

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS - DCEEX

KAROLINE VENTURA DA GAMA

**EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL NO
PERÍODO 2002 -2015: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS
FUNÇÕES DO ESTADO**

TRÊS RIOS - RJ

2017

KAROLINE VENTURA DA GAMA

**EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL NO
PERÍODO 2002 -2015: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS
FUNÇÕES DO ESTADO**

Trabalho monográfico de conclusão de curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Econômicas e Exatas da Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro/Instituto Três Rios como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Gomes da Silva

TRÊS RIOS - RJ

2017

KAROLINE VENTURA DA GAMA

**EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL NO
PERÍODO 2002 -2015: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DAS
FUNÇÕES DO ESTADO**

Trabalho monográfico de conclusão de curso
apresentado à Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro/Instituto Três Rios defendida pela aluna
Karoline Ventura da Gama e aprovada pela banca
julgadora em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Carla Curty do Nascimento Maravilha Pereira – ITR/UFRRJ

Prof.^a Elisa Alonso Monçores Viana – ITR/UFRRJ

Prof. Dr. Leandro Gomes da Silva – ITR/UFRRJ

Professor Orientador

Dedico este trabalho à minha mãe, meu exemplo, minha inspiração e a razão de tudo.

RESUMO

Identificada as funções do Estado como provedor da alocação de recursos, de distribuição de renda e de estabilidade econômica, o presente trabalho propõe analisar, a evolução e a composição dos gastos federais durante os anos de 2002 a 2015. O objetivo será analisar as prioridades estabelecidas pelo governo, especialmente referente às despesas com gastos sociais e verificar o cumprimento das funções estabelecidas. Em seguida, será feita uma simulação com base na hipótese de congelamento real do gasto federal no patamar de 2002 e analisar os impactos estimados sobre o cumprimento das funções do Estado.

Palavras chaves: Funções do Estado; Gasto Público; Gasto Sociais; Política Fiscal.

ABSTRACT

Identifying the functions of the State as resource provider, income distribution and economic stability, the present paper proposes to analyze, from the Brazilian perspective, the 2002 – 2015 Federal expenditures evolution and composition. The objective was to analyze the established government priorities, especially addressed to social expenditures and verify the compliance with established functions. In the next step, a simulation was hold based on the hypothesis of real freezing the Federal spending at the same level of 2002 in order to analyze the estimated impacts on the fulfillment of State functions.

Palavras chaves: State functions; Public Spending; Social Spending; Fiscal Policy.

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Curva de Laffer	20
Gráfico 2: Efeito de um Aumento nos Investimentos Autônomos sobre a Renda de Equilíbrio	24
Gráfico 3: Carga tributária em proporção do PIB (2000-2014)	33
Gráfico 4: Evolução dos Gastos Sociais do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB	38
Gráfico 5: Evolução do Gasto com Assistência Social - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB	41
Gráfico 6: Evolução do Gasto com Educação e Cultura - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB ..	45
Gráfico 7: Evolução do gasto com organização agrária – Brasil – 2002 a 2015 - % PIB.....	49
Gráfico 8: Evolução do Gasto com Saneamento Básico e Habitação - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB.....	50
Gráfico 9: Evolução do gasto em saúde - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB	52
Gráfico 10: Evolução do gasto com Trabalho e Emprego - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB	55
Gráfico 11: Evolução do gasto previdenciário - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB	57
Gráfico 12: Total de gasto social efetivo e simulado - Em bilhões de reais - Brasil - 2002 a 2015	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição do gasto social do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % PIB..	38
Tabela 2: Composição do gasto social do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % do total	39
Tabela 3: Gastos do Governo Central em Assistência Social - 2002 a 2015	40
Tabela 4: Gastos com Assistência Social por categoria - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB ...	43
Tabela 5: Gastos do Governo Central em Educação e Cultura- 2002 a 2015	44
Tabela 6: Gasto com Educação e Cultura por categorias – Brasil – 2002 a 2015 R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)	47
Tabela 7: Gasto com Organização Agrária - Brasil - 2002 a 2015	48
Tabela 8: Gasto do Governo com Saneamento Básico e Habitação - Brasil - 2002 a 2015 ...	50
Tabela 9: Gastos do Governo Central em Saúde - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões	51
Tabela 10: Gasto com Trabalho e Emprego - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ Bilhões.....	54
Tabela 11: Gasto do Governo Central com Previdência Social - Brasil - 2002 a 2015	56
Tabela 12: Perda estimada dos gastos por função - RS bilhões - Brasil - 2015	63

LISTA DE SIGLAS

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1- O PAPEL DO ESTADO E A POLÍTICA FISCAL	13
1.1 As Funções do Estado.....	13
1.2 A Política Fiscal como Instrumento de Intervenção.....	21
2 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ANOS 2002-2015	29
2.1 A Conjuntura da Economia Brasileira.....	29
2.2 Crescimento dos Gastos Primários.....	32
2.3 Evolução e Composição dos Gastos Federais por Função	36
2.3.1 Assistência Social.....	40
2.3.2 Educação e Cultura.....	44
2.3.3 Organização Agrária	48
2.3.4 Saneamento Básico e Habitação	49
2.3.5 Saúde.....	51
2.3.6 Trabalho e Emprego	53
2.3.7 Previdência Social.....	55
2.4 Resultados dos gastos sociais sobre indicadores econômicos e sociais.	58
3 - IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL NO GASTO SOCIAL	60
3.1 As Perspectivas para o Gasto Público Federal de 2017 a 2036.....	60
3.2 A Evolução do Dispendio Federal de 2002 a 2015 sob a Perspectiva do Novo Regime Fiscal	62
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	67

INTRODUÇÃO

O estudo do Gasto Público relaciona-se diretamente com a intervenção do Estado na economia. O debate sobre essa intervenção retornou na década de 1930, a partir da Teoria Geral de John Maynard Keynes, que permitiu a sistematização de ideias e conceitos que servissem de base para a construção de uma visão favorável sobre a intervenção mais direta do setor público no sistema econômico. O Estado, que anteriormente possuía um caráter mais liberal, passou a assumir papel mais ativo, a fim de garantir melhor alocação dos recursos (SILVA & CASTRO, 2008).

Partindo de uma posição inicialmente modesta e considerando mudanças na conjuntura econômica, com o passar dos anos, as atribuições do Estado avançaram substancialmente. De acordo com a tradicional classificação de Musgrave (1959), a atuação do Estado está ligada às funções distributiva, alocativa e estabilizadora. Para tal, a Política Fiscal passa a ser um dos principais instrumentos de intervenção e de alteração dos resultados do mecanismo de mercado. É através dela que o governo pode melhorar a distribuição da renda, garantindo uma distribuição mais equitativa. Pode melhorar a alocação de recursos, fornecendo de forma eficiente bens e serviços públicos e assegurar a estabilidade econômica, mantendo o menor nível de desemprego e o maior controle do nível de preços (REZENDE, 1998).

A discussão a respeito dos gastos públicos ganhou evidência nas últimas décadas, quando a participação do Estado na economia cresceu, elevando também o dispêndio do governo. No Brasil, essa discussão ganhou relevância nos últimos 10 anos, especialmente a partir de uma mudança na orientação política em 2006, onde as metas fiscais foram mais flexibilizadas e a política macroeconomia tornou-se mais expansionista, possibilitando ao Estado uma participação mais concreta na economia.

O conhecimento preciso de como os governos constroem suas políticas, dos rumos que seguirão e as consequências de suas decisões é relevante para toda a sociedade. Portanto, a análise referente à evolução e a composição dos gastos públicos federais se faz necessária, uma vez que, além de ser um instrumento de disputa política, esses dispêndios de alguma forma impactarão de forma positiva ou negativa na vida dos cidadãos (ROCHA & GIUBERTI, 2005).

Os gastos públicos sociais, portanto, são utilizados como principal instrumento do setor público na participação no sistema econômico e como forma de garantir uma alocação e uma distribuição mais justa. Neste trabalho, entende-se por gasto social as ações do Estado com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais, em outras palavras, políticas que buscam proteger os cidadãos em situação de dependência e vulnerabilidade, além de realizar a promoção social, permitindo, por exemplo, o acesso à Educação, Cultura, Trabalho e Renda.

A análise proposta a partir da perspectiva brasileira estudará a evolução e a composição dos gastos federais entre os anos de 2002 e 2015 a partir de uma análise do cumprimento das funções do Estado. O objetivo será identificar as prioridades estabelecidas pelo governo, especialmente referente às despesas com gastos sociais e verificar sua relação com as funções estabelecidas por Musgrave.

Adicionalmente, ao longo de 2016, foi aprovada a proposta de congelamento do gasto público federal em termos reais para um horizonte de 20 anos (Emenda Constitucional nº 95/2016). O estudo da evolução do gasto público federal nos últimos catorze anos ajuda a entender o impacto dessa proposta sobre a sociedade brasileira, e, caso haja o congelamento dos gastos, como as funções do estado serão impactadas.

O presente trabalho será dividido em três capítulos, além desta introdução. No Capítulo 1 é apresentada a fundamentação teórica, onde serão estudadas as Funções do Estado a partir da tradicional classificação de Musgrave (1959) e a Política Fiscal como uma forma de cumprimento dessas funções. O Capítulo 2 analisa a evolução e a composição do gasto público da União entre os anos de 2002 a 2015 através dos dispêndios em sete categorias: Assistência Social, Educação e Cultura, Saúde, Previdência Social, Trabalho e Emprego, Organização Agrária e Saneamento Básico e Habitação. Em seguida, no Capítulo 3, será feita uma simulação com base na hipótese de congelamento real do gasto federal no patamar de 2002 e verificada a diferença entre os valores simulados e os observados para cada ano. Ao final é apresentada a conclusão com os principais resultados observados.

1- O PAPEL DO ESTADO E A POLÍTICA FISCAL

Neste capítulo será abordado o referencial teórico utilizado ao longo do estudo. Na primeira seção, apresentaremos as diferentes interpretações das Funções do Estado ao longo do tempo, em especial a definição defendida por Musgrave. Posteriormente, apresentaremos o papel da Política Fiscal como instrumento de intervenção.

1.1 As Funções do Estado

As funções do Estado na economia modificaram-se consideravelmente a partir do pós guerra. Essas modificações são fruto não somente das evoluções na Teoria Econômica, que determinou a necessidade de intervenção governamental, como também são frutos das modificações das preferências da coletividade, especialmente na necessidade de uma maior intervenção do Governo em atividades relacionadas à distribuição da Renda Nacional (REZENDE, 1978).

Inicialmente, com uma posição bastante modesta, cabia ao Estado a prestação de alguns serviços que, normalmente, o setor privado não era induzido a produzir, como, por exemplo, a garantia de justiça e segurança. Posteriormente, o papel do Governo na economia modificou-se, atribuindo a ele a função de regulador da atividade econômica (REZENDE, 1978).

De acordo com a teoria tradicional de bem-estar social, os mercados competitivos alocam os recursos de forma que ocorra o que denominamos de “Ótimo de Pareto”¹. Dessa forma, não se faz necessário um “planejador central”, pois a livre concorrência se responsabilizaria pela correta alocação dos recursos escassos. No entanto, trata-se de uma visão idealizada, especialmente por não levar em consideração algumas circunstâncias conhecidas como “falhas de mercado” (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

As “falhas de mercado” são atribuídas a circunstâncias que impedem a perfeita alocação de recursos, logo, uma situação de ótimo de Pareto. Tais falhas são atribuídas à

¹ Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

existência de bens públicos, dos monopólios naturais, das externalidades, dos mercados incompletos, das falhas de informação e também da ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos são bens e/ou serviços que seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade, ou seja, todos se beneficiam. Esses bens e/ou serviços são caracterizados pelos princípios da “não exclusão” e da “não rivalidade”, ou seja, é difícil impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público e, portanto, não é possível individualizar o consumo desse bem e ratear o seu custo. É justamente esses princípios que tornam a oferta de mercado, por parte do setor privado, ineficiente, visto que o sistema de mercado funciona quando o princípio da “exclusão” e da “rivalidade” pode ser aplicado, portanto, quando podem ser feitos lances para garantir o direito à propriedade e a individualidade no consumo. Diante disso, uma vez que, o setor privado não seria incentivado a fornecer determinados bens e serviços, o Estado seria responsável pela provisão de bens públicos, financiado pela cobrança compulsória de impostos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Os monopólios naturais são justificados quando a produção apresenta retornos crescentes de escala e por isso, dependendo do tamanho do mercado consumidor, os custos seriam menores se apenas uma empresa se responsabilizasse pelo fornecimento. Nesse cenário, o governo pode agir através apenas da regulação dessas atividades ou assumir a produção e o fornecimento desses bens, com o objetivo de evitar que os preços praticados sejam muito superiores aos custos de produção, o que impediria os consumidores de também se apropriem dos ganhos de eficiência promovidos pela economia de escala.

O Estado pode também, assumir a produção dos mercados incompletos, ou seja, quando um bem ou serviço não é ofertado no volume socialmente desejado. Normalmente, os mercados incompletos acontecem por não garantir ao setor privado estabilidade, devido aos altos riscos, em especial nos países em desenvolvimento. Isso acontece, por exemplo, quando alguma agência pública de fomento fornece crédito para a inovação tecnológica. O sistema de crédito privado não fornece os recursos na quantidade tida como socialmente desejável, devido ao elevado risco que caracteriza a atividade de inovação, portanto, o setor público complementa a oferta privada de crédito.

Em uma sociedade são comuns os casos em que a ação de um indivíduo ou de uma empresa afete diretamente ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. Essas situações podem ser tanto positivas, as chamadas externalidades positivas, como também

podem ser negativas. O Estado, portanto, pode intervir na economia com o objetivo de ou incentivar a produção de externalidades positivas ou de evitar as consequências de externalidades negativas, através, por exemplo, da criação de impostos e multas. Novamente, o caso da inovação tecnológica é um bom exemplo. O Estado pode através do sistema de tributação incentivar que o setor privado destine mais recursos para a atividade de inovação. No Brasil, a Lei do Bem e a Lei da Inovação (Lei 11.196/05 e Lei 10.973/04, respectivamente) permitem que as empresas destinem uma parcela dos impostos pagos ao financiamento de suas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. O objetivo é gerar um nível de inovação superior ao que seria gerado pelo mecanismo de mercado puro, a partir da compreensão que a inovação tecnológica é uma externalidade positiva.

No que diz respeito às falhas de informação, a intervenção do Estado se justifica em razão da não transparência do mercado (assimetria de informação) e por não fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões.

Assim, nessa perspectiva, a presença do Estado no sistema econômico é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. A própria operação do sistema de mercado necessita de uma série de contratos que dependem da proteção e da estrutura legal implementada pelo Estado. A existência de bens públicos e externalidades dá origem a falhas no sistema de mercado, que levam a necessidade de soluções através do setor público.

O nível de emprego, estabilidade dos preços e a taxa de crescimento do PIB alcançada pelo funcionamento livre do mecanismo de mercado, podem gerar resultados que não são considerados desejáveis pela sociedade e, assim, o governo interfere com o objetivo de atingir as metas estabelecidas (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Mesmo sob o ponto de vista da teoria tradicional de bem-estar social, ainda que a economia estivesse operando segundo o ótimo de Pareto, ela poderia não promover a distribuição de renda e/ou riqueza desejada do ponto de vista social, permitindo a ação do setor público para equilibrar a apropriação da Renda Nacional (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011). A crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo tem exigido uma elevada e complexa atuação do governo, que tem se refletido no aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo.

A participação do Estado na economia ganhou força após a crise de 1929, quando as teorias Keynesianas incentivaram o crescimento da participação governamental (SILVA & CASTRO, 2008). Os Estados, que antes possuíam um caráter mais liberal, de intervenção mínima da economia, passaram a gastar de 40% a 50% de toda a renda Nacional com o objetivo, por exemplo, de combater a inflação ou o desemprego de mão de obra. Após as duas grandes Guerras Mundiais e um contexto geopolítico de Guerra Fria, as preferências da coletividade se alteraram quanto à necessidade de interferência do Governo em busca de um Estado de bem-estar social, demandando uma distribuição de renda mais equitativa, uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. Nas décadas posteriores, os problemas com o desenvolvimento econômico constituem-se outro fator importante para aumentar as atribuições do Estado (REZENDE, 1978). Diante disso, as atribuições do Estado também cresceram consideravelmente.

Conforme a definição defendida por Musgrave (1959), o Estado deve agir na economia de forma a atender suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

O ajustamento na alocação na economia se faz necessário quando o funcionamento do mercado de determinação de preços não é capaz de assegurar uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Normalmente, os casos mais importantes referem-se à possibilidade de existência de economias externas ou a problemas de satisfação de necessidades coletivas (REZENDE, 1978).

Os problemas de satisfação das necessidades coletivas estão relacionados ao fornecimento de bens públicos. Como dito, os bens públicos não podem ser fornecidos através do sistema de mercado e, portanto, deve ser fornecido pelo Estado. Sendo assim, o setor público deve determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calcular o nível de contribuição de cada consumidor através da obtenção compulsória de recursos, a cobrança de impostos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011). Esse sistema de preferência social é revelado através do processo eleitoral.

É importante também, por parte do Estado, garantir o fornecimento dos bens “semipúblicos”. Tais bens podem ser fornecidos pelo setor privado por serem submetidos ao princípio da “exclusão”, entretanto, por gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas, é justificada a produção total ou parcial pelo setor público. Um exemplo clássico dos bens “semipúblicos” são os serviços de educação e saúde.

Outra justificativa de interferência governamental com o objetivo de atender uma melhor alocação dos recursos está na necessidade de promover o desenvolvimento econômico (em especial o industrial), notadamente nos países em desenvolvimento (REZENDE, 1978). A interferência direta, em um determinado momento histórico, justificou-se devido à insuficiência do setor privado em mobilizar recursos para o desenvolvimento de projetos de grande porte, principalmente nos setores de infraestrutura, que geravam externalidades positivas para o resto do sistema econômico.

No que diz respeito à função distributiva, como já mencionado, em uma economia de mercado, a distribuição do Produto Nacional está condicionada não apenas à disponibilidade relativa de fatores, como também aos respectivos níveis de produtividade. Em outras palavras, a medida que critérios puramente econômicos de eficiência são considerados nas decisões relativas à utilização dos fatores, a distribuição alcançada pode não ser a desejada pela sociedade e, portanto, cabe ao governo promover uma distribuição considerada justa (REZENDE, 1978).

O Estado pode utilizar alguns instrumentos de intervenção na correção de desigualdade da repartição do Produto Nacional, como por exemplo, as transferências, os impostos e os subsídios. As transferências do Governo podem promover uma redistribuição direta de renda através de um sistema tributário mais progressivo, tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta e subsidiando a parcela da população de baixa renda. Os recursos captados pela tributação da camada de renda mais elevada, podem ser utilizados no financiamento de programas voltados para parcela da população de baixa renda.

O sistema de seguridade social também possui um papel importante na distribuição de renda. Os recursos captados e investidos em serviços públicos promovem uma redistribuição de renda da parcela da população que paga proporcionalmente mais tributos para a de renda mais baixa, que utiliza em maior medida os serviços públicos oferecidos (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011). As políticas assistencialistas, concedidas sem contrapartida, também são formas de intervir na distribuição de renda da sociedade (e de garantir um valor monetário que permita o mínimo de cidadania aos agentes).

Entretanto, mesmo que um mercado seja guiado sem a intervenção governamental, a livre concorrência não garante baixos níveis de desemprego e inflação. O Estado, portanto,

diante de uma insatisfação social, pode interferir com o objetivo de garantir a manutenção do funcionamento da economia a níveis desejados.

Até os anos 1920, a ideia predominante era de que o mercado de trabalho tinha a capacidade de se auto ajustar ao nível de pleno emprego da economia. Esse equilíbrio seria garantido pela flexibilidade de preços e salários e de uma demanda que se ajustava a oferta. Entretanto, após episódios de grave crise econômica, como, por exemplo, a recessão britânica dos anos 1920 e a americana dos anos 1930, a importância da função estabilizadora (macroeconômica) passou a ser adicionada ao rol de tarefas do setor público.

John Maynard Keynes, ao contrário do pensamento hegemônico da época, entendia que o alto desemprego era resultado de uma insuficiência de demanda agregada, ou seja, as políticas econômicas deveriam ser delineadas de forma a estimular a demanda. Nessa perspectiva, o papel do Estado estaria na realização de políticas monetárias e fiscal para atingir os níveis desejados pela sociedade (CARVALHO, 2008).

A intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Considerando que tais flutuações ocorrem devido à insuficiência ou excesso de demanda agregada, o controle da demanda é a forma de garantir a estabilidade do sistema econômico, ou seja, manter altas taxas de crescimento e de emprego e baixa inflação.

O governo pode, portanto, utilizar instrumentos de política fiscal, como os gastos públicos e as alíquotas de impostos, para estabilizar a economia, incentivando o emprego e a renda com aumento da demanda agregada, ou então, em um ambiente recessivo, agir de forma inversa.

Em economias em desenvolvimento, os problemas de estabilidade econômica são particularmente importantes para que sejam alcançadas taxas elevadas e constantes de crescimento. Portanto, como já mencionado, as intervenções governamentais em países em desenvolvimento ocorrem com o objetivo de garantir o mínimo de desenvolvimento econômico (REZENDE, 1978).

Como principal instrumento do Setor Público de participação no sistema econômico e como forma de atender as funções definidas do Estado, o gasto público afeta diretamente a vida em sociedade e pode ocorrer em atividades distintas e em magnitudes diferentes. A análise referente à evolução e a composição do gasto público torna-se importante, pois além

de ser um instrumento de disputa política, esses dispêndios impactam de forma positiva ou negativa na cidadania (ROCHA & GIUBERTI, 2005).

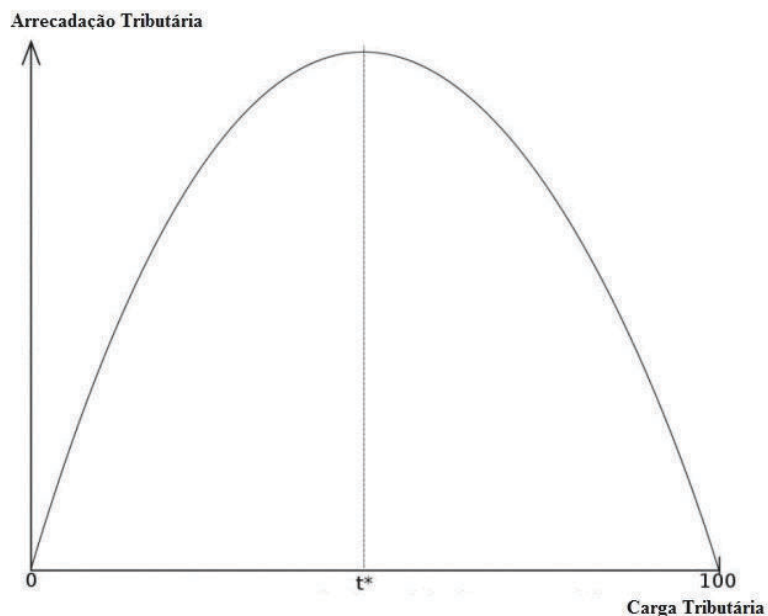
A forma como o sistema tributário é construído também contribui para o cumprimento das funções do Estado. O tamanho e a estrutura da carga tributária têm a capacidade, por exemplo, de alterar o nível de demanda, ou modificar a distribuição da renda disponível. Um sistema tributário mais regressivo, por exemplo, poderá minimizar os efeitos das políticas de transferência de recurso, a grupos de baixa renda, que tenha como o objetivo reduzir as desigualdades.

Dentre as inúmeras visões a respeito de como um sistema tributário deve ser constituído, uma delas entende que um sistema ideal é aquele em que o conceito da equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade estejam presentes. Ou seja, a tributação deve ser equitativa, de forma que garanta que cada um deve pagar uma contribuição considerada justa. Progressiva, garantindo que aqueles com maior capacidade de pagamento sejam mais onerados. Neutra para interferir minimamente na alocação de recursos da econômica e para que não cause ineficiência no funcionamento do sistema econômico. Por último, o sistema tributário deve ser eficiente, a fim de garantir um fácil entendimento da parte de todos os agentes da economia e minimizar os custos de fiscalização da arrecadação.

Se por um lado, maiores tributos garantem mais recursos para o governo e, portanto, maiores possibilidades de cumprimento de suas funções, por outro lado, podem inibir o crescimento econômico, desestimulando o emprego, investimento, consumo e produto (PAES, 2010).

A Curva de Laffer estabelece uma relação ambígua existente entre aumentos da alíquotas e aumentos de receita. Com uma alíquota tributária nula, a receita obviamente é nula. Com uma alíquota de 100%, a receita também seria nula, pois ninguém iria trabalhar para que o governo se apropriasse de toda a renda. Há, portanto, um nível de alíquota que maximiza a receita e a partir desse ponto, possíveis aumentos produziriam uma evasão e/ou um desestímulo às atividades formais que superam o aumento da alíquota, gerando uma perda de receita (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Gráfico 1: Curva de Laffer



Fonte: Giambiagi & Além, 2011 p. 21.

Segundo Rezende (1978), além da análise de como as despesas públicas são financiadas, existem também algumas teorias a respeito de como essas demandas tem se comportado. Essas teorias identificam uma justificativa para o crescimento do setor público e da expansão do gasto do governo.

De acordo com Adolph Wagner (*apud* SILVA E SIQUEIRA, 2013), que formulou a Lei de Wagner (ou a Lei dos Dispendios Públicos Crescentes), o crescimento da renda real gera um aumento ainda maior na demanda por bens e serviços públicos, causando um aumento nos gastos públicos conforme o desenvolvimento da sociedade.

Essa hipótese é justificada, principalmente, por três razões. A primeira delas está relacionada ao crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização. Em segundo lugar, devido ao crescimento econômico, a demanda por necessidades relacionadas à promoção de um bem-estar social, como a necessidade dos aumentos dos gastos em saúde e educação, também se eleva. Por fim, visto as modificações tecnológicas e da crescente necessidade de investimentos para a expansão de alguns setores industriais, o Estado sente-se pressionado em estimular esses setores e, portanto, em desenvolver condições para a criação de monopólios (BIRD, 1971).

Partindo de um ponto de vista oposto, Peacock e Wiseman (1970 *apud* REZENDE, 1978) defendem que o crescimento dos gastos totais do Governo é uma função das possibilidades de obtenção de recursos, ou seja, é limitado pelas possibilidades de expansão da oferta e estas, limitadas pelas possibilidades de incremento da tributação.

Como visto, há uma alíquota de tributação que maximiza as receitas. Nesse cenário, os indivíduos teriam noções de níveis desejáveis de carga tributária, que em períodos normais seria estável e em casos de perturbações de natureza política ou socioeconômica, poderia sofrer alterações. A resistência à elevação da carga tributária seria suficiente para impedir um crescimento harmônico dos gastos, a despeito da pressão exercida pelo crescimento da demanda.

As contribuições teóricas mencionadas acima tornam-se complementares. A Lei de Wagner justifica o crescimento dos dispêndios com o crescimento da renda. Por outro lado, Peacock e Wiseman estabelecem o crescimento do setor público limitado pelas possibilidades de expansão da oferta. Ou seja, embora no longo prazo a participação das despesas do governo na Renda Nacional cresça, esse processo de crescimento deve sofrer oscilações e estabelecer um padrão alternado de períodos de relativa estabilidade com outros de rápido crescimento (REZENDE, 1978).

No caso brasileiro, a expansão do setor público atende primeiramente a necessidade de interferência do governo em atividades de natureza social e em segundo, a necessidade de promover um ritmo mais acelerado de crescimento econômico do país. Torna-se evidente, portanto, que a avaliação da composição e evolução dos dispêndios do setor público deve ser feita não apenas em níveis agregados, mas também, de forma detalhada sobre o crescimento das despesas em cada uma das funções exercidas pelo Governo e como esses dados se relacionam com a evolução no mesmo período dos fatores que determinam as necessidades de expansão das diferentes funções.

1.2 A Política Fiscal como Instrumento de Intervenção

O debate até os anos 1930 em relação à intervenção do Estado na economia voltava-se para a capacidade do Estado em substituir o mecanismo de mercado em sua função alocativa, ou seja, a capacidade dos agentes privados organizarem de modo eficiente a atividade

produtiva. A conclusão, praticamente unânime, seria a de que embora houvesse teoricamente algum mecanismo que disponha de todas as informações necessárias para a realização de uma política eficiente, na prática não haveria qualquer possibilidade de desenvolvê-lo, sendo assim, mais viável permitir que a economia operasse de forma mais livre possível, exceto em casos de falhas de mercado, como discutido acima (CARVALHO, 2008).

Entretanto, como já mencionado, John Maynard Keynes defendia uma visão que ia na contramão da interpretação tradicional. Em seu livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1936), Keynes identificava dois problemas centrais no capitalismo moderno. O primeiro deles é a excessiva concentração de renda e riqueza que limitava a demanda agregada, desestimulando a produção de bens de consumo e, indiretamente, a de bens de investimento. Isso aconteceria, pois, os detentores da renda e riqueza acumulada, tinham um consumo relativamente baixo, enquanto os pobres, que consomem proporcionalmente mais, eram privados dessa possibilidade (CARVALHO, 2008).

O segundo problema identificado por Keynes, tratava-se da incapacidade do mercado em gerar continuamente o nível de demanda agregada capaz de sustentar o pleno emprego e a plena utilização da capacidade produtiva. Portanto, para Keynes, o combate ao desemprego exigia uma intervenção direta do Estado na economia, através de políticas que sustentasse o nível de demanda agregada e mantivesse o pleno emprego.

Uma economia monetária, para Keynes, não se organiza para atender as necessidades da coletividade, mas sim para atender as demandas que se apoiam no poder de compra. Ela é composta por empresários que reúnem os fatores de produção e desempenham uma atividade produtiva a fim de obter lucro. Portanto, a produção de uma empresa só tem utilidade quando vendida, ou seja, o sucesso de uma empresa está relacionado à capacidade de prever o nível de demanda de seus produtos.

Desta forma, o nível de atividade dependerá da expectativa de demanda dos empresários. Se a demanda for elevada, os empresários contratarão mão de obra e poderão adquirir novos equipamentos para ampliar a capacidade produtiva, estimulando, portanto, o nível de atividade e produto da economia. Entretanto, frente às incertezas das demandas futuras, os empresários que se arriscam acabam criando novos postos de trabalho e gerando riquezas para a sociedade, enquanto os que se preservam contribuem para a redução do emprego e da recessão econômica. Eis, portanto, o problema da demanda efetiva levantado por Keynes (CARVALHO, 2008).

É nesse cenário, de insuficiência de demanda efetiva, que a intervenção do Estado é justificada, com o objetivo de reduzir as incertezas que prejudicariam as decisões em relação aos investimentos, administrando o nível de demanda agregada de modo a mantê-la no nível adequado à sustentação do pleno emprego.

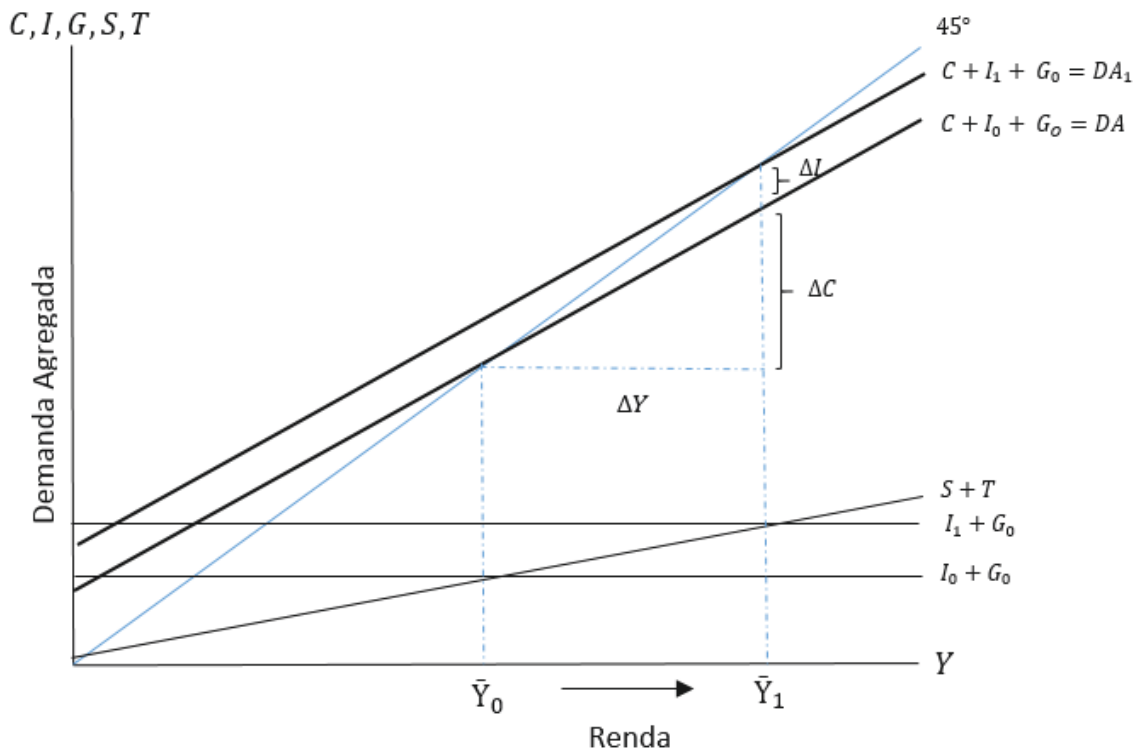
Para estabilizar a economia, Keynes propõe uma participação mais ativa do Estado, através de políticas de mobilização dos recursos, com o objetivo de contrabalançar a falta de gastos privados, quando se deteriorassem as expectativas ou diminuíssem os incentivos expansivos, em outras palavras, a participação do Estado aconteceria quando houvesse insuficiência de demanda (FREITAS, NETO & LÔU, 2009).

A política fiscal torna-se, portanto, um instrumento de intervenção ativa do Estado. Ela tem um papel significativo para incrementar a demanda agregada: diretamente através dos gastos públicos ou de forma indireta através do efeito multiplicador. As economias monetárias estão sujeitas a alternar insuficiência e excesso de demanda efetiva, nesse sentido, o Estado desempenharia um papel anticíclico, conduzindo a economia à níveis desejados de renda e emprego (MONTES & ALVES, 2012).

A Teoria Keynesiana considera o consumo como uma função estável da renda e o investimento como um componente instável. Dessa forma, as variações na renda resultam principalmente das variações no investimento e uma variação no componente autônomo da renda provoca uma mudança ainda maior devido ao efeito multiplicador (FROYEN, 2002). Na ausência de políticas de estabilização, a renda ficará instável devido à instabilidade no investimento. Portanto, a política fiscal poderia ajudar a reduzir a instabilidade do produto de equilíbrio.

O Efeito Multiplicador dos gastos autônomos mostra como os choques em um setor são transmitidos para outros setores da economia. O gráfico abaixo mostra o efeito de um aumento nos investimentos autônomos sobre a renda de equilíbrio. Um aumento no investimento desloca a curva de demanda agregada (DA) para cima e o equilíbrio é restaurado em $\bar{Y}_1$. O multiplicador de gastos é o responsável por fazer com que variações nos investimentos causados por mudanças nas expectativas dos agentes desencadeiem variações não só no próprio investimento, mas também no consumo (induzido) dos agentes e consequentemente, na renda de equilíbrio (Y).

Gráfico 2: Efeito de um Aumento nos Investimentos Autônomos sobre a Renda de Equilíbrio



Fonte: Froyen, 2002, p. 105.

O Efeito Multiplicador é análogo para uma variação nos gastos do governo. O valor gasto pelo governo se transforma em renda para o agente privado que lhe fornece bens e serviços. Assim, após a renda se elevar, o consumo do setor privado também se eleva, gerando um acréscimo na renda daqueles que atendem sua demanda. Como o gasto do setor público gera uma onda de gastos adicionais, o gasto necessário para reequilibrar o mercado e atingir o pleno emprego é inferior à deficiência de demanda observada (CARVALHO, 2008).

A política fiscal Keynesiana não é uma simples geração de déficits fiscais para estimular a economia, mas sim o aumento significativo da participação do investimento público no investimento total, para a estabilização do investimento e da demanda efetiva. O objetivo é muito maior, recuperar a capacidade do governo em realizar políticas contra cíclicas para tornar viável a construção de um contexto macroeconômico de crescimento em busca do pleno emprego.

Os estudos sobre a política fiscal avaliam os impactos das variações nos gastos públicos, impostos e transferências, no consumo e no investimento. Os problemas

relacionados à condução da política fiscal estão relacionados tanto à arrecadação e aos gastos do setor público, quanto às condições que garantirão a sustentabilidade da dívida pública, assim como as restrições orçamentárias enfrentadas pelo setor público (MONTES & ALVES, 2012).

Para Keynes, o orçamento do governo deveria ser dividido em duas partes: uma conta de gastos correntes, denominado de “orçamento ordinário” (relacionado às funções ordinárias da administração pública) e uma conta de gastos de capital, designado “orçamento de capital” (relacionado às despesas de investimento). O primeiro deveria sempre estar em equilíbrio ou mesmo em superávit, enquanto que o último poderia estar transitoriamente desequilibrado, ajustando-se de acordo com as flutuações no nível de demanda agregada, se equilibrando no longo prazo.

Em Serrano (2012), mostra-se que, embora a existência de metas de superávit primário impeça o gasto público diretamente de ter um caráter de gasto autônomo, o efeito do setor público sobre a demanda pode ser positivo, pois em geral mesmo com metas de superávit primário, o efeito do setor público sobre a propensão a gastar da economia e sobre o multiplicador é positivo.

O multiplicador do orçamento equilibrado de Haavelmo mostra que uma expansão do gasto e da arrecadação na mesma magnitude contribui para a expansão da demanda agregada. A propensão a gastar menor do que uma unidade faz com que a redução da demanda fruto da tributação adicional seja menor do que a expansão provocada pela elevação do gasto público (SERRANO, 2012).

Haavelmo (1945 *apud* SERRANO, 2012) apresenta seu primeiro resultado quando comprova que um aumento do gasto público simultâneo a um aumento da mesma magnitude na arrecadação tem um efeito multiplicador igual a 1. Isto é, o gasto público, a arrecadação, a demanda agregada e o produto aumentam todos no mesmo montante.

Consideremos uma economia fechada, com investimento (I) e gastos do governo autônomo (G), sem transferências. Sendo Y a renda de equilíbrio, C consumo total, T os tributos e Z o consumo autônomo, temos:

$$\text{I.} \quad Y = C + I + G$$

$$\text{II.} \quad Y = Yd + T$$

$$\text{III.} \quad C = f(Yd) + Z$$

Para comprovar o primeiro resultado de Haavelmo, considere que:

$$\Delta Y = \Delta G = \Delta T = H$$

Das equações I a III temos que $\Delta Y = f'(\Delta Y - \Delta T) + \Delta G$

Substituindo, temos que:

$$\Delta Y = f'(H - H) + H$$

$$\Delta Y = H$$

Podemos também explicitar a hipótese de que a função consumo se caracteriza pela presença de uma propensão marginal a consumir igual a c ($f'=c<1$).

$$\Delta Y = c(\Delta G - \Delta T) + \Delta G$$

$$\Delta G = \Delta T$$

$$\Delta Y = \Delta G$$

Realizando raciocínio análogo, para sabermos se, em uma economia com meta de superávit primário, o setor público contribui para elevar ou diminuir a demanda efetiva agregada, é preciso avaliar a propensão a gastar no lado da tributação, e assim, o quanto de demanda deixou de ser gerada com o crescimento da tributação; com a demanda provocada pelo gasto direto realizado pelo Estado fruto da arrecadação adicional.

Considerando um superávit primário igual a A

$$\Delta T - \Delta G = A$$

O impacto total da política fiscal será:

$$\Delta Y = c(-A) + \Delta G$$

E será positivo toda vez que:

$$c(-A) < \Delta G$$

A condição acima mostra que, na hipótese de gastos públicos e impostos autônomos, no caso de superávit primário, o multiplicador da política fiscal será sempre menor que um mas pode ser positivo se o superávit primário não for “grande demais” em relação ao gasto (SERRANO, 2012).

O aumento do impacto do setor público sobre a demanda pode ser ampliado de duas formas: reduzindo a meta do superávit primário ou aumentando a carga tributária líquida. O aumento da carga tributária líquida significa elevação da tributação junto ao aumento do gasto, elevando a propensão a gastar da economia a partir da renda bruta.

No segundo teorema de Haavelmo, dado o objetivo de equilibrar o orçamento, os impostos induzidos como função da renda ($T=t.Y$) tornam os gastos públicos induzidos ($G=t.Y$) e, portanto, incapazes de aumentar autonomamente o nível de demanda agregada. Mantendo as demais hipóteses de investimento autônomo e economia fechada, temos que:

$$Y = C + I + G$$

$$Y = c(1 - t)Y + Z + I + tY$$

$$Y - cY + ctY - tY = (I + Z)$$

$$Y[1 - (c + t(1 - c))] = (I + Z)$$

$$Y = \frac{(I + Z)}{1 - (c + t(1 - c))}$$

Se estendermos o teorema acima para o caso em que o governo tenha uma meta de superávit primário, teremos que $G = (t-b)Y$, sendo b a meta de superávit primário como fração do produto. O nível do produto, portanto, será dado:

$$Y = c(1 - t)Y + Z + I + (t - b)Y$$

$$[1 - (c + t(1 - c) - b)]Y = (I + Z)$$

$$Y = \frac{(I + Z)}{1 - (c + t(1 - c) - b)}$$

Qualquer aumento da carga tributária líquida (t) aumenta o multiplicador e o produto, ao contrário, qualquer aumento da meta do superávit primário (b) tem um efeito contracionista e reduz o multiplicador e o produto.

Portanto, uma política fiscal pode ter impacto sobre o produto mesmo quando se cumpre uma meta fiscal de superávit primário. No Brasil, por exemplo, o aumento da carga tributária bruta e líquida e consequentemente dos gastos públicos, na segunda metade dos anos 2000, contribuiu para a expansão do mercado interno, mesmo com a meta de superávit relativamente elevada (RODRIGUES & BASTOS, 2010).

As políticas fiscais Keynesianas não necessariamente gerariam altos níveis de déficits fiscais, causando problemas em relação a inflação e o balanço de pagamento. Em momentos de instabilidade, quando o nível de demanda efetiva é insuficiente, o setor público pode intervir, estabilizando o produto, mesmo com a presença de uma meta de superávit primário.

De modo geral, a política fiscal contribui para o Estado cumprir sua tarefa de estabilizador do sistema econômico, protegendo a sociedade de efeitos negativos associados à oscilação mais intensa do nível de produto e de emprego.

2 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NOS ANOS 2002-2015

Neste capítulo será feita uma análise da evolução e composição dos gastos públicos da União durante o período de 2002 a 2015, abordando questões como a conjuntura econômica brasileira durante o período, os resultados primários e a evolução dos gastos sociais e seus impactos sobre o sistema econômico.

2.1 A Conjuntura da Economia Brasileira

Ao observarmos o crescimento econômico no início dos anos 2000, percebe-se que as taxas de crescimento nos três primeiros anos apresentaram resultados baixos e logo depois se elevaram. A média de crescimento do PIB no período de 2004-2010 foi de 4,4% ao ano, mais do que o dobro do período de 1999-2003, com média de apenas 1,9%. As metas de inflação foram atingidas (dentro do teto da banda) em todos os anos a partir de 2004 e mesmo com a contração devido à crise de 2008, o PIB cresceu mais rápido no período. Após 2011, o cenário econômico muda novamente e em 2015, o PIB cai a uma taxa expressiva.

Até o ano de 2006, o crescimento foi liderado pelo aumento das exportações, que com alguma defasagem, levaram a uma recuperação do consumo e do investimento privado induzido. Após 2006, com uma política macroeconômica mais expansionista, o mercado interno começa a ser o responsável pelo crescimento econômico, com o crescimento da demanda em geral e do consumo privado. Mesmo com a crise financeira em 2008, o PIB apresentou uma boa taxa média de crescimento (SERRANO & SUMMA, 2011).

Em 2002, após o *default* argentino, a contração do crédito e o aumento dos spreads para todos os países emergentes, o Brasil foi afetado pelo efeito contágio, especialmente devido ao medo de *default* externo com a possibilidade de o candidato da oposição vencer as eleições presidenciais que ocorreria no mesmo ano e o Banco Central que não tentou evitar a fuga de capitais e a grande desvalorização da moeda (SERRANO & SUMMA, 2011). O efeito de um diferencial de juros positivo, uma contração fiscal que levou a uma recessão em 2003 e o efeito defasado da desvalorização sobre as exportações líquidas, melhoraram a situação das contas externas brasileiras

Somado a melhora nas contas externas, a uma redução da taxa de juros internacionais (em especial nos EUA) e dos spreads dos países emergentes em 2003, em comunhão com uma melhora nos fluxos comerciais e de capitais devido ao crescimento da economia internacional, a situação de solvência e liquidez das obrigações externas apresentaram melhoras. O déficit em conta corrente que alcançou quase 100% das receitas com exportações no início de 1999, se transformou em superávit em conta corrente em 2003 (SERRANO & SUMMA, 2011).

O Banco Central, mediante os resultados da política monetária contracionista sobre a inflação e a redução das incertezas no mercado, reduziu a taxa básica de juros de 26,5% em maio de 2003 para 16% em maio de 2004, abrindo caminho para a recuperação do nível de atividade.

A economia cresceu 5,7% em 2004, sem impedir a redução da taxa de inflação para 7,6%. A recuperação foi acompanhada por melhoria nas contas externas, com aumento das exportações (de US\$60,4 bilhões em 2002 para US\$96,5 bilhões em 2004), elevado saldo comercial (US\$13,1 bilhões em 2002 para US\$33,6 bilhões em 2004) e o déficit em conta corrente de 1,7% do PIB em 2002 transformado em superávit de quase 2% do PIB, em 2004 (WERNECK, 2014).

Após 2006, com uma situação econômica mais estável e com o aumento da eficiência da máquina arrecadadora, o governo reeleito pôde alterar a política econômica, apostando em uma política macroeconômica mais expansionista. A meta do superávit primário passou a ser flexibilizada para que pudesse abrir espaço para o investimento público através do governo central e das empresas estatais. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, apresentava um projeto de ampliação de infraestrutura a partir de investimentos públicos (SERRANO & SUMMA, 2011).

A nova orientação política ajudou o Brasil a superar os efeitos da crise mundial de 2008. Somado a bons indicadores macroeconômicos que o Brasil vinha apresentando, o país apresentou relativo sucesso, contraindo a economia relativamente menos em 2009 e se recuperando mais rapidamente que muitos outros países (SERRANO & SUMMA, 2011).

Os resultados no âmbito social também apresentaram melhoras. Desde 2002, tinham sido implementadas medidas para erradicar a pobreza extrema e melhorar a distribuição de renda. Essas medidas, em 2003, foram unificadas e formaram o Bolsa Família, um programa de transferência de renda. Os gastos com Bolsa Família chegaram à ordem de 0,4% do PIB

em 2010. A melhora na distribuição de renda também foi resultado da valorização do salário mínimo que sofreu reajustes superiores à inflação. Seja em função das políticas redistributivas ou do crescimento econômico, houve redução expressiva do grau de desigualdade da distribuição de renda. O coeficiente de Gini caiu de 0,563 em 2002, para 0,53 em 2010 (WERNECK, 2011).

Entretanto, após as eleições presidenciais de 2010, o governo decidiu mudar sua orientação política e dar espaço ao setor privado, para que este liderasse o crescimento econômico do país. Como forma de transferir a responsabilidade do crescimento, o governo optou por um ajuste fiscal no final de 2010, para aumentar a meta do superávit primário e cumprir a meta cheia de 3,1% do PIB em 2011. O Banco Central começou um ciclo de aumento da taxa de juros e o governo estabeleceu limites para o aumento do crédito ao consumidor.

A meta elevada do superávit primário só foi atingida devido à forte redução do crescimento do gasto público. O investimento da administração pública teve uma taxa média de crescimento de -1% ao ano entre 2011 e 2014, enquanto que o crescimento do investimento das estatais ficou em -2,7% durante o mesmo período (SERRANO & SUMMA, 2015).

Com o objetivo de fomentar o investimento privado e as exportações, foram promovidas parcerias públicos-privados através de concessões para projetos de infraestrutura, desonerações tributárias e isenções de encargos sociais para folhas de pagamentos para diversos setores. Com o intuito de incentivar a inovação, houve isenções na importação de bens de capital (SERRANO & SUMA, 2015).

A justificativa para a mudança na política econômica era a de que para que houvesse uma redução na taxa de juros, a política fiscal deveria ser restritiva. Com a taxa de juros mais baixa e os incentivos promovidos pelo governo, o setor privado cresceria, elevando o investimento privado e o crescimento puxado pelas exportações, uma vez que a taxa de juros menor geraria uma desvalorização cambial.

Entretanto, o setor privado não respondeu positivamente a essas medidas, uma vez que, as políticas contracionistas contraíram a demanda agregada e dificultaram as expectativas de investimentos do setor privado. Essa combinação de menor taxa de crescimento dos gastos do governo e transferências e maiores isenções fiscais dadas a empresas, que não aumentaram seus dispêndios em investimentos, fez com que a política fiscal de 2011-2014 não tenha sido

expansionista como na fase 2006-2010, mesmo com superávit primário do período mais recente muito menor do que do período anterior (SERRANO & SUMMA, 2015)

Durante o ano de 2015, a política contracionista foi mantida. Foram enviadas várias propostas a despeito do controle de gastos e de aumento da receita pública com o objetivo de reverter o quadro fiscal. Essa política fiscal contracionista reduziu o PIB em 3,6%, que segundo o IBGE foi a maior redução da série histórica iniciada em 1996.

2.2 Crescimento dos Gastos Primários

A economia brasileira durante o período de 2004-2010 apresentou um crescimento médio do PIB de 4,4% ao ano, maior do que o crescimento médio de 1,9% no período de 1999-2003. A partir de 2011, a tendência de crescimento foi revertida, e em 2014, a economia cresceu a uma taxa de 0,5%, encolhendo 3,6% em 2015.

Assim como as taxas de crescimento, as estatísticas fiscais também apresentaram períodos com resultados alternados. Após apresentarem resultados positivos após 2003 e atingirem seu pico histórico em 2005, houve tendência de queda a partir da mudança na orientação política em 2006, que permitiu uma política fiscal expansionistas com metas fiscais mais flexíveis. Nos últimos anos, os resultados se agravaram e o superávit primário de 2,94% do PIB em 2011 foi transformado em um déficit de 0,59% em 2014 (GOBETTI & ORAIR, 2015). Em 2015, o déficit primário elevou-se, atingindo 1,82% do PIB, fechando o ano negativo em aproximadamente R\$ 106 bilhões de reais.

O comportamento da política econômica e das metas fiscais impactam diretamente no comportamento da carga tributária. Diversas análises convergem ao destacar a expansão da carga tributária e atribuir essa dinâmica aos aumentos legislados dos tributos sob o objetivo de financiar despesas de seguridade social e prover recursos adicionais para sustentar o ajuste fiscal. Há também convergência sobre a importância dos desequilíbrios financeiros da dívida pública como determinante fundamental dos ajustes fiscais e consequentemente da elevação da carga tributária (ORAIR, 2015).

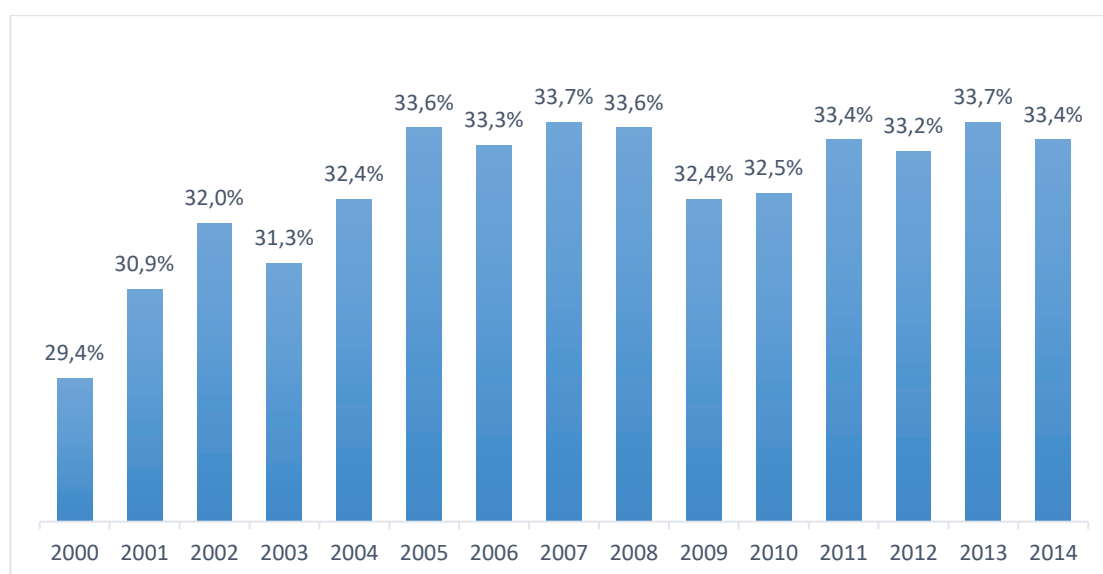
De acordo com Orair (2015), a linha tradicional de interpretação sobre a evolução da carga tributária, que atribui os aumentos aos desequilíbrios fiscais, parece ser válida para o período de 2002-2005, onde o superávit primário teve um crescimento de 0,55 pontos

percentuais (p.p.) no período e a necessidade de aumentar a arrecadação propiciou a elevação da carga tributária.

A partir de 2005, as políticas fiscais e tributárias possuem características distintas. A dívida líquida do setor público apresentou tendência de queda. Assim, o resultado primário, que em 2005, apresentou um superávit de 3,74% do PIB, em 2013, caiu para 1,77% do PIB. Entretanto, durante o período de 2005-2014, a carga tributária não apresentou indícios de expansão, mantendo-se próxima a 33,4% do PIB, salvo os anos de 2009-2010 que apresentaram redução como política do governo para o enfrentamento da crise internacional.

As características do crescimento econômico a partir de 2005, com o crescimento acelerado da massa salarial, níveis de importação, grau de formalização do mercado de trabalho e das empresas, favoreceram o aumento da base de incidência, aumentando a arrecadação sem forçar novos aumentos de carga tributária.

Gráfico 3: Carga Tributária em Proporção do PIB (2000-2014)



FONTE: ORAIR, 2015, p. 09.

Assim como a carga tributária, a evolução e composição dos gastos se altera conforme muda a orientação política e as metas fiscais. Ao contrário da ideia generalizada de que os gastos correntes tenham crescido exageradamente, observa-se que essa variável apresenta uma relativa estabilidade. O investimento público, após 2006, elevou-se mesmo que ainda de forma insuficiente para suprir todas as necessidades de infraestrutura. As transferências ao

setor privado foi o item que mais cresceu dentre os componentes das despesas públicas (BASTOS, RODRIGUES & LARA, 2014).

A tendência de crescimento das despesas totais nos últimos anos gera o debate a respeito do descontrole das contas públicas. Em 2003, as despesas primárias representavam 28,69% do PIB, em 2012, essa rubrica elevou-se para 32,83% do PIB, sendo os anos de 2003 e 2011 os únicos anos onde não foram apresentados crescimento real das despesas. Entretanto, para uma análise mais coerente sobre a evolução das despesas, se faz necessário uma distinção entre os gastos do governo e as transferências (BASTOS, RODRIGUES & LARA, 2014).

Os gastos referem-se às compras de bens e serviços realizado pelo governo, seja em bens de consumo, seja em bens de investimento, mais os gastos necessários para fazer as instituições públicas funcionarem incluindo, por exemplo, os gastos com pessoal. As transferências, por sua vez, são recursos captado do setor privado pelo Governo e repassado ao próprio setor privado. Em sua maioria, as transferências são amparadas pela legislação do país, tendo sido acordados e aceitas previamente pela sociedade. Desse modo, as transferências “circulam” dentro do setor privado da economia, ainda que o canal redistributivo seja o Estado.

Em relação aos gastos, apesar de apresentarem crescimento real entre 2006 e 2010, tiveram um aumento menor do que o registrado para o total de despesas (incluindo transferências). Em 2003, representava 21,05% do PIB e chegou a 22,73% em 2012, com um acréscimo de 1,6 ponto percentual (BASTOS, RODRIGUES & LARA, 2014).

Com relação apenas as despesas com pessoal, que inclui funcionários públicos ativos e inativos, bem como os terceirizados de todo o Setor Público, não se observa uma tendência de crescimento ao longo do período. Em 2003, as despesas com pessoal representavam 13,33% do PIB e em 2008 caiu para 11,83%, mantendo-se em torno dos 12% nos anos seguintes.

Os investimentos apresentaram um crescimento persistente até 2010, quando saíram de 0,87% do PIB em 2003 para alcançarem 2,92% do PIB em 2010. De acordo com Summa & Serrano (2015)², os investimentos da administração pública tiveram uma taxa de crescimento médio entre os anos de 2004 e 2010 de 14% ao ano enquanto os investimentos das empresas estatais de 16,3% ao ano.

² Base de dados utilizada pelos autores: DIMAC/IPEA

As transferências aumentaram significativamente, especialmente devido à política de valorização do salário mínimo. Em 2003, representavam 7,64% do PIB e em 2012 alcançou mais de 10%. Ou seja, o principal componente da expansão das despesas públicas foram as transferências e não o aumento da participação direta do governo através dos gastos. A alta da carga tributária bruta, acompanhada de um aumento das transferências, acaba não alterando significativamente a carga tributária líquida, ou seja, o governo não estaria retirando um montante cada vez maior de recursos do setor privado para financiar seus gastos, mas na verdade, está intermediando uma transferência de renda entre os indivíduos do setor privado (BASTOS, RODRIGUES & LARA, 2014).

Embora os gastos de consumo e as transferências tenham crescido até 2010, as receitas acompanharam esse ritmo de crescimento. O efeito líquido de tais aumentos simultâneos sobre a demanda agregada foi claramente expansionista. De acordo com o Teorema de Haavelmo, ao aumentar os gastos e os impostos na mesma quantidade se tem um multiplicador unitário. Mesmo que os impostos cresçam um pouco mais que o gasto, ainda sim, é possível que tenham um efeito positivo sobre a demanda, especialmente se a propensão a gastar dos que são tributados é menor do que a propensão a gastar da parcela que recebe as transferências, como é o caso do Brasil até 2010.

A flexibilização do superávit primário a partir de 2006, os aumentos dos gastos e transferências em comunhão com o aumento das receitas expandiram a demanda agregada durante o período.

No final de 2010, foi anunciado um novo ajuste fiscal com o objetivo de mudar, novamente, a orientação política. Para Summa e Serrado (2015), o governo havia desistido de ser o responsável pelo crescimento econômico, delegando a tarefa ao setor privado. O superávit primário foi elevado para 3,1% do PIB e o salário mínimo não teve aumento real em 2011.

O gasto do governo cresceu apenas 2,2% em 2011 e o investimento público, tanto pelo governo como pelas empresas estatais diminuiu 17,9% e 7,8% respectivamente. A experiência brasileira com fortes ajustes fiscais mostra que, devido aos gastos públicos correntes e as transferências serem mais rígidas por regulamentação, o ajuste leva a queda significativa dos investimentos, ou seja, o investimento público torna-se variável de ajuste fiscal durante as contrações (SUMMA & SERRANO, 2015).

A combinação de menor crescimento dos gastos e transferências e de isenções fiscais dadas a empresas que não aumentaram seus investimentos significou que a política fiscal do período de 2011-2014 foi menos expansionista do que em relação ao período anterior. Isso ocorreu, apesar do fato do superávit primário médio do período mais recente ter sido menor (1,7% do PIB) do que do período anterior (3,2% do PIB).

Em 2015, esse cenário se agrava. O governo central apresentou um déficit primário de 1,82% do PIB. Houve um rígido controle de despesa primária, as despesas com o PAC, somado aos demais investimentos, sofreram uma redução de 15,34% no ano. A política contracionista resultou em uma redução da demanda interna no último trimestre de 2015 de 9,7% e uma contração de 3,6% no PIB.

2.3 Evolução e Composição dos Gastos Federais por Função

A medida que os recursos disponíveis não são utilizados de forma eficiente e as necessidades coletivas não são atendidas pelo mercado, o Estado justifica sua intervenção com o objetivo de promover uma melhor alocação dos recursos. Somado a isso, a distribuição alcançada pela utilização dos fatores pode não ser a desejada pela sociedade e, portanto, cabe ao setor público promover uma distribuição considerada justa.

Resumidamente, a atuação do Estado se revela no fornecimento de bens públicos ou semipúblicos com o objetivo de corrigir a alocação dos recursos e atender as necessidades da sociedade, além de utilizar instrumentos de intervenção para a correção das desigualdades na repartição do produto nacional e garantir a manutenção da economia a níveis desejados de produto (REZENDE, 1978)

Os gastos públicos sociais, portanto, são utilizados como principal instrumento do setor público na participação no sistema econômico e como forma de garantir uma alocação e uma distribuição mais justa.

Neste trabalho, entende-se por gasto social as ações do Estado com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais, ou seja, políticas que buscam proteger os cidadãos em situação de dependência e vulnerabilidade, além de realizar a promoção social, permitindo, por exemplo, o acesso à Educação e Cultura, Trabalho e Renda. A abrangência

aqui adotada são os gastos sociais executados pelo Governo Central, bem como as transferências vinculadas a gastos sociais realizadas para os governos estaduais e municipais.

As fontes primárias usadas neste trabalho consistem nos dados disponibilizados através do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI do Governo Central e da base de dados históricos da Previdência Social disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

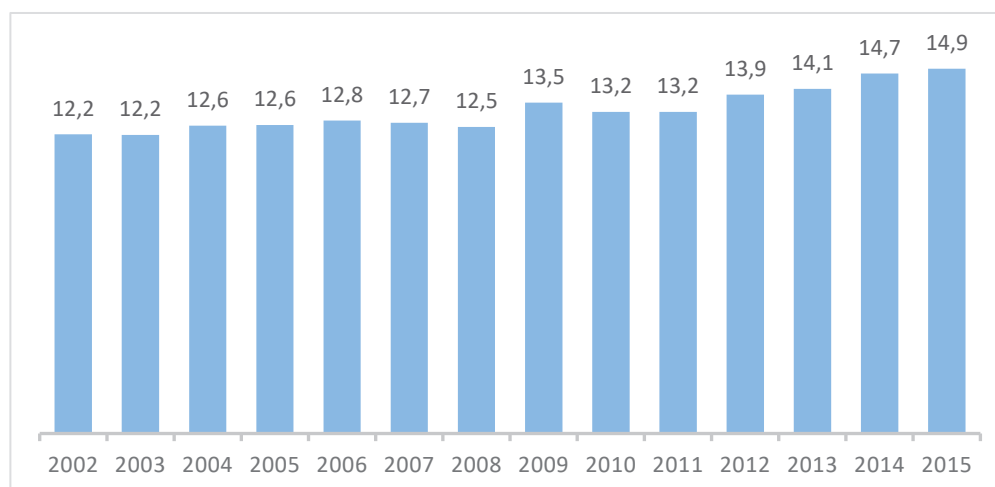
Os dados foram tratados pela Secretaria do Tesouro Nacional³ de modo a delimitar o escopo do trabalho e facilitar o tratamento analítico dos dados. Foram excluídos da base, as despesas com juros e amortização da dívida; os programas que não apresentavam qualquer tipo de descrição (programas não informados ou não aplicáveis); as ações orçamentárias que não tinham sido objeto de qualquer tipo de pagamento em qualquer um dos anos em estudo; as transferências intragovernamentais realizadas entre dois ou mais órgãos, fundos ou entidades da União, permitindo a eliminação de dupla contagem dos registros.

A base de dados criada permite decompor o gasto social sob diferentes óticas, proporcionando uma análise em diferentes perspectivas. Analisaremos, inicialmente, os dados de forma geral e posteriormente uma análise mais aprofundada onde foram delimitados o estudo dos gastos em Assistência Social, Educação e Cultura; Organização Agrária; Previdência Social; Saneamento Básico e Habitação; Saúde; e Trabalho e Emprego. Os valores aqui apresentados referem-se aos gastos em valores correntes de cada ano.

Em linhas gerais, observa-se um crescimento expressivo dos gastos sociais, com um aumento de 2,7 pontos percentuais do PIB ao se comparar os dados de 2002 a 2015 (Gráfico 4). Os gastos sociais passaram a corresponder a 67,3% do total de despesas em 2015, frente a 59,9% em 2002 (BRASIL, 2016).

³ Ver Brasil (2016).

Gráfico 4: Evolução dos Gastos Sociais do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Embora os gastos previdenciários tenham apresentado um crescimento de 0,46 p.p. do PIB entre os anos de 2002 a 2015, os aumentos nos dispêndios com Educação e Cultura e Assistência Social merecem destaque, com crescimento de 0,79 p.p. do PIB e 0,78 p.p. do PIB, respectivamente. Em contrapartida, os gastos com organização agrária e habitação não foram representativos em todo o período.

Tabela 1: Composição do Gasto Social do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % PIB

Ano	Assistência Social	Educação e Cultura	Organização Agrária	Saneamento Básico e Habitação	Saúde	Trabalho e Emprego	Previdência Social
2002	0,46	1,57	0,19	0,14	1,61	0,53	7,73
2003	0,53	1,40	0,16	0,05	1,50	0,52	8,06
2004	0,75	1,34	0,28	0,07	1,53	0,50	8,11
2005	0,81	1,36	0,28	0,06	1,47	0,56	8,08
2006	0,89	1,39	0,26	0,07	1,51	0,65	8,03
2007	0,91	1,48	0,25	0,09	1,52	0,69	7,76
2008	0,93	1,62	0,17	0,17	1,47	0,69	7,49
2009	1,04	1,76	0,18	0,21	1,53	0,86	7,96
2010	1,06	1,84	0,13	0,19	1,51	0,79	7,63
2011	1,04	1,93	0,16	0,29	1,49	0,80	7,44
2012	1,17	2,11	0,13	0,38	1,56	0,86	7,64
2013	1,24	2,13	0,12	0,40	1,55	0,89	7,75
2014	1,28	2,35	0,09	0,43	1,64	0,96	7,96
2015	1,25	2,36	0,22	0,44	1,64	0,81	8,19

Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016). Elaboração própria.

Quando comparado o crescimento de cada uma das funções analisadas em relação ao total dos gastos sociais, percebe-se que embora a previdência social represente mais de 50% dos dispêndios sociais totais em todo o período, essa categoria acaba apresentando um decréscimo nos últimos anos, compensado pelo acréscimo na participação dos gastos com Assistência Social e Educação e Cultura. A Tabela 2 ilustra a composição dos dispêndios por categoria em relação ao total de gasto social. Os gastos com Previdência Social, representavam em 2002 cerca de 63,2% do total e, em 2015, esse valor caiu para 54,9%. Em contrapartida, os gastos com Assistência Social que representavam 3,76% e Educação e Cultura, 12,87% do total em 2002, passaram a ser responsável por respectivamente 8,35% e 15,8% em 2015.

As demais despesas sociais, não sofreram grandes oscilações. Os gastos com Saúde mantiveram-se em torno de 11% do gasto social total, enquanto que Saneamento Básico e Habitação e Trabalho e Emprego tiveram um aumento de 1,83 e 1,1 p.p., respectivamente.

Tabela 2: Composição do Gasto Social do Governo Central - Brasil - 2002 a 2015 - % do total

Ano	Assistência Social	Educação e Cultura	Organização Agrária	Saneamento Básico e Habitação	Saúde	Trabalho e Emprego	Previdência Social
2002	3,8	12,9	1,5	1,1	13,2	4,3	63,2
2003	4,4	11,5	1,3	0,4	12,3	4,3	66,0
2004	6,0	10,7	2,2	0,6	12,2	3,9	64,5
2005	6,4	10,8	2,2	0,5	11,7	4,5	64,0
2006	6,9	10,8	2,1	0,5	11,8	5,1	62,8
2007	7,2	11,7	2,0	0,7	11,9	5,5	61,0
2008	7,4	12,9	1,4	1,3	11,7	5,5	59,7
2009	7,7	13,0	1,3	1,6	11,3	6,3	58,8
2010	8,1	14,0	1,0	1,4	11,5	6,0	58,0
2011	7,9	14,7	1,2	2,2	11,3	6,1	56,6
2012	8,5	15,2	1,0	2,8	11,3	6,2	55,1
2013	8,8	15,1	0,9	2,9	11,0	6,3	55,0
2014	8,7	16,0	0,6	2,9	11,2	6,5	54,1
2015	8,3	15,8	1,5	3,0	11,0	5,4	54,9

Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Com o objetivo de identificar e entender as particularidades dos dispêndios sociais durante o período analisaremos os gastos, de forma detalhada, por função.

2.3.1 Assistência Social

Os aumentos referentes aos dispêndios com Assistência Social estão fortemente relacionados à expansão das políticas de garantia de renda observadas no período de 2003 a 2010, dos programas de valorização do salário mínimo, além da criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Tabela 3 apresenta a evolução das despesas, em valores correntes, com Assistência Social durante o período de 2002 a 2015. Em 2002, os gastos nessa categoria representavam apenas 2,3% do total de despesas do Governo Central, com valor próximo a R\$6,87 bilhões investidos. Em 2015, esses valores se elevaram para 5,15% do total de despesa, representando um gasto de aproximadamente R\$73 bilhões de reais.

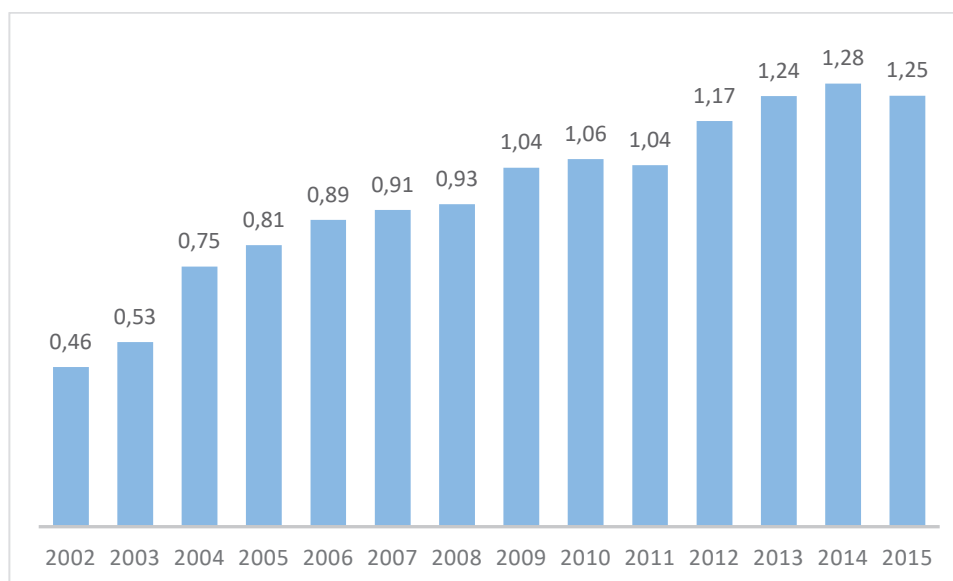
Tabela 3: Gastos do Governo Central em Assistência Social - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gasto com Assistência Social	% do Total de despesas do Governo Central
2002	6,87	2,3
2003	9,18	2,82
2004	14,71	3,88
2005	17,66	4,06
2006	21,35	4,3
2007	24,86	4,44
2008	28,95	4,63
2009	34,53	5,06
2010	41,27	5,3
2011	45,7	5,28
2012	55,23	5,32
2013	64,16	5,56
2014	70,68	5,43
2015	73,52	5,15

Fonte: SIAFI/SIDOR; IBGE E BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Em relação à participação do PIB, no início do período, em 2002, os gastos com Assistência Social representavam apenas 0,5% do PIB. Em 2004, após a criação do Ministério, houve um crescimento de 0,3 p.p. do PIB em relação ao ano anterior. Em 2015, os dispêndios nessa categoria representavam 1,2% do PIB.

Gráfico 5: Evolução do Gasto com Assistência Social - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE e BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Esse movimento de expansão teve início com o maior alcance do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), que consiste em uma transferência mensal referente a um salário mínimo a pessoa portadora de deficiência ou idosa, que tenha, em ambos os casos, renda familiar per capita menor que um quarto do salário mínimo. Além do crescimento do BPC, em 2004, houve a unificação de vários programas sociais e a criação do Programa Bolsa Família (PBF), que realiza a transferência de renda com condicionalidades focalizado em famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

A Tabela 4 ilustra a importância dos programas nos gastos sociais do Governo Central. O programa Bolsa Família, que em média representa 0,32% do PIB durante o período, atendeu em dezembro de 2015 aproximadamente 14 milhões de famílias e o desembolso, desde seu primeiro ano, cresceu 55% (BRASIL, 2016).

O Benefício de Prestação Continuada também teve grande participação nos gastos em Assistência Social. Em ambas as categorias, assistência ao idoso e ao portador de deficiência,

os gastos apresentaram um aumento de 0,22 p.p. do PIB e representam, em média, 0,21% e 0,24% do PIB ao ano, respectivamente. A medida que os Benefícios de Prestação Continuada se elevam, os dispêndios com a Renda Mensal Vitalícia⁴ diminuíram.

⁴ A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Foi extinta a partir de 01 de janeiro de 1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004, os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social.

Tabela 4: Gastos com Assistência Social por categoria - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência ao idoso	0,13	0,14	0,16	0,19	0,21	0,23	0,23	0,26	0,27	0,26	0,29	0,3	0,31	0,31
BPC / LOAS - Idoso	0,09	0,1	0,12	0,16	0,19	0,21	0,22	0,25	0,25	0,26	0,28	0,29	0,31	0,31
RMV Idoso	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
Demais ações	0,01	0,01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistência ao portador de deficiência	0,23	0,23	0,24	0,25	0,27	0,27	0,27	0,3	0,31	0,31	0,32	0,33	0,35	0,39
BPC / LOAS - Portador de deficiência	0,15	0,16	0,17	0,19	0,21	0,22	0,23	0,26	0,27	0,28	0,3	0,31	0,33	0,37
RMV Invalidez	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Demais ações	0,01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistência à criança e ao adolescente	0,05	0,04	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,005	0,002	0,001
Erradicação do trabalho infantil ¹	0,03	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,004	0	0
Demais ações	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0	0,001	0,002	0,001
Bolsa família	0	0	0,29	0,3	0,34	0,34	0,35	0,37	0,36	0,39	0,44	0,46	0,47	0,45
Outros	0,05	0,11	0,04	0,03	0,05	0,06	0,06	0,09	0,11	0,06	0,1	0,11	0,11	0,08

Fonte: BRASIL, 2016, p. 16.

¹ A queda no percentual do PIB referente ao programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) deve-se a integralização em 2005 ao Programa Bolsa Família.

A implementação de ferramentas de controle de gasto (como a criação do Sistema Único de Assistência Social e do Cadastro Único) e a focalização dos dispêndios em alguns programas, mostra a mudança na priorização dada a esta área social pelo Governo Central. Até 2002, a política social era executada através de diversos programas de governo e, a partir de 2003, houve uma crescente concentração de gasto na área social em apenas alguns programas sociais, como o Bolsa Família (BRASIL, 2016).

2.3.2 Educação e Cultura

Os gastos com Educação e Cultura, entre os anos de 2002 e 2015 apresentaram um crescimento, em valores correntes, de 491%, saindo do patamar de R\$23,48 bilhões em 2002 para R\$139 bilhões em 2015. Entre os anos de 2013 e 2014, houve um crescimento de 29 bilhões nos gastos nessa categoria.

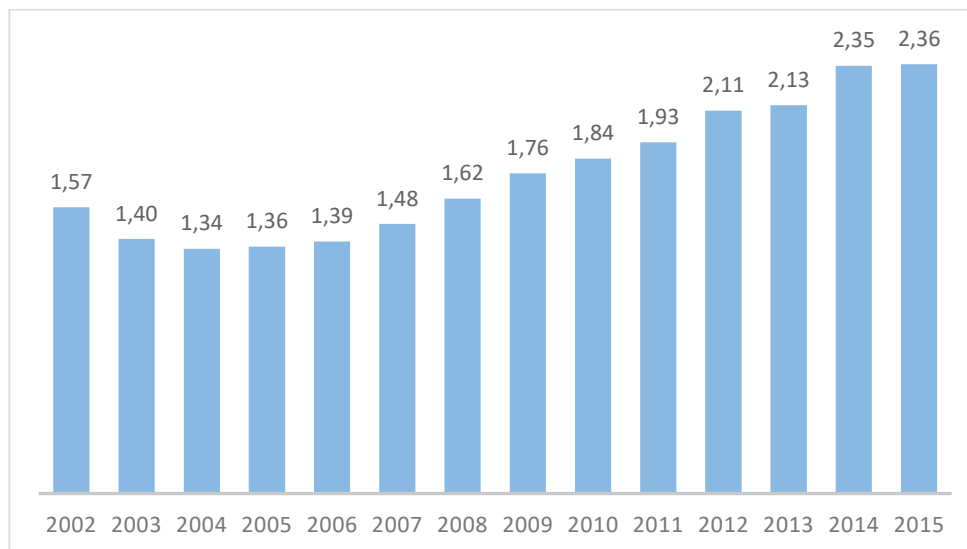
Tabela 5: Gastos do Governo Central em Educação e Cultura- 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gastos em Educação e Cultura	% do Total de despesas do Governo Central
2002	23,48	7,88
2003	24,07	7,42
2004	26,34	6,95
2005	29,50	6,77
2006	33,40	6,73
2007	40,29	7,20
2008	50,40	8,05
2009	58,60	8,49
2010	71,60	9,19
2011	84,50	9,75
2012	99,20	9,56
2013	110,00	9,55
2014	129,90	9,97
2015	139,00	9,77

Fonte: SIAFI/SIDOR; IBGE, BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Em proporção ao PIB, durante o período, os gastos apresentaram aumento de 0,79 pontos percentuais e uma média de 1,76% do PIB ao ano e apresentaram sensível crescimento a partir de 2006.

Gráfico 6: Evolução do Gasto com Educação e Cultura - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR; IBGE, BRASIL (2016)
Elaboração própria

Mais de 50% das despesas com Educação e Cultura são executadas através de transferências a Estados e Municípios, que abrangem as ações orçamentárias relacionadas às transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A Tabela 6 apresenta os gastos com Educação e Cultura, em termos reais e divididos em dois grupos: custeio e investimento, e despesa com pessoal. De forma geral, os gastos com Custeio e Investimento apresentaram um crescimento real entre 2004 e 2014.

A Educação Básica é responsável pela maior parte dos dispêndios de Custeio e Investimento. Essa categoria apresentou um crescimento durante o período analisado, alcançando em 2015 o valor de R\$75,6 bilhões, em comparação com a execução de R\$30,4 bilhões em 2002. Entre os anos de 2012 a 2013, a Educação Básica foi o único nível de

ensino que registrou redução de 3% na execução orçamentária⁵ enquanto a Educação Superior e a Profissional e Tecnológica, apresentaram aumentos de 28,5% e 30,2%.

Em termos orçamentários, a segunda maior categoria é o ensino superior. As despesas de custeio e investimento nessa categoria apresentaram crescimento considerável, de R\$5,3 bilhões em 2002 para R\$28,6 bilhões em 2015, um acréscimo de 440%.

A justificativa para os aumentos nas despesas com educação superior está nas várias medidas adotadas pelo MEC com o objetivo de ampliar os cursos e vagas nas universidades federais: interiorização dos *campis* universitários, redefinição das formas de ingresso, democratização do acesso a universidades privadas, desenvolvimento de programas de assistência estudantil, dentre outros. Os aumentos ocorridos no biênio de 2012-2013 foram resultado, sobretudo, da ampliação da concessão de bolsas de estudo, em especial o programa Ciência sem Fronteiras (IPEA, 2015).

Em relação às despesas com educação profissional e tecnológica, o desempenho no período é devido à ação de apoio à formação profissional e tecnológica, responsável pela concessão de bolsas do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

⁵ Essa redução se deve à ação “Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”, que apresentou uma queda de 92% em 2013 em relação ao ano anterior devido ao cronograma de elaboração, análise e aprovação dos Planos de Ação dos estados e municípios que se concentrou no final do exercício de 2013, dificultando o repasse dos recursos previstos (IPEA, 2015).

Tabela 6: Gasto com Educação e Cultura por categorias – Brasil – 2002 a 2015 R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Custeio e Investimento	39,8	37,5	35,6	41,6	45,1	52,2	61	71,2	78,2	88,8	98,3	102	116	110,4
Educação Básica	30,4	29,6	27,8	30,3	33,3	37,7	49,1	56	61,5	69,7	74,2	72,3	77,4	75,6
Educação Superior	5,3	4,9	3	5	6,1	6,8	7,4	9,1	9,8	12	17,1	22	29,8	28,6
d/q FIES (1)	0	0,1	0,1	1	1,4	1,3	1,3	1,5	1,3	2,5	5,7	8,8	15,2	14,8
Educação Profissional e Tecnológica	1,7	1,4	3,3	2,1	2,3	2,3	2	2,9	3,4	3,9	4,6	6	7,4	5
Cultura, Esporte e Lazer	0,7	0,3	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,6	1,2	1,3	1	1	0,9
Demais Custeio e Investimento	1,7	1,3	0,8	3,4	2,4	4,4	1,3	1,6	1,9	2	1,1	0,8	0,4	0,3
Pessoal	14,2	16,4	17,5	16,8	18,9	19	17,3	20,9	22,6	24,1	24,6	27,2	30,6	29
Total	54	53,9	53	58,4	64	71,2	78,3	92,1	100,8	112,9	123	129	146,7	139,4

Fonte: BRASIL, 2016, p. 21.

Notas:

¹ O FIES não é exatamente uma despesa, mas sim uma inversão financeira, ou seja, um empréstimo que o Governo Central faz aos estudantes e que deverá ser quitado por eles no futuro.

2.3.3 Organização Agrária

A Tabela 7 apresenta a evolução do gasto com Organização Agrária entre 2002 e 2015 em bilhões de reais e em porcentagem do total de despesas federais. O Gráfico 7 apresenta a representatividade dos gastos nessa categoria em relação ao PIB do período.

Tabela 7: Gasto com Organização Agrária - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gastos em Organização Agrária	% do Total de despesas do Governo Central
2002	2,79	0,94
2003	2,68	0,83
2004	5,49	1,45
2005	6,05	1,39
2006	6,37	1,28
2007	6,78	1,21
2008	5,42	0,87
2009	6,01	0,87
2010	4,87	0,63
2011	6,82	0,79
2012	6,22	0,6
2013	6,38	0,55
2014	5,03	0,39
2015	12,9	0,9

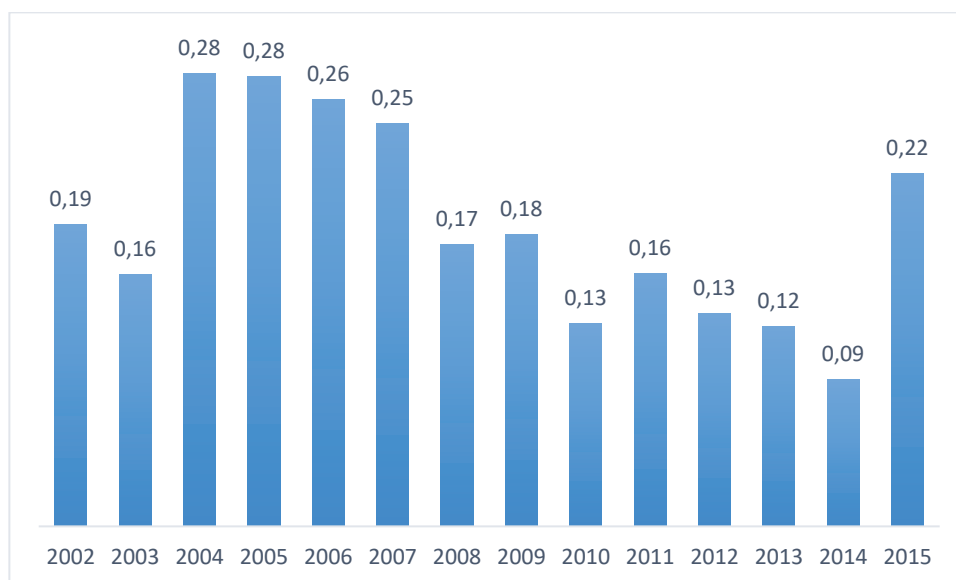
Fonte: SIAFI/ SIDOR e BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Percebe-se, portanto, que os dispêndios em Organização Agrária sofreram oscilações durante os anos. Houve uma queda de nível entre o biênio de 2002-2003, elevando o patamar de despesas de aproximadamente 0,17% do PIB para 0,27% nos anos de 2004 a 2007. Nos anos seguintes, apresentou-se uma tendência de queda, atingindo 0,09% do PIB em 2014. Essas oscilações são explicadas pelo aumento real nas despesas associadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 2003 e 2004 e pela criação do Programa Novo Mundo Rural.⁶ A expressiva elevação dos gastos em 2015 deve-se

⁶ A primeira grande evolução no montante financiado pelos agricultores familiares (PRONAF) foi em 2003/2004, fechando uma contratação de R\$ 4,49 bilhões, representando uma evolução de 109% em relação a 1999/2000. O programa Novo Mundo Rural (Assentamento de Trabalhadores Rurais), respondeu em 2002 por despesas da magnitude de R\$2,2 bilhões (a preços de dezembro de 2015)

ao elevado montante dispendido com equalização de juros para agricultura familiar naquele exercício (BRASIL, 2016).

Gráfico 7: Evolução do gasto com organização agrária – Brasil – 2002 a 2015 - % PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE e BRASIL (2016).
Elaboração Própria.

2.3.4 Saneamento Básico e Habitação

Os gastos com Saneamento Básico e Habitação apresentaram uma elevação de 0,3 p.p. do PIB durante o período de 2002-2015. Em 2002, esses gastos representavam apenas 0,70% do total de despesas do governo central, enquanto que em 2015 esse percentual se elevou para 1,84%.

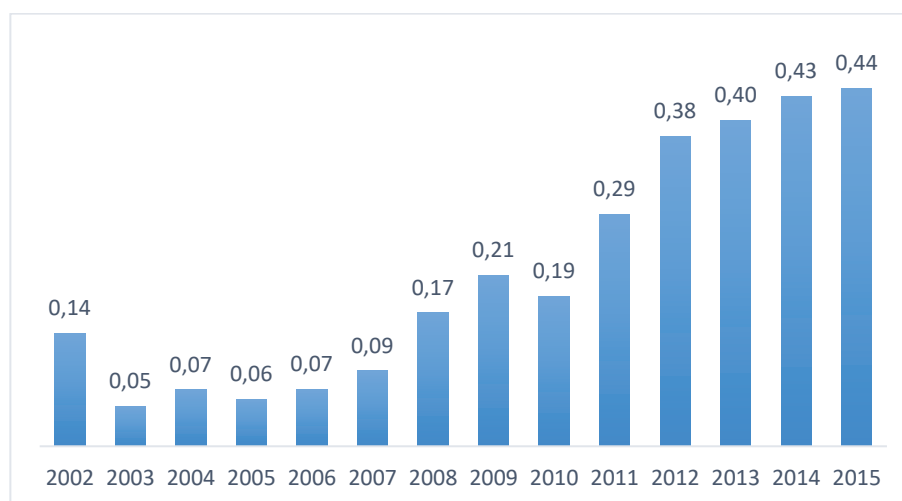
Tabela 8: Gasto do Governo com Saneamento Básico e Habitação - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gastos em Saneamento Básico e Habitação	% do Total de despesas do Governo Central
2002	2,08	0,70
2003	0,84	0,26
2004	1,37	0,36
2005	1,27	0,29
2006	1,69	0,34
2007	2,54	0,45
2008	5,14	0,82
2009	7,07	1,02
2010	7,22	0,93
2011	12,57	1,45
2012	18,11	1,74
2013	20,86	1,81
2014	23,95	1,84
2015	26,22	1,84

Fonte: SIAFI/ SIDOR.
Elaboração própria.

A partir de 2008, observa-se uma trajetória de crescimento quando analisado os gastos com Saneamento e Habitação em relação ao PIB. Em 2002, os gastos representavam apenas 0,15% do PIB e mantiveram-se abaixo desse patamar até 2007. A partir de 2008, os gastos se elevaram e mantiveram-se em crescimento, chegando a 0,48% do PIB em 2015.

Gráfico 8: Evolução do Gasto com Saneamento Básico e Habitação - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.
Elaboração Própria.

A justificativa para a elevação dos gastos nessa categoria a partir de 2008 deve-se as transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O fundo recebeu recursos transferidos do Orçamento da União para viabilizar a construção de unidades habitacionais, com o objetivo de atender a demanda habitacional urbana das famílias com renda mensal de até R\$1600. Em 2009, o governo criou o Programa Minha Casa Minha Vida, que é operacionalizada, em partes, pelo Fundo de Arrendamento Residencial. O Programa Minha Casa Minha Vida oferece diferentes estratégias de atendimento e financiamento habitacional, de acordo com a renda bruta familiar mensal (BRASIL, 2016).

2.3.5 Saúde

Os gastos com saúde se elevaram durante todo o período. No ano de 2002, os dispêndios nesta função foram de R\$ 24 bilhões e atingiram o patamar, em 2015, de R\$ 97 bilhões. Em relação ao total de despesas do governo, os gastos com saúde tiveram uma pequena queda.

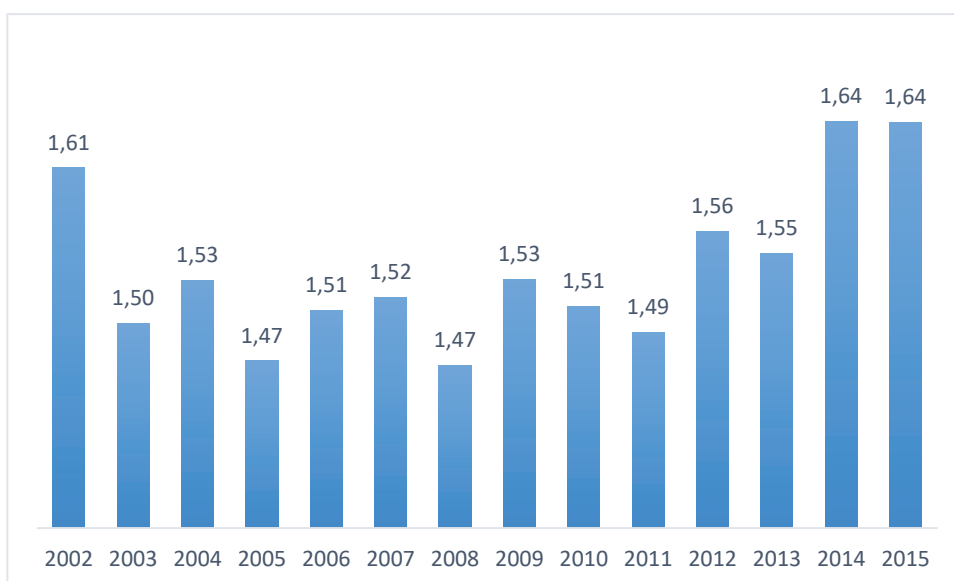
Tabela 9: Gastos do Governo Central em Saúde - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gastos em Saúde	% do Total de despesas do Governo Central
2002	24,01	8,05
2003	25,77	7,94
2004	29,95	7,89
2005	31,90	7,33
2006	36,30	7,32
2007	41,23	7,36
2008	45,60	7,28
2009	50,90	7,38
2010	58,70	7,53
2011	65,20	7,53
2012	73,70	7,09
2013	79,90	6,92
2014	90,74	6,97
2015	97,00	6,79

Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016).
Elaboração Própria.

A relativa estabilidade dos gastos com saúde em proporção ao PIB, apresentada no Gráfico 9, é justificada por uma medida legal que estabeleceu um piso para a variação do gasto com saúde. Essa medida é tratada na Emenda Constitucional nº 29/2000 que prevê que os volumes de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde pela União deve ser corrigido anualmente por, pelo menos, a variação do PIB nominal do ano anterior (BRASIL, 2016).

Gráfico 9: Evolução do gasto em saúde - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/ SIDOR, IBGE, BRASIL (2016).
Elaboração própria.

Dentre os componentes dos gastos com saúde, o principal gasto diz respeito ao Atendimento Ambulatorial, Hospitalar e Emergencial, que de maneira geral, refere-se à rede de atendimento do SUS (Sistema Único de Saúde), que é realizada por estabelecimentos públicos e os privados conveniados. Os gastos nessa ação variam em torno de 44% ao ano do total de despesas com saúde (BRASIL, 2016).

O segundo maior grupo de despesas com saúde são os gastos com pessoal ativo, com média de 10,3% ao ano do total das despesas nessa categoria, enquanto que em terceiro lugar, estão os gastos com Saúde da Família e Agentes Comunitários, com média de 7,9% ao ano. No que diz respeito à atenção básica, a estratégia Saúde da Família é o principal instrumento utilizado pelo governo para a obtenção de resultados. Em 2013, 65,12% das transferências

para estados e municípios para o atendimento básico de saúde foram direcionados a essa estratégia (IPEA, 2016).

Mais um elemento do sistema de saúde, é a Política Nacional de Medicamentos, que tem como objetivo promover o acesso da população a medicamentos essenciais, seja por doação, seja por preços mais baixos que praticados no mercado (Programa Farmácia Popular). O grupo “Medicamentos, Vacinas e Laboratorial” respondia, em 2002, por 0,07% do PIB enquanto que em 2014 atingiu 0,21% do PIB (BRASIL, 2016).

Ao avaliar o gasto total (público e privado) como percentual do PIB, percebe-se que o gasto do Brasil não é dos mais baixos. Entretanto, a participação do financiamento público, inferior a 50%, faz com que o país tenha um dos menores investimentos públicos em saúde, até mesmo na América Latina. Como já mencionado, essa estabilidade e os baixos investimentos públicos em saúde é resultado da Emenda Constitucional nº 29/2000 (IPEA, 2015).

Quando comparado às demais categorias, os gastos com saúde foram menores. Na prática, a Emenda Constitucional nº 29/2000, ao estabelecer a correção mínima dos recursos da União nessa categoria, acabou limitando em termos percentuais do PIB, o montante destinado às despesas com saúde. É recorrente reclamações dos conselhos de saúde a respeito do cumprimento da emenda por parte do governo federal por sempre aplicar o mínimo, nunca extrapolando em grande escala esta margem. O piso constitucional é frequentemente chamado de teto e consequentemente impossibilitou que as despesas nesse setor acompanhassem o ritmo de crescimento das demais despesas com gasto social do governo (IPEA, 2015).

2.3.6 Trabalho e Emprego

Durante o período de 2002 a 2015, os gastos com Trabalho e Emprego tiveram um aumento de aproximadamente R\$ 40 bilhões, saindo de R\$ 7,92 bilhões em 2002 para R\$ 47,90 bilhões em 2015. Isso permitiu uma elevação de sua participação nos dispêndios do governo central.

Tabela 10: Gasto com Trabalho e Emprego - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

Período	Gastos com Trabalho e Emprego	% do Total de despesas do Governo Central
2002	7,92	2,66
2003	8,93	2,75
2004	9,74	2,57
2005	12,25	2,81
2006	15,68	3,16
2007	18,82	3,36
2008	21,39	3,42
2009	28,57	4,14
2010	30,87	3,96
2011	35,12	4,05
2012	40,57	3,91
2013	45,93	3,98
2014	53,05	4,08
2015	47,9	3,36

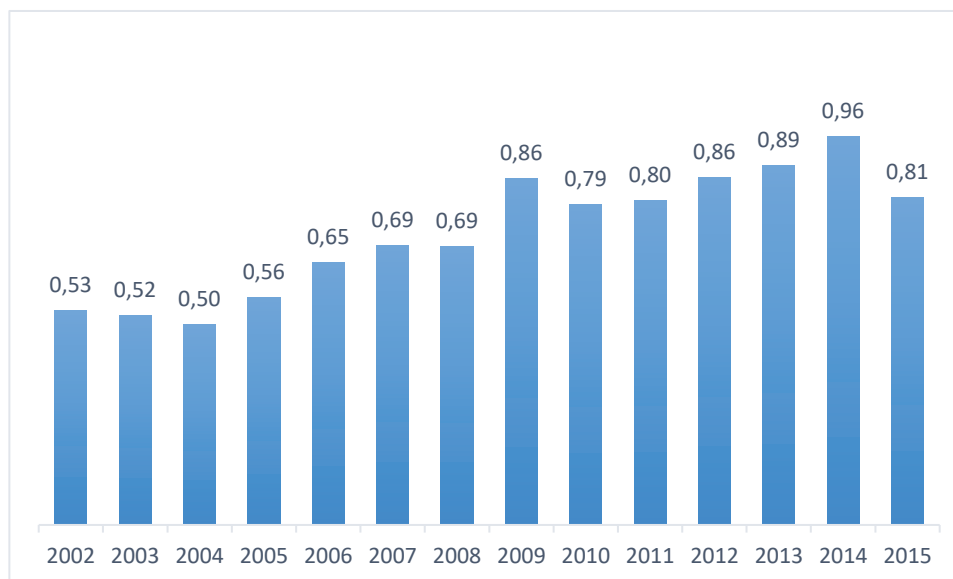
Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016)
Elaboração própria

Como proporção do PIB, os gastos nessa categoria apresentaram uma elevação de 0,28 p.p. Em relação aos componentes dos gastos nessa categoria, o Seguro-Desemprego foi responsável por mais da metade do dispêndio total, enquanto que o Abono Salarial corresponde por 12,9% do total⁷.

Os gastos com Seguro-desemprego apresentaram um aumento real de 183% de 2002 até 2015, devido tanto ao aquecimento do mercado de trabalho, apresentando reduções persistentes na taxa de desocupação, em um quadro de alta rotatividade, como em 2009, por reflexo da crise financeira internacional (BRASIL, 2016). Assim, o dispêndio com Trabalho e Emprego saiu de 0,53 % do PIB para 0,81%.

⁷ Os gastos com seguro desemprego e do abono salarial recorrem da variação de dois fatores determinantes: o crescimento da quantidade de segurados, fruto da formalização e da alta rotatividade do mercado de trabalho e o aumento no valor médio do benefício resultado do processo de valorização do salário mínimo e no caso do seguro desemprego, de suas políticas de reajustes. A valorização do salário mínimo tem efeito no seguro desemprego por ser o menor valor possível a ser pago, além do fato de que a maior parte dos segurados são trabalhadores de baixa renda e sua remuneração está próxima do mínimo, sofrendo, portanto, reajustes periódicos conforme variação no salário mínimo (BRASIL, 2016).

Gráfico 10: Evolução do gasto com Trabalho e Emprego - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE e BRSIL (2016).
Elaboração própria.

Entretanto, em 2014, com o objetivo de controlar as contas públicas, o governo tomou medidas mais duras para reduzir os gastos com o seguro-desemprego e com o abono. Quanto ao seguro-desemprego, a medida mais relevante diz respeito ao número de meses necessários de recebimento de salário no setor formal para o recebimento do benefício. Em relação ao abono-salarial, o benefício passou a ser pago proporcionalmente aos meses trabalhados no ano e o salário mínimo representaram apenas o valor máximo do benefício.

2.3.7 Previdência Social

O objetivo principal da Previdência Social é garantir a manutenção das fontes de renda do trabalhador no momento de perda de capacidade laborativa. Dentre as categorias do benefício, destacam-se: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, por invalidez, pensão por morte, auxílio doença, auxílio acidente e salário maternidade. Estudaremos neste trabalho o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) que assegura aos servidores públicos e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) para os demais trabalhadores.

Tabela 11: Gasto do Governo Central com Previdência Social - Brasil - 2002 a 2015 - R\$ bilhões

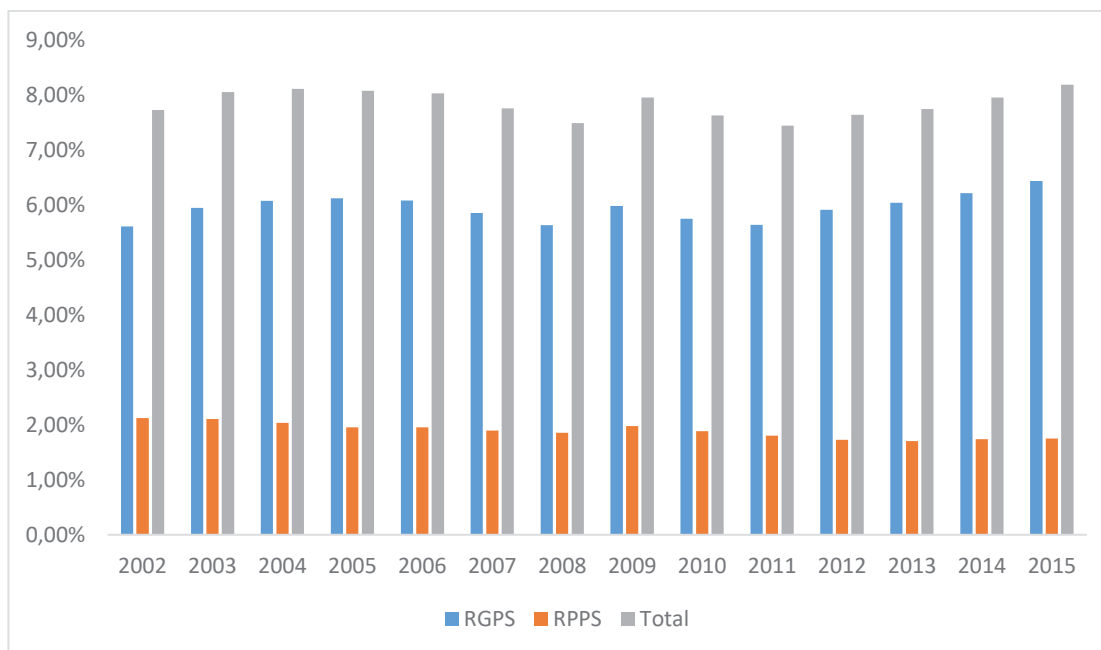
Período	Gastos com Previdência Social	% do Total de despesas do Governo Central
2002	115,3	38,7
2003	138,59	42,71
2004	158,88	41,9
2005	175,46	40,29
2006	193,59	39,01
2007	210,83	37,66
2008	232,77	37,19
2009	264,88	38,4
2010	296,69	39,07
2011	325,64	37,59
2012	360,1	34,67
2013	399,59	34,66
2014	439,39	33,76
2015	483,59	33,9

Fonte: SIAFI/SIDOR e BRASIL (2016)
Elaboração Própria

Devido à vinculação ao salário mínimo e o processo de valorização deste nos últimos anos, os gastos com Previdência Social elevaram-se durante todo o período. Essa categoria sempre representou mais de 50% dos gastos sociais do Governo Central e em relação ao total de despesas totais da União, é responsável por, em média, 37% ao ano.

Em relação à cobertura previdenciária dos servidores públicos, entre os anos de 2002 a 2015, houve um acréscimo de aproximadamente R\$71 bilhões. Em proporção ao PIB, os gastos com RPPS representam, em média, 1,9% ao ano. Apesar da preocupação com a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores federais, percebe-se uma certa estabilidade nas despesas e na necessidade de financiamento em relação ao PIB nos últimos anos (IPEA, 2015).

Gráfico 11: Evolução do gasto previdenciário - Brasil - 2002 a 2015 - % do PIB



Fonte: AEPS, BEPS, IBGE e BRASIL (2016)

Elaboração própria

Os gastos com RGPS representaram uma média de 5,91% ao ano do PIB. Em 2014, o dispêndio da União com a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada chegou ao patamar de R\$343 bilhões. As despesas nessa categoria não apresentaram tendência clara de crescimento até 2011. Em 2012 e 2013, em resposta ao fraco desempenho da economia e à continuidade do crescimento das despesas em termos reais, o indicador acelerou e chegou 6,22% do PIB, maior patamar do período (IPEA, 2015).

O RGPS pode ser dividido entre clientela Urbana e Rural. Cerca de 77% dos gastos totais do RGPS são direcionados à clientela urbana e dentre os benefícios direcionados a esta categoria, o mais representativo é o benefício por tempo de contribuição, responsável por, em média, 41% dos valores destinado a essa categoria (BRASIL, 2016).

Em relação aos benefícios rurais, a ampliação deste deve-se ao crescimento da cobertura previdenciária devido às regras facilitadas para a concessão de benefícios. Dentre eles, 99,7% estão dentro da faixa de até um salário mínimo e é concentrado nos benefícios de Aposentadoria por Idade e na Pensão por Morte.

De acordo com o Boletim de Políticas Sociais publicado pelo IPEA (2015), a hipótese de crescimento explosivo das despesas e insolvência do INSS não é confirmada, ao menos a curto prazo. As receitas do benefício do RGPS como resultado da formalização e inclusão

previdenciária juntamente à elevação dos salários apresentaram tendência de crescimento até 2012, e, nos anos posteriores, a economia em ritmo mais lento não impediu a manutenção desse nível de receitas. Consequentemente, a necessidade de financiamento caiu da casa de 1,7% do PIB de 2004 para algo próximo a 1% do PIB em 2013.

2.4 Resultados dos Gastos Sociais sobre Indicadores Econômicos e Sociais.

De acordo com Araújo et al. (2013), as políticas públicas em saúde e educação e as transferências feitas através do Programa Bolsa Família, proporcionaram melhorias na qualidade de vida, ampliação da mobilidade social e redução dos indicadores de pobreza. Observa-se uma redução na taxa de analfabetismo para todas as faixas etárias durante o período de 2002-2014, refletindo as políticas de incentivo à educação básica.

De acordo com Cruz *et al.* (2010), os gastos públicos em educação e saúde, bem como em estradas e energia, melhoram a qualidade do capital humano e físico do país e afetam, positivamente, o rendimento per capita e a produtividade da economia. Por sua vez, a melhora na produtividade da economia auxilia na redução da pobreza.

As políticas de saneamento básico e habitação também apresentaram resultados positivos. O acesso a abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo evoluíram durante o período. Em 2004, 81,5% dos domicílios rurais possuíam acesso a iluminação elétrica, enquanto que em 2014 esse indicador passou para 97,8%, resultado do programa Luz para Todos (BRASIL, 2016).

O relatório Gasto Social do Governo Central apresentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (2016) apresentou resultados da estimativa do impacto das transferências sociais diretas na sociedade com foco nos indicadores de renda e pobreza.

O coeficiente de Gini da renda familiar per capita reduziu de 0,5942 em 2002 para 0,5227 em 2014. De acordo com o relatório apresentado pelo STN, o gasto com transferências sociais diretas contribuiu para 47% da redução do coeficiente de GINI (dados de pesquisa domiciliar) no período e para 32% da redução da proporção da pobreza.

De acordo com Fagnani (2015), a política social pode contribuir em duas frentes para incentivar o crescimento econômico: fortalecendo o mercado interno de consumo de massas e ampliando os investimentos na expansão de infraestrutura para enfrentar as deficiências

estruturais na oferta de serviços públicos de qualidade. O aumento nas transferências de renda durante o período foi um dos fatores que impulsionou o aumento na renda das famílias. Enquanto a parcela da população formada pelos 20% mais pobres do país teve um aumento real de 140% entre 2002 e 2014, os 20% mais ricos tiveram um aumento real de cerca de 50% (BRASIL, 2016). Esse aumento na renda, em especial da população mais pobre, gerou um impacto positivo sobre a demanda interna, no nível de emprego e consequentemente no crescimento do produto.

Os investimentos em estrutura social, ou seja, o fornecimento de serviços públicos, além de ampliar a proteção social e reduzir a desigualdade social brasileira, também geram resultados positivos sobre o PIB. De acordo com Castro (2013), o gasto social tem efeitos multiplicadores sobre o crescimento: um incremento de 1% do PIB em gastos com educação e saúde, por exemplo, gera um crescimento de 1,85% e 1,70%, respectivamente, no Produto Interno Bruto.

De um modo geral, no período 2002-2015, os gastos públicos contribuíram na melhoria dos indicadores sociais e econômicos. O Estado, ao determinar os gastos de caráter social, cumpre suas funções no sistema econômico. Garante que a alocação dos recursos seja realizada de forma mais justa, melhorando o acesso da população a atividades básicas e contribuindo para uma repartição do produto nacional mais adequada.

3 - IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL NO GASTO SOCIAL

Neste capítulo serão abordados as perspectivas para o desempenho do gasto social no Novo Regime Fiscal, implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 que garante o congelamento dos gastos durante 20 exercícios. Posteriormente, na segunda seção, simularemos o congelamento dos gastos no patamar de 2002 e verificaremos a diferença entre os valores efetivos e simulados.

3.1 As Perspectivas para o Gasto Público Federal de 2017 a 2036

Anunciado pelo Governo Federal como instrumento para fazer frente à crise econômica brasileira, a Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados e PEC 55/2016 no Senado Federal) foi estabelecida com o intuito de reverter o quadro de desequilíbrio fiscal da esfera Federal. Somado a isso, de acordo com a justificativa oficial, a implementação da PEC reconquistaria a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública, além de promover um crescimento sustentável e a criação de novos empregos e a geração de renda.

A premissa que sustenta a Emenda Constitucional é a de que a raiz do problema fiscal está no descontrole das despesas primárias, implicando no crescimento da dívida pública federal. Portanto, para solucionar esse problema, foi estabelecido o congelamento, em termos reais, das despesas primárias nos patamares de 2016 para os próximos 20 exercícios, podendo o método de correção dos limites ser alterado apenas após o décimo exercício.

Os limites estabelecidos para o crescimento das despesas serão realizados por poderes e para órgãos com autonomia administrativa e financeira. Ou seja, no caso de qualquer área ou órgão setorial dentro de determinado poder ter apresentado crescimento acima da inflação, deverá ser obrigatoriamente contrabalanceado pela contenção dos gastos em outras áreas.

Em resumo, o Novo Regime Fiscal, determina o congelamento em termos reais, dos gastos públicos durante 20 anos nos patamares de 2016, sem considerar as possíveis alterações na dinâmica social, política e econômica do país nos próximos anos.

Diversas análises foram realizadas com o intuito de identificar os impactos dessa medida. Em Paiva *et al* (2016), foram construídos dois cenários com o objetivo de mensurar

os impactos do Novo Regime Fiscal: o cenário base apresenta uma projeção das despesas de acordo com a trajetória atual, pressupondo a manutenção das regras e normas das políticas assistenciais em vigor para os próximos 20 anos (a partir de 2017). Nesse cenário, considera que as quatro principais linhas de ação terão continuidade: Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família, os serviços assistenciais do SUS e as demais ações envolvendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), incluindo a segurança alimentar, a inclusão produtiva e a gestão do órgão. Também estabelece como hipótese, que o MDSA garantirá a manutenção das políticas atuais, entretanto, não expandirá a cobertura do número de beneficiários provenientes das novas demandas, ou seja, não se considera que possíveis alterações no contexto socioeconômico brasileiro, encontrarão respostas nas políticas de assistência social.

O segundo cenário representa a simulação dos limites de despesas estabelecidos de acordo com as regras impostas pela PEC 241/2016. Para realizar essa projeção, os autores utilizaram a “dotação inicial” do MDSA em 2016 que foi reajustada pela inflação estimada para o mesmo ano, obtendo desta forma o teto dos gastos para os próximos 20 anos.

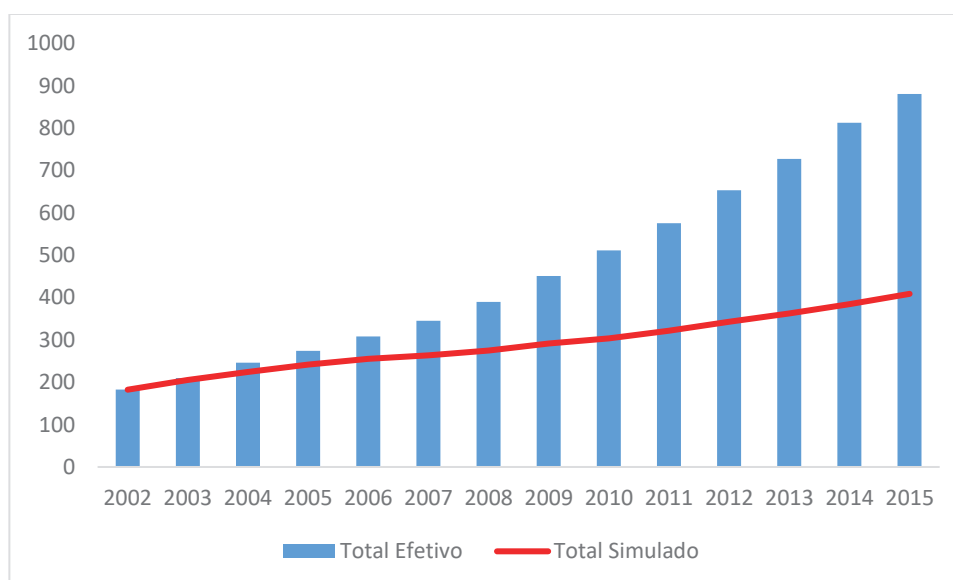
Contrapondo os dois cenários estabelecidos, os autores identificaram a diferença entre os gastos projetados para o Cenário Base em relação aos gastos projetados para o Cenário no Novo Regime fiscal vão se tornando cada vez maiores. Com a implementação do Novo Regime Fiscal, já no primeiro ano, haveria uma redução de 8% nas políticas de assistência social e essa redução poderia alcançar 54% em 2036. Em relação à participação do PIB, a nova regra produziria uma regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais a patamares inferiores a 2006. Durante o período de 2006-2015, os gastos com Assistência Social elevaram-se do patamar de 0,89% do PIB para 1,26% do PIB. Em 2036, de acordo com a projeção realizada para o Novo Regime Fiscal, esse valor cairia para 0,70% do PIB. Ou seja, o congelamento dos gastos, colocará em risco todos os avanços realizados até então no âmbito social, como a diminuição do nível de pobreza e desigualdade (PAIVA et al. 2016).

3.2 A Evolução do Dispêndio Federal de 2002 a 2015 sob a Perspectiva do Novo Regime Fiscal

A fim de também verificar os possíveis impactos do Novo Regime Fiscal nos gastos sociais e no atendimento das funções analisadas nos capítulos anteriores, nesta seção simularemos o congelamento dos gastos nos patamares de 2002 de acordo com as regras estabelecidas na Emenda Constitucional nº 95/2016 e verificaremos as diferenças entre os valores efetivamente gasto entre 2002-2015 com os valores simulados. O objetivo é identificar a discrepância entre os dispêndios realizados pelo Governo Central nas sete funções estudadas e o impacto dessa decisão nos resultados apresentados no capítulo anterior.

O Gráfico 12 apresenta a comparação entre o total dos gastos sociais efetivados no período em relação ao total dos gastos congelados no patamar de 2002. A simulação do gasto congelado foi realizada aos moldes da Emenda Constitucional. No primeiro ano do congelamento (2003), os valores pagos no ano anterior foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nos anos seguintes, a correção foi realizada com os limites estabelecidos nos anos anteriores corrigidos pela inflação de cada período.

Gráfico 12: Total de gasto social efetivo e simulado - Em bilhões de reais - Brasil - 2002 a 2015



Fonte: SIAFI/SIDOR, Banco do Brasil
Elaboração Própria

As diferenças entre os valores são expressivas. A partir de 2006, essa diferença torna-se mais nítida, justamente no ano em que houve uma reorientação da política econômica, com uma política fiscal mais flexível. Ou seja, com a implementação da política de congelamento essa nova orientação política seria impossibilitada e a recuperação da crise 2008 poderia não apresentar resultados tão satisfatório. Ao compararmos os resultados de 2015, o total de despesas com os gastos sociais teria uma redução de 54% caso o Governo Central estivesse seguindo as regras de congelamento.

A Tabela 12 apresenta a simulação para os gastos (em bilhões de reais) no ano de 2015 por função. Considerando que a PEC do Teto dos Gastos impõe que o total deve ser reajustado pela inflação, é adotada a hipótese simplificadora que todos os gastos seriam reajustados pelo valor da inflação acumulada no período. Essa hipótese, na verdade, mantém a parcela de cada gasto estável no orçamento federal.

Comparando os valores realizados durante o período e os valores simulados, percebe-se, que houve uma perda de aproximadamente 54%. A perda mais expressiva dentre as categorias seria dos gastos com Saneamento Básico e Habitação, com uma redução de 82%. Em segundo lugar, estariam os gastos com Assistência Social, com uma redução de 79%. Essa categoria apresentou crescimento expressivo no período. Uma política de expansão dos gastos com assistência só seria possível, sob o novo regime fiscal, mediante uma contração ainda mais acentuada nas demais rubricas.

Tabela 12: Perda estimada dos gastos por função - R\$ bilhões - Brasil - 2015

Gasto por função	Despesa efetiva	Despesa simulada	Diferença (em R\$ bilhões)	Diferença (%)
Assistência Social	73,52	15,39	-58,13	-79%
Educação e Cultura	139,4	52,59	-86,81	-62%
Organização Agrária	12,88	6,24	-6,64	-52%
Saneamento Básico e Habitação	26,22	4,66	-21,56	-82%
Saúde	96,99	53,77	-43,22	-45%
Trabalho e Emprego	47,9	17,73	-30,17	-63%
Previdência Social	483,59	258,24	-225,35	-47%
Total	880,5	408,62	-471,88	-54%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Banco do Brasil.
Elaboração Própria.

Em 2015, os gastos federais realizados em Educação e Saúde foram de aproximadamente R\$139 bilhões, representando 2,4% do PIB do ano. Entretanto, de acordo com os valores simulados para o ano de 2015, considerando as regras de congelamento, os gastos nesses setores seria de apenas R\$53 bilhões, ou seja, 0,89% do PIB de 2015. Essa categoria teria, portanto, uma perda estimada de 62%.

Os gastos com Organização Agrária foram os únicos que apresentaram, em alguns anos, os valores simulados maiores que os valores realmente efetivados. Esse resultado deve-se as oscilações apresentadas nos gastos efetivos durante o período, com tendências de desaceleração do crescimento dos dispêndios. Ainda assim, no ano de 2015, essa categoria apresentaria uma perda de 52%.

D'abaida (2016) apresenta preocupação com a evolução dos dispêndios com Assistência Social. As perdas são justificadas pela rigidez dos demais gastos. A indexação da Previdência Social ao salário mínimo e a estrutura demográfica brasileira, forçam os gastos a crescerem acima da taxa de inflação e, por isso, não apresentariam uma perda tão representativa. Em contrapartida, a PEC 241/2016 define que a correção pelo IPCA para os gastos com Saúde e Educação não atualizará os limites máximos de gastos, mas sim os pisos para a aplicação nessas áreas. Ou seja, enquanto o total das despesas não poderão ultrapassar os limites atualizados pela inflação, as despesas nessas duas áreas não poderão ser menores que os limites mínimos de 2016 atualizados também pela inflação. Portanto, uma vez que há rigidez em alguns gastos, para manter equilibrado das despesas totais conforme o limite estabelecido, será preciso realizar cortes ainda maiores em outras categorias.

Dentre as despesas que devem crescer abaixo da inflação para manter equilibrado os gastos, estão as despesas com pessoal, os investimentos e os programas sociais. Como as despesas com pessoal são de difícil redução, pois são obrigatórias e tendem a se reduzir gradualmente, em um primeiro momento, o governo pode optar pela contenção dos investimentos e dos gastos com Assistência Social.

Em suma, o congelamento dos gastos nos patamares de 2002, durante todo o período, reduziria em 54% o total de gastos aqui considerados sociais. Os resultados apresentados anteriormente, quanto ao crescimento da Assistência Social, novos programas educacionais e o aumento da rede de atendimento da saúde pública, poderiam não ter apresentados os mesmos resultados, visto que, os recursos seriam muito menores. Essa redução diminuiria o papel do Estado na Economia e limitaria o cumprimento de suas funções enquanto provedor

da alocação mais justa dos recursos, estabilizador das flutuações econômicas e garantidor de uma distribuição do produto nacional mais equitativa.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a evolução e composição dos gastos da União durante os anos de 2002 a 2015, de forma a identificar as prioridades estabelecidas pelo governo e os impactos das políticas de gastos sobre a alocação, distribuição dos recursos e estabilização da economia. Somado a isso, frente à Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabelece o congelamento real dos gastos durante 20 anos, foi proposto identificar as consequências desse Novo Regime Fiscal sobre o atendimento das funções do Estado a partir de uma simulação do congelamento no patamar de 2002.

Após analisar os dispêndios do governo nas sete categorias, percebe-se, em linhas gerais, uma elevação dos gastos sociais durante todo o período, especialmente, os gastos com Assistência Social, Educação e Cultura e a ampliação do patamar dos dispêndios previdenciários. No que diz respeito à distribuição dos recursos, os indicadores durante os anos estudados apontam melhoras. A queda do índice de Gini, assim como nos indicadores de pobreza, indicam uma melhora na distribuição do produto nacional durante o período, resultado das políticas públicas adotadas pelo governo, em especial, as políticas de transferência de renda.

Assim como a participação ativa do Estado no fornecimento de bens contribuiu para a satisfação das necessidades coletivas, como, por exemplo o acesso à Educação e Saúde através de programas de incentivo a educação e o atendimento à Saúde Pública, a política fiscal expansionista adota pelo governo, também gerou impactos positivos sobre a demanda agregada, crescimento e níveis de emprego. A adoção dessas medidas intervencionistas permitiu ao governo e realizar políticas contra cíclicas e tornar viável a construção de um cenário macroeconômico mais estável.

Por fim, conclui-se que a adoção do Novo Regime Fiscal, que determina o congelamento real dos gastos durante 20 anos, pode colocar em risco todos os resultados positivos alcançados nos últimos anos, em especial, os avanços em seguridade social. Ao congelar os gastos e não considerar as possíveis alterações na dinâmica econômica brasileira nos próximos anos, assim como as possíveis mudanças nas necessidades coletivas, o congelamento dos dispêndios e a contração da atuação do Estado pode dificultar o cumprimento de suas funções no sistema econômico, uma vez que suas ferramentas de intervenção estarão limitadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARAÚJO, Matheus Jevuks et al. **O Impacto dos Gastos Sociais Sobre os Indicadores de Desigualdade e Pobreza nos Estados Brasileiros no Período de 2004 a 2009**. Revista Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 249-275, mai-ago.2013.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; RODRIGUES, Roberto; LARA, Fernando Maccari. **As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 36, n. 3, p. 675-706, dez. 2015.

BIRD, Richard. **Wagner's Law of Expanding State Activity**. Public finance, v. 26, n. 1, 1971.

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília, 2016.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Equilíbrio fiscal e política econômica Keynesiana**. Revista Análise Econômica –UFRGS. Porto Alegre, v. 26, p. 7-25, 2008.

CRUZ, Aline Cristina et al. **Os Efeitos dos Gastos Públicos em Infraestrutura e em Capital Humano no Crescimento Econômico e na Redução da Pobreza no Brasil**. Revista Economia, Selecta, Brasília (DF), v. 11, n. 14, p. 163-185, dez. 2010.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **Possíveis Impactos da Aprovação da PEC nº 241/2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, ago. 2016.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social e Crescimento Econômico**. Revista Política Social e Desenvolvimento, São Paulo. n. 26, dez. 2015.

FREITAS, Urandi Roberto Paiva; NETO, Armando Afonso de Castro e LOU, Isaac Coimbra. **Relação entre gastos públicos e crescimento econômico: uma análise com dados em painel para o Nordeste**. Conjuntura & Planejamento, Salvador. n. 162, p. 50-57, 2009.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Política fiscal em perspectiva: o clíco de 16 anos (1999-2014)**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015.

HAAVELMO, Trygve Magnus, **Multiplier effects of a balanced budget**, 1945 In.: SERRANO, Franklin. **Efeitos multiplicadores de um superávit primário: um teorema do orçamento desequilibrado**. Rio de Janeiro, jul. 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 23ª Edição. Brasília: IPEA, 2015.

MONTES, Gabriel Caldas; ALVES, Romulo do Couto. **O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional**. Economia e Sociedade, Campinas. v. 21, n. 2, p. 363-386, ago. 2012.

MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance**, New York: Mcgraw Hill Inc., 1959.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Desoneração em alta com rigidez de carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Rio de Janeiro: IPEA, 2015 (Texto para discussão n. 2117).

PAES, Nelson Leitão. **A Curva de Laffer e o imposto sobre produtos industrializados - evidências setoriais**. Cadernos de Finanças Públicas, v. 10, p. 5-22, 2011

PAIVA, Andrea Barreto de. et al. **Novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016 (Nota Técnica n. 27).

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1978

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina; **Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros**. Economia Aplicada, São Paulo, v.11, n.4, p. 463 – 485, out./dez. 2007.

RODRIGUES, Roberto; BASTOS, Carlos Pinkusfeld. **Análise recente das finanças públicas e da política fiscal no Brasil**. In: Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 3., São Paulo, ago. 2010.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – Unicamp, São Paulo, nº 6, 2011.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Nova Economia - UFMG. Minas gerais, v.25, p. 803-833, 2015.

SILVA, Romildo Araújo; CASTRO, Jorge Abrahão. **Evolução e Dinâmica do Gasto Público no Brasil: Análise pela Metodologia da Despesa Efetiva do Governo Federal (1995-2005)**. In.: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. Anpad: EnPAG 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG296.pdf> Acesso em: 19 de setembro de 2016.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. **Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: Testes da lei de Wagner e da hipótese de Mill de ilusão fiscal**. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para discussão n. 1805).

WERNECK, Rogério L. F. Alternância Política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica brasileira**. São Paulo: Editora Elsevier, 2014. cap. 17.