depois de muitos anos em que o governo federal fermentou sua fatia no bolo por intermédio de contribuições sociais não partilhadas.

Conforme mostrado na seção anterior, o avanço dos estados e municípios sobre a renda disponível da administração pública tem crescido por dois fatores fundamentais que se aprofundaram no período recente:

- crescimento das transferências ligadas à repartição de receitas, inclusive como proporção do PIB (apesar do recuo em 2009, explicado principalmente pelas desonerações tributárias do IPI e pela queda do preço do petróleo e, consequentemente, da receita de *royalties*); e
- ampliação dos repasses de recursos do governo federal vinculados a programas de saúde e educação.

Apesar de tal processo sugerir um avanço em relação ao passado de centralização fiscal, existem alguns questionamentos e dúvidas sobre seus efeitos no que se refere à redução dos *desequilíbrios verticais e horizontais* na Federação brasileira, bem como sobre a estrutura de prestação de serviços públicos à sociedade.

Os desequilíbrios verticais dizem respeito às diferenças que existem na capacidade de cada esfera da Federação financiar com recursos próprios suas despesas ou responsabilidades. Não se trata de um balanço entre receitas e despesas auferidas (ou resultado nominal), mas de um balanço entre receitas e despesas potenciais, que define a *brecha fiscal* de um governo. Em tese, as transferências intergovernamentais deveriam ser utilizadas para reduzir as brechas primárias dos governos regionais, originadas pela insuficiência da arrecadação própria em suprir os meios necessários à oferta adequada de serviços públicos. O problema é que a receita disponível do governo central, líquida de transferências, também pode ser insuficiente para cobrir todas as suas responsabilidades – sejam elas relacionadas a serviços públicos ou aos serviços da dívida. Dessa forma, os desequilíbrios verticais precisam ser analisados de forma relativa.

No caso brasileiro, uma vez que a ampliação de transferências da União para estados e municípios tem sido acompanhada de um processo de descentralização de competências e responsabilidades, não é possível assegurar que os desequilíbrios verticais tenham sido reduzidos. Os prefeitos, em particular, repetidamente queixam-se de que os programas sociais criados pelo governo federal implicam gastos adicionais (e permanentes) na esfera municipal que superam em muito as contrapartidas financeiras da União, o que torna necessário um estudo mais aprofundado sobre o assunto.[14]

14. Atualmente, existem cerca de 380 programas federais cuja execução depende de emprego de pessoal por parte dos municípios. É o caso do Programa Saúde da Família (PSF), que prevê repasse da União no valor de até R$ 8.100 por equipe, composta por um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde. O custo estimado por equipe pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2009) chega a R$ 30 mil mensais em alguns casos, o que, mesmo se estiver superestimado, indica uma provável lacuna de financiamento. Os municípios também são responsáveis pelo cadastro do Bolsa Família, recebendo por sua manutenção o valor de R$ 2,50 por família-ano, o que nitidamente não cobre os custos de pessoal.

No entanto, os resultados fiscais obtidos pelos estados e municípios têm melhorado significativamente nos últimos anos. Isto sugere que, a menos que os entes subnacionais estejam deixando de cumprir suas responsabilidades na área social, as novas receitas advindas da arrecadação própria e das transferências intergovernamentais estão preenchendo parte da brecha fiscal dos governos regionais.

Assim, embora não haja um diagnóstico definitivo sobre a evolução dos desequilíbrios fiscais verticais da Federação, há indicações de que a situação evoluiu em comparação ao quadro existente há dez anos.

Nesse contexto, tem-se destacado a preocupação com outra natureza de desequilíbrio fiscal na Federação brasileira, denominado horizontal, por se verificar entre entes de uma mesma esfera da Federação, ou seja, entre as 27 Unidades da Federação (UF) e entre os 5.564 municípios. Os desequilíbrios horizontais existem em virtude da incapacidade de o sistema de transferências intergovernamentais equalizar as diferenças de brecha fiscal existentes nas esferas estadual e municipal.

O estudo de Alencar e Gobetti (2009), por exemplo, indica enorme *regressividade* no atual sistema de transferências de receitas públicas para municípios, no qual dominam transferências devolutivas sobre as distributivas, o que favorece justamente os entes mais ricos em termos de PIB *per capita* ou os que apresentam uma melhor dotação própria de receitas.

Utilizando-se uma terminologia semelhante à deste estudo, foi realizada uma desagregação da receita livre dos municípios de acordo com suas fontes de transferências e sua receita própria. Os componentes da receita livre estão apresentados no quadro 2. A receita livre do município corresponde à soma da sua arrecadação tributária com o total que recebe de transferências intergovernamentais – provenientes da União, dos estados e de outros municípios, ou resultantes de convênios e consórcios públicos – e é uma medida da quantia de que o município dispõe para ofertar serviços públicos aos seus cidadãos. Por isto, o sistema de transferências será analisado a partir dos seus efeitos sobre a desigualdade da distribuição da receita livre *per capita* da população dos municípios, partindo-se do princípio de que ele deve servir para equalizar, pelo menos parcialmente, a capacidade de oferta dos serviços públicos.

Para cada um desses componentes, foram calculadas as participações na receita total e respectivas medidas de desigualdade (razões de concentração) e de regressividade da distribuição da receita livre *per capita* da população dos municípios no Brasil, que estão apresentados na tabela 3.[15] Também é apresentada, na tabela 4, a decomposição dinâmica da mudança no índice de Gini da distribuição da receita livre *per capita* da população dos municípios, utilizando-se a metodologia apresentada em Soares (2006) e Hoffmann (2006).

15. A partir da classificação de Alencar e Gobetti (2009), foram realizadas algumas adaptações, como a explicitação das transferências a programas de saúde e educação, que é possível para as informações a partir de 2004, e das compensações financeiras pela exploração de recursos naturais. Por este motivo, o período de análise é de 2004 a 2008, último ano com informações disponíveis no Finbra, o banco de dados das finanças municipais organizado pelo Tesouro Nacional. A receita livre *per capita* corresponde à razão entre a receita livre do município e sua população. No cálculo das medidas de desigualdade, a população dos municípios com informações disponíveis foi ordenada de acordo com sua receita livre *per capita*.

QUADRO 2
Composição da receita livre municipal

Transferências devolutivas	Cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), IOF, ITR, salário-educação, IPI, FEX, da Lei Kandir, e da Cide; e outras participações nas receitas da União e dos estados.
Transferências redistributivas	Cota-parte do FPM e do Fundo Especial do Petróleo.
Transferências a programas de saúde e educação	Transferências de recursos ao SUS, FNAS, FNDE e Fundeb; e demais transferências intergovernamentais para programas de saúde e educação.
Transferências de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Cota-parte da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos e minerais; *royalties*; participação especial do petróleo; e demais transferências de compensações financeiras.
Transferências discricionárias	Transferências a consórcios públicos; transferências de convênios da União, estados e municípios; e outras transferências intergovernamentais.
Receitas tributárias	Receita de impostos, taxas e contribuições – arrecadação própria bruta.
Receita livre	Soma da receita tributária e do total das receitas de transferências.

Elaboração do autor.

TABELA 2
Componentes da receita livre *per capita* anual da população dos municípios no Brasil (2004 e 2008)

Componentes da receita livre	Receita livre *per capita* (R$)[1]		Taxa de crescimento (%)	Participação na receita total (%)	
	2004	2008		2004	2008
Transferências devolutivas	253,16	309,86	22,39	27,8	23,8
Transferências redistributivas	152,54	235,47	54,37	16,7	18,1
Transferências a programas de saúde e educação	216,16	361,20	67,10	23,7	27,7
Transferências discricionárias	38,02	46,14	21,35	4,2	3,5
Transferências de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	7,39	28,80	289,75	0,8	2,2
Receitas tributárias	244,50	321,95	31,68	26,8	24,7
Receita livre *per capita* (total)	911,77	1.303,43	42,96	100,0	100,0

Elaboração do autor a partir dos dados do Finanças do Brasil (Finbra).
Nota: [1]Valores reais a preços médios de 2009, deflacionados pelo IPCA.
Obs.: Considera-se uma amostra de 4.904 municípios – que contêm cerca de 93% do total da população do país – com informações disponíveis no Finbra nos anos de 2004 e 2008.

TABELA 3
Decomposição da mudança da desigualdade na distribuição da receita livre *per capita* dos municípios no Brasil (2004 a 2008)

Componentes da receita livre	Razão de concentração (medida de desigualdade)		Medida de regressividade		Decomposição da queda na desigualdade (%)
	2004	2008	2004	2008	
Transferências devolutivas	0,310	0,307	0,083	0,104	18,17
Transferências redistributivas	-0,004	0,036	-0,232	-0,167	-17,88
Transferências a programas de saúde e educação	0,098	0,060	-0,129	-0,144	64,21

(Continua)

(Continuação)

Componentes da receita livre	Razão de concentração (medida de desigualdade)		Medida de regressividade		Decomposição da queda na desigualdade (%)
	2004	2008	2004	2008	
Transferências discricionárias	0,089	0,113	-0,138	-0,090	-6,83
Transferências de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	0,624	0,664	0,397	0,461	-27,48
Receitas tributárias	0,409	0,358	0,182	0,155	69,82
Receita livre *per capita* (total)	0,227	0,203	-	-	100,00

Elaboração do autor a partir dos dados do Finbra.
Obs: 1. A razão de concentração da receita total é o índice de Gini.
2. Considera-se uma amostra de 4.904 municípios – que contêm cerca de 93% do total da população do país – com informações disponíveis no Finbra nos anos de 2004 e 2008.

A tabela 3 mostra as medidas de regressividade de cada um dos tipos de transferências. A medida de regressividade apresenta valores positivos para os componentes mais concentrados entre os ricos, isto é, quando são regressivos. Os valores negativos são daqueles componentes progressivos ou mais concentrados entre os municípios mais pobres da distribuição da receita livre *per capita*. O maior valor absoluto desta medida indica um maior grau de regressividade (quando positivo) ou de progressividade (quando negativo).

Os resultados sugerem que as principais distorções do sistema de transferências estão nas transferências devolutivas ou compensatórias (como a cota-parte do ICMS, IPVA etc.) e nas compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (principalmente petróleo). Estas transferências são regressivas (apresentam medidas de regressividade positivas) e predominam em termos de peso na receita total sobre as transferências redistributivas (sobretudo o FPM), contribuindo fortemente na desigualdade da distribuição da receita livre *per capita*. É claro que se pode argumentar, diante de tal constatação, que a função primordial de tais transferências não é promover equidade, mas viabilizar ganhos de eficiência no lado da arrecadação tributária, devolvendo ao governo local uma receita que ele foi impedido de arrecadar sobre sua base tributária.

Contudo, se forem analisados os critérios que atualmente balizam o retorno do ICMS e as compensações financeiras, por exemplo, verificam-se inconsistências econômicas. No caso do ICMS, a receita retorna aos municípios de acordo com o valor adicionado da produção, e não com o local de moradia dos consumidores que pagaram o imposto. Esta situação gera distorções enormes, principalmente nos municípios que são sedes de refinarias e hidrelétricas, que acabam tendo uma elevada receita livre *per capita*. Algo semelhante acontece com os municípios beneficiários das compensações financeiras pela exploração do petróleo. O critério principal de divisão dos *royalties* e das participações especiais do petróleo é o da confrontação com os campos e poços localizados em mar, o que não tem coerência socieconômica, tampouco ambiental, e beneficia um número reduzido de prefeituras, como aponta Serra (2005).

Mesmo com esses problemas, os resultados sugerem uma ligeira redução da desigualdade da receita livre *per capita* dos municípios. O índice de Gini passou de 0,227 em 2004 para 0,203 em 2008, segundo a tabela 3. Entre os fatores que mais contribuíram para esta queda, destacam-

se a redução da desigualdade das receitas tributárias dos municípios (69,82%) e a expansão das transferências de programas de saúde e educação (64,21%). O primeiro destes fatores se deve ao crescimento proporcionalmente maior das receitas tributárias dos pequenos e médios municípios, principalmente as provenientes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

O segundo fator diz respeito às crescentes transferências da União para os programas de saúde e educação que, conforme foi visto na seção anterior, aumentaram sua participação no PIB em cerca de 0,6% no período de 2002 a 2010. É digno de nota que as transferências de programas de saúde e educação se mostraram progressivas, com medida de regressividade negativa, isto é, mais concentradas nos municípios com menor receita livre *per capita*, além de orientadas para a provisão de serviços com um grande impacto sobre o bem-estar da população. Uma possível explicação para este resultado é o fato de que houve uma priorização da atenção básica da saúde no período analisado, tendo em vista que as transferências para saúde na alta e média complexidade tendem a se concentrar em municípios mais ricos.

Todavia, as transferências de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais contribuíram substancialmente para o aumento da desigualdade. Sua contribuição para a queda de desigualdade foi negativa (-27,48%) pelo fato de terem aumentado sua participação na receita total e se tornado ainda mais regressivas: a medida de regressividade aumentou de 0,397 para 0,461.

A análise sugere que existem grandes distorções no sistema de transferências, sobretudo nas transferências *devolutivas* e nas compensações financeiras pela exploração de recursos naturais. Mesmo assim, as evidências apresentadas na tabela 3 são de que os desequilíbrios horizontais (ao menos no âmbito dos municípios e no que diz respeito à receita livre *per capita* da população dos municípios) estão se reduzindo em função do crescimento econômico, que tem beneficiado a arrecadação própria dos pequenos municípios, e da expansão das transferências vinculadas a programas de saúde e de educação.[16]

É importante observar que este movimento depende da manutenção do crescimento econômico e da carga tributária, beneficiando os pequenos municípios; e da contínua expansão das transferências da União que desempenharam um papel progressivo. Atualmente os desequilíbrios horizontais parecem estar se reduzindo, mas nada impede que também ocorram movimentos em sentido contrário, que acentuem as desigualdades pela ampliação de transferências regressivas. Este, aliás, é um risco bem concreto, na medida em que a receita de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, que apresentou o maior grau de regressividade na tabela 3, deve ganhar mais importância no bolo de transferências federais com a expansão esperada dos *royalties* do petróleo.

16. Um fator explicativo adicional para o crescimento da arrecadação própria está ligado às mudanças ocorridas na legislação do ISS – desde a Emenda Constitucional nº 37 de 2002 e a Lei Complementar nº 116 de 2003 –, com a ampliação e atualização da lista de serviços sujeitos à tributação, facilitando sua cobrança por parte dos pequenos municípios, e as medidas com intuito de coibir a "guerra fiscal" do ISS.

Mesmo as transferências redistributivas que apresentam um caráter progressivo precisam ser aperfeiçoadas, como é o caso do FPE, cujos percentuais de divisão entre as UFs foram fixados depois da Constituição de 1988, mesclando-se critérios técnicos (inverso da renda *per capita*) e políticos (reserva de 85% dos recursos para Norte, Nordeste e Centro-Oeste), voltados a privilegiar as ditas regiões menos desenvolvidas do país. Mendes, Boueri e Blanco (2008) mostram que, embora tal fundo realmente desloque receita de estados mais ricos, como São Paulo, ele também sobrefinancia algumas UFs (Acre, Roraima, Amapá e Tocantins) em detrimento de outras mais carentes (Maranhão, Alagoas, Piauí e Paraíba).

O grau de desequilíbrio na distribuição regional das receitas está evidenciado na tabela 4, que mostra a receita *per capita* anual das UFs (incluindo recursos dos estados e municípios), antes e depois das transferências intergovernamentais para o ano de 2008.[17] Estes resultados e números indicam que, embora muito se reclame da insuficiência de transferências da União para estados e municípios, existem distorções mais sérias em função da distribuição dos recursos entre as UFs, que é feita de uma forma que pouco contribui para a superação das desigualdades iniciais na receita própria de cada ente.

Nessas circunstâncias, em que o sistema de transferências intergovernamentais carece de um efetivo mecanismo de equalização horizontal das brechas fiscais, repete-se em termos federativos o dilema que se vivencia na esfera social: o bolo fiscal precisa crescer muito para reduzir o número de estados ou municípios subfinanciados. Tal situação, portanto, parece indicar a necessidade de uma reforma ampla no federalismo fiscal brasileiro e, particularmente, no sistema de transferências intergovernamentais, com o objetivo de introduzir mecanismos mais efetivos de equalização da brecha fiscal, como ocorre em outras federações modernas.

Por fim, devem-se reconhecer algumas limitações dessa análise que foca os recursos disponíveis e não os resultados da aplicação dos recursos. Faz-se necessário um estudo complementar (e de difícil execução) que analise a relação entre a evidência de maior disponibilidade e melhor distribuição dos recursos livres dos municípios com a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Vale ressaltar que o atual sistema de transferências intergovernamentais brasileiro não dispõe de mecanismos adequados de responsabilização e incentivos, predominando as transferências incondicionais (ou sem contrapartida) em relação às condicionais (ou com contrapartida), conforme analisado por Duarte, Luz e Gerardo (2009).

17. A receita *per capita* mais elevada do Distrito Federal se explica pela existência do FCDF, voltado a financiar a folha de servidores das áreas de saúde, educação e segurança pública na capital federal, detentora da maior renda *per capita* do país.

TABELA 4
Receita disponível *per capita* anual das UFs, com e sem as transferências intergovernamentais (2008)

	UFs (E)			MUNICÍPIOS (M)			TOTAL (E+M)		
UF	Receita própria	Transferências	Receita disponível	Receita própria	Transferências	Receita disponível	Receita própria	Transferências	Receita disponível
AC	959	2.096	3.055	88	741	828	1.047	2.836	3.884
AL	641	431	1.072	112	721	833	752	1.152	1.904
AM	1.658	21	1.679	190	772	963	1.848	794	2.642
AP	985	2.421	3.406	97	642	739	1.082	3.063	4.145
BA	872	119	990	133	663	796	1.005	782	1.786
CE	726	193	918	119	641	761	845	834	1.679
DF	3.083	3.342	6.424	0	90	90	3.083	3.432	6.515
ES	2.379	-234	2.145	328	1.089	1.417	2.707	855	3.562
GO	1.352	-49	1.302	245	713	958	1.596	664	2.260
MA	510	406	916	95	663	758	605	1.069	1.674
MG	1.590	-178	1.412	223	767	991	1.814	589	2.403
MS	2.171	-229	1.942	314	973	1.286	2.485	744	3.228
MT	1.858	31	1.889	209	845	1.055	2.067	877	2.944
PA	715	262	977	133	629	762	849	890	1.739
PB	665	414	1.079	101	697	798	766	1.111	1.877
PE	889	142	1.031	160	604	764	1.049	746	1.795
PI	607	469	1.076	74	684	757	681	1.152	1.833
PR	1.262	-126	1.136	264	757	1.021	1.526	631	2.158
RJ	1.383	129	1.512	489	766	1.256	1.873	895	2.768
RN	940	451	1.391	154	800	954	1.094	1.251	2.345
RO	1.345	531	1.875	146	727	873	1.491	1.257	2.748
RR	1.017	2.592	3.608	161	726	887	1.178	3.318	4.496
RS	1.725	-234	1.491	290	806	1.095	2.015	572	2.587
SC	1.729	-247	1.482	301	830	1.131	2.030	583	2.613
SE	1.036	783	1.819	141	817	958	1.177	1.600	2.777
SP	2.376	-514	1.862	555	819	1.374	2.931	305	3.236
TO	1.016	1.365	2.380	148	985	1.134	1.164	2.350	3.514

Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

4 AS TRANSFERÊNCIAS ÀS FAMÍLIAS E O CONFLITO DISTRIBUTIVO

As transferências às famílias têm sido a principal causa da expansão das despesas não financeiras da União, respondendo por quase 80% do aumento de 2,5 p.p. do PIB verificado de 2002 ao primeiro semestre de 2010.

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 destes 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 5 mostra os resultados desta decomposição.

Observa-se 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 macroeconômico, na medida em que – ao lado do crédito – é fator determinante da expansão da demanda doméstica.

Essas despesas dependem 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 para 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.[18]

TABELA 5
Crescimento das transferências da União às famílias em proporção do PIB: participação dos componentes (2004 a 2010[1])
(Em %)

Transferências às famílias	Contribuição (%)
Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	11,9
Benefícios do RGPS	33,1
Benefícios no valor do salário mínimo	16,5
Expansão da cobertura	4,3
Valorização do salário mínimo	12,2
Demais benefícios do RGPS	16,6
Benefícios assistenciais da Loas	16,2
Benefícios no valor do salário mínimo	16,1
Expansão da cobertura	5,9
Valorização do salário mínimo	10,3
Demais benefícios da Loas	0,1
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**

Elaboração do autor com dados do Siafi e do Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social (MPS).
Nota: [1]Montante acumulado em 12 meses até o primeiro semestre.

18. No período de janeiro de 2002 a janeiro de 2010, o salário mínimo quase triplicou, em termos nominais, passando de R$ 180 para R$ 510, com uma valorização em termos reais de quase 70%, utilizando-se o IPCA como deflator.

A tabela 5 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 responde pela maior parte do aumento da participação das transferências às famílias no PIB. 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. Conforme apontado em vários trabalhos nas coletâneas de Barros, Foguel e Ulyssea (2006; 2007) e em Ipea (2009), 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.[19] Diferentemente do que afirmam os críticos, as políticas redistributivas não geraram distorções sérias no mercado de trabalho, e o período recente se caracterizou por forte expansão do emprego formal, com aumento do salário real dos trabalhadores mais pobres.

Existem, entretanto, divergências entre os economistas sobre o fato de ter havido ou não queda na desigualdade da distribuição funcional da renda, em virtude de as análises da desigualdade de renda se basearem em pesquisas domiciliares que não captam adequadamente os rendimentos da propriedade. Ademais, da mesma forma que as transferências previdenciárias e assistenciais cresceram no período recente, também se expandiram as transferências a título de juros, em benefício das classes mais altas.

Contudo, é consenso que houve uma forte expansão dos rendimentos da população mais pobre do país, e que as políticas redistributivas desempenharam papel essencial neste processo. Além disto, o ganho de poder de compra da população mais pobre contribuiu para o vigor da demanda interna dos últimos anos. Isto porque esta camada da população possui uma propensão marginal a consumir mais elevada e um padrão de consumo com forte presença dos "bens salários", cuja produção é intensiva em trabalho.

A transferência de renda para esta camada da população significa aumento correspondente da demanda por bens de consumo e estímulos à produção e ao emprego. Sob determinadas condições favoráveis de oferta (inclusive de crédito), as empresas respondem

19. De acordo com Ipea (2009), o índice de Gini da distribuição da renda domiciliar *per capita* no Brasil caiu de 0,594 para 0,544 nos anos de 2001 a 2008. As contribuições para esta queda são de 19% dos rendimentos do trabalho iguais ao salário mínimo, 12% dos programas sociais de transferências de renda, 9% dos rendimentos da previdência iguais ao salário mínimo e 6% da Loas. Por sua vez, a redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho diferentes do salário mínimo responde por 45% do total.

às pressões de demanda com sucessivas rodadas de expansão da produção e do emprego e, consequentemente, dos salários e lucros. Este é o mecanismo dinâmico implícito no *multiplicador keynesiano*, e que, na visão de vários economistas heterodoxos, está em pleno vigor na economia brasileira do período atual, configurando-se um regime macroeconômico comandado pelos salários (ou *wage-led,* na terminologia internacional). Segundo esta visão, os efeitos do aumento da demanda interna sobre a lucratividade das empresas mais que compensam os eventuais efeitos adversos do crescimento real dos salários sobre o custo da mão de obra.

O crescimento da economia brasileira não pode ser atribuído exclusivamente à estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social. Não há, por ora, estudos definitivos que mostrem quanto do crescimento foi proporcionado pelas políticas redistributivas *vis-à-vis* as condições externas favoráveis que prevaleceram até meados de 2008, ou mesmo diante das decisões autônomas de investimento e das transformações relativas ao mercado de crédito. Pode-se afirmar, entretanto, que existe um expressivo reconhecimento de sua importância.

Da mesma forma, a existência hoje de uma sólida estrutura de proteção social no Brasil, materializada em benefícios previdenciários e assistenciais que superam a cifra de 10% do PIB no país, proporcionou um importante amortecedor contra os efeitos da crise global, permitindo que o Brasil tenha atravessado a crise mundial sem grandes sequelas. Evidentemente, os demais estímulos fiscais anticíclicos colocados em prática durante a crise, incluindo-se a expansão do gasto social, bem como a oferta de crédito por parte dos bancos públicos, foram decisivos para a rápida recuperação da economia brasileira. Mas possivelmente não teriam surtido o mesmo efeito na ausência da rede de proteção social previamente estabelecida, que desempenha a função de estabilizador automático da demanda interna.

Apesar dos méritos da estratégia redistributiva e da estrutura de proteção social, há um crescente questionamento sobre as condições fiscais de sua sustentação no médio e no longo prazo sem novos aumentos da carga tributária. Na realidade, a escalada ascendente das transferências de assistência e previdência social foi acompanhada pelas sucessivas elevações da carga tributária bruta desde a promulgação da Constituição de 1988. Mesmo que não explique totalmente o aumento da carga tributária, a expansão das transferências de assistência e previdência social apresenta forte correlação com ela.

A carga tributária bruta passou de 23,4% em 1988 para atingir o pico histórico de 34,8% do PIB em 2008. Estima-se que a carga tributária bruta de 2010 retome o patamar de 2008, após a queda conjuntural em 2009 causada pela desaceleração econômica e o conjunto de desonerações tributárias que fizeram parte do pacote fiscal anticíclico. Em termos históricos, a carga tributária bruta observou modificação semelhante no regime autoritário do governo militar, saindo de 15,8% para 26,5% do PIB de 1962 a 1970, elevação atribuída ao forte crescimento do milagre econômico e à reforma tributária de 1967. Porém, neste período a política de transferência de renda era pouco expressiva.

Numa conjuntura democrática, a continuidade da escalada na carga tributária tende a enfrentar crescentes pressões contrárias de setores organizados da sociedade, mesmo que tenha como contrapartida o aumento de transferências às famílias, e ainda que não seja procedida mediante aumento de alíquotas de impostos. É curioso observar, por exemplo, que desde 2005 as desonerações tributárias passaram a predominar sobre as onerações e, mesmo assim, a carga tributária seguiu crescendo.

Esse paradoxo de desonerações tributárias e aumento da carga tributária pode ser atribuído fundamentalmente ao padrão de crescimento econômico favorável do período recente.[20] Isto ocorre porque a estrutura tributária brasileira se caracteriza pelo grande peso dos tributos sobre os bens e serviços e a folha salarial, em termos de bases de incidência, e sobre a indústria e o setor financeiro, em termos setoriais. Por isso, os períodos de maior (ou menor) crescimento relativo do consumo, do emprego formal, da produção industrial e do crédito configuram um padrão favorável para a arrecadação tributária que tende a elevar (ou reduzir) a carga tributária, como é o caso do período recente. Neste sentido, é possível associar a estratégia de redistribuição de renda via ampliação do gasto social com o dinamismo da demanda interna e a expansão da carga tributária.

Em contrapartida, a estrutura tributária possui características extremamente perversas no que diz respeito à eficiência e competitividade do setor produtivo, bem como ao seu grau de regressividade, conforme apontado por Varsano *et al.* (1998) e Silveira (2008), entre tantos outros. Além disso, há evidências de que o aumento da carga tributária verificado no Brasil nos últimos 20 anos foi prejudicial à qualidade da estrutura tributária, tendo em vista que ocorreu primordialmente pela expansão das contribuições sociais de incidência cumulativa e regressiva, reforçando suas características contrárias ao crescimento e à equidade.

Tem-se, assim, um modelo que pode ser contraditório. A estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social tem sido bem-sucedida no sentido de aumentar os rendimentos das camadas mais pobres do país e dinamizar a demanda interna. Mas ao mesmo tempo pode estar relacionada à (e ser viabilizada pela) expansão da carga tributária e piora da qualidade da tributação, com características anticrescimento e antiequidade que podem neutralizar os efeitos iniciais. Por ora, os efeitos progressivos parecem ter predominado. Mas não é possível descartar as hipóteses de que os efeitos anticrescimento e antiequidade venham a predominar no futuro, ou mesmo de que as pressões contrárias ao contínuo crescimento da carga tributária, numa conjuntura em que a preocupação com o equilíbrio fiscal parece ter se consolidado, criem restrições à expansão do gasto social.

20. Esta afirmação é corroborada por Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB (2007, p.2), Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) e Gobetti e Orair (2009), entre outros. É claro que ocorreram onerações tributárias no período. Porém, pode-se admitir que, no agregado, algumas medidas contrárias adotadas – com destaque para a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – pelo menos neutralizaram as onerações. Como observam os técnicos da SRFB (2007, p.2): "As alterações promovidas na legislação tributária, especialmente a partir de 2005, ocorreram sempre no sentido de desonerar produtos ou setores considerados estratégicos para a economia, não se verificando, nesse período, nenhum aumento de alíquota ou da base de cálculo. Por essa razão, o desempenho da arrecadação, observado em 2007, decorreu, fundamentalmente, de fatores ligados ao crescimento econômico e à maior presença fiscal por parte da administração tributária".

Dessa forma, é plausível questionar se o Brasil deve persistir neste modelo, que retira renda dos mais pobres pela via tributária e devolve pela via do gasto social, ou se, alternativamente, deve avançar em uma reforma tributária que reduza a regressividade da tributação e, com isso, eleve a renda disponível das classes mais baixas. Não se trata de negar os méritos da redistribuição de renda via gasto social e da estrutura de proteção social, mas reconhecer seus limites e a necessidade de complementá-la com uma política tributária mais justa e mais eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou evidências que permitem refutar o senso comum que tem se cristalizado no Brasil em torno da percepção de que o governo central é "gastador" e "concentrador" de recursos. O consumo do governo federal, entendido como o total gasto com salários e compras de bens e serviços, além de não ter crescido em perspectiva histórica, responde por apenas 20% do consumo das administrações públicas, com tendência de decréscimo proporcional.

Por meio de mudanças estruturais previstas na Constituição de 1988 ou inauguradas na década de 1990, e por meio de políticas aprofundadas no governo Lula, o governo federal se dedica cada vez mais a um papel de transferidor e redistribuidor de recursos. Conforme mostrado, quase toda a expansão de despesas não financeiras registradas na esfera federal de 2002 ao primeiro semestre de 2010 se refere ou a transferências previdenciárias e assistenciais às famílias ou a transferências aos estados e municípios.

Esse padrão de intervenção governamental via transferências apresenta importantes efeitos distributivos, tanto na sociedade quanto na Federação brasileira. Na sociedade, os efeitos positivos são mais nítidos, uma vez que os programas sociais e grande parte dos benefícios previdenciários e assistenciais, vinculados ao salário mínimo, 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.

Na Federação brasileira, os efeitos distributivos das transferências intergovernamentais são menos claros. Uma parcela importante das transferências intergovernamentais tem caráter regressivo, ou seja, beneficia proporcionalmente mais os entes mais ricos ou mais bem dotados, principalmente na esfera municipal. A expansão recente das transferências federais, entretanto, foi puxada em grande medida por repasses para programas de saúde e educação, que parecem estar contribuindo para uma redução da desigualdade, de acordo com a análise realizada na seção 3.

Apesar dos avanços desta estratégia distributiva via transferências, há limites bastante claros para sua continuidade. No caso das transferências às famílias, novas expansões dependem de acréscimos da carga tributária, o que não somente encontra resistência na sociedade, mas também pode ter efeitos contrários ao crescimento e à redução das desigualdades, conforme observado na seção 4. A menos que as expansões da carga tributária ocorram com tributos diretos e progressivos, o resultado líquido do ponto de vista distributivo será menor que o teoricamente proporcionado pelas transferências isoladamente.

No caso das transferências intergovernamentais, os avanços marginais obtidos com os programas de saúde e educação podem ser anulados com o crescimento relativo de outras transferências regressivas, seja na esfera federal, seja na estadual. Em particular, os *royalties* de petróleo tendem a assumir, com a exploração da camada do pré-sal, fatia cada vez maior no bolo de transferências, e, dado seu perfil de hiperconcentração regional, a piorar o desempenho do sistema em termos de equalização fiscal.

Do ponto de vista deste estudo, essa situação indica a necessidade de uma agenda de reforma federativa e fiscal casada com a tão desgastada proposta de reforma tributária. De um lado, a reforma tributária precisa, antes de mais nada, incorporar medidas mais ousadas destinadas a ampliar a progressividade (ou reduzir a regressividade) da estrutura de impostos do país e, com isto, aliviar o peso distributivo atribuído quase exclusivamente à política fiscal.

De outro lado, as mudanças na estrutura tributária, pelas perdas e ganhos fiscais que produzem na Federação, precisam ser acompanhadas de uma revisão do sistema de transferências intergovernamentais. Tal revisão é necessária não somente para aprimorar os mecanismos de equalização de receitas, mas também para proporcionar uma visão mais ampla das mudanças que se fazem necessárias. Dessa forma, é possível minimizar a percepção de perdas e ganhos individuais e, simultaneamente, introduzir uma maior racionalidade no sistema, com incentivos apropriados tanto para o setor privado quanto para os entes da Federação.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, A.; GOBETTI, S. Justiça fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. *In:* SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças públicas**. XIII Prêmio Tesouro Nacional de Monografias em 2008. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

ALMEIDA, M. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 29-40, junho de 2005.

BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente - Volume 1. Brasília: Ipea, 2006.

_____. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente - Volume 2. Brasília: Ipea, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: MPOG, vol. 14, n. 165, 2010.

CAVALCANTE, P. **Programa Bolsa Família**: descentralização, centralização ou gestão em redes? II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Regulamentação do financiamento do SUS**. Área de estudos técnicos. Brasília: CNM, julho de 2009. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/saude/html/images/estudo_regulamentacao_do_financiamento_do_sus.pdf>. Acesso em 06/08/2010.

DUARTE, A.; SILVA, A.; LUZ, E.; GERARDO, J. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil**: uma avaliação das Transferências Federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1451.).

GOBETTI, S. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Nota Técnica s/n. Brasília: Ipea, Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC), 2010.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **O que explica a queda recente da receita tributária federal?** Nota Técnica n. 14. Brasília: Ipea, Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC), 2009.

_____. Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002 - 2009). Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão n. 1485.).

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. **Econômica**, v.8, n.1. Niterói, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **PNAD 2008 - Primeiras análises**. Comunicado da Presidência n. 30, Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Boletim de políticas sociais - nº 13/Saúde**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/Saude.pdf>.

LIMA, L. Conexões entre federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(2): 511-522, 2007.

MENDES, M.; BOUERI, R.; BLANCO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado federal, 2008. (Texto para Discussão n. 40.).

RIBEIRO, J. A.; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. **As novas configurações de antigos problemas**: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/Destaques/AJornadaABRES.pdf>.

SANTOS, C.; RIBEIRO, M.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no Período 1995-2007:** tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1350.).

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SRFB). **Análise da arrecadação das receitas federais:** dezembro de 2007. Resultado da arrecadação. Brasília: Ministério da Fazenda, SRFB, dez. 2007.

SERRA, R. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo. *In:* **XXXIII Encontro Nacional da ANPEC**. Anais. Natal: 2005.

SILVEIRA, F. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. Tese (Doutorado), São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de economia, 2008.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1166.).

VARSANO, R. *et al.* **Análise da carga tributária no Brasil.** Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão n. 583.).