

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL

Otávio Ladeira de Medeiros

SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS FISCAIS

William Baghdassarian

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS – CESEF

Fabiana Magalhães Almeida

Rodopoulos

Alex Pereira Benício

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Guilherme Ceccato

EQUIPE TÉCNICA

Artur Henrique da Silva Santos

Eduardo Henrique Leitner

Fernando Cardoso Ferraz

Gustavo Santos Masili

Janete Duarte

Karla de Lima Rocha

Otávio José Guerci Sidone

Rafael Perez Marcos

Rodrigo de Castro Luz

Sergio Ricardo de Brito Gadelha

Apresentação

A temática gasto social é frequentemente discutida na sociedade brasileira, especialmente em momentos de retração econômica e dificuldades fiscais. Questionamentos surgem a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas de governo e do montante dispendido com as rubricas em geral, não apenas as consideradas de cunho social. Entretanto, a complexidade do arcabouço orçamentário brasileiro dificulta uma visão global sobre a composição do gasto público e a análise do significado econômico de tais dispêndios.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN apresenta estudo sobre a dinâmica do gasto social brasileiro entre 2002 e 2015, tendo como escopo o Governo Central¹. A análise revisita publicação de 2003 intitulada “Gasto Social do Governo Central – 2001 e 2002”² produzida originalmente pela Secretaria de Política Econômica – SPE, do Ministério da Fazenda, e que tratava do gasto social bruto do Governo Central.

O presente estudo traz uma análise programática da despesa, tendo como objetivo principal compreender a magnitude e a composição do gasto social federal. Por gasto social, entende-se aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social. Em linhas gerais, o trabalho mostra que houve aumento do gasto de natureza social para o período analisado, acompanhado por uma melhora dos indicadores sociais, com especial destaque para os anos recentes.

Sumário Executivo

A Secretaria do Tesouro Nacional analisou o gasto social brasileiro a partir de 2002, evidenciando a composição desse gasto em sete categorias: assistência social; educação e cultura; organização agrária; previdência social; saneamento básico e habitação; saúde; e trabalho e emprego. A base de dados elaborada nesse trabalho da STN estabelece o entendimento desta sobre o conceito de gasto social e seus componentes. A disponibilização desta base ao público possibilita a análise e disseminação das informações relativas ao gasto social pela sociedade.

¹ Para fins de compilação das estatísticas fiscais brasileiras, o Governo Central é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil, que, dadas suas características, compõe o subsetor de Corporações Públicas Financeiras, de acordo o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (GFSM 2014, na sigla em inglês).

² http://www.fedesp.org.br/superior/gasto_social_01_02.pdf

A construção dessa série de tempo cria uma base bruta de dados com quase 430 mil registros contábeis, o que permite analisar o dispêndio governamental brasileiro (seja social ou não) em diversas dimensões e diferentes métricas. Assim, pode-se analisar o gasto brasileiro por programa, ação, órgão que executou o gasto, função, subfunção, região em que foi aplicado o recurso, subtítulo (detalhamento sobre a localização física da ação), modalidade de aplicação e Grupo de Natureza de Despesa (GND).

Neste estudo, adotou-se como conceito de gasto social aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social. A abrangência adotada é o gasto social executado diretamente pelo Governo Central, bem como suas transferências, vinculadas a gastos sociais, realizadas aos governos estaduais e municipais. Além disso, foram trazidos à análise os gastos tributários de caráter social implementados pelo Governo Central.

Em linhas gerais, observa-se crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 pontos percentuais do PIB quando se comparam os patamares de 2002 e de 2015. Destacam-se os aumentos nos dispêndios com educação e cultura (0,74 p.p. do PIB) e assistência social (0,78 p.p. do PIB), além da ampliação do já elevado patamar de dispêndios com previdência social (aumento de 0,97 p.p. do PIB). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período.

Cabe salientar que foram incluídos na categoria previdência social os dois regimes previdenciários mais comuns no Brasil (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). Ainda, em termos de distribuição do gasto social direto entre as suas rubricas, constata-se que esta categoria sempre representou acima de 50% do total dispendido pelo Governo brasileiro com os gastos sociais, apesar de nos últimos anos da série ser possível visualizar um acréscimo na participação dos gastos com assistência social e educação e cultura.

Portanto, no período analisado, é claro o aumento ocorrido nos gastos com assistência social e com educação e cultura, que cresceram de maneira relevante quando comparados os dados de 2002 e de 2015. Ainda merecem destaque os gastos tributários de natureza social, que aumentaram de 0,3% do PIB em 2002 para 1,8% do PIB em 2015, distribuídos nas diversas categorias consideradas sociais.

Em um comparativo internacional, utilizando dados do FMI, nota-se que o gasto social do governo central aumentou, de 2002 a 2013, mais de 11% em todos os grupos de países selecionados, com exceção da Ásia emergente. Contudo, esse aumento não foi linear, nem uniformemente distribuído. Conforme mostrado neste trabalho, a maior parte da variação dos gastos sociais ocorreu entre os anos de 2008 e 2009, como consequência da crise econômica global. Em 2013, nenhum grupo de países conseguiu retornar aos patamares de gasto social anteriores a 2009. Assim, conclui-se que os diversos países elevaram o nível dos gastos sociais em resposta à crise econômica global.

Como os gastos sociais aumentaram no período de 2002 a 2015, é interessante analisar os efeitos desse aumento sobre a sociedade. Como foram considerados como conceito de gasto social aqueles destinados a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social, é esperado que o aumento do gasto social tenha contribuído para a redução da desigualdade de renda e pobreza.

Para compreender melhor essa questão, foi desenvolvido um exercício baseado na metodologia de Barros et al. (2006), com dados da PNAD. Para tanto, utilizou-se como *proxy* de gasto social os gastos em transferências sociais diretas, que mais que triplicaram entre 2002 e 2014 (de R\$ 112,2 bilhões para R\$ 343,3 bilhões), ao passo que a proporção da

população classificada como pobre reduziu cerca de 10 pontos percentuais. Ademais, o Coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda familiar per capita, diminuiu de 0,5942 em 2002 para 0,5227 em 2014.

O exercício mencionado concluiu que os gastos com transferências sociais diretas foram responsáveis por uma parcela de 47% da redução da desigualdade de renda e 32% da melhoria da proporção da pobreza, resultando na saída de 6,8 milhões de pessoas da pobreza.

1. Introdução

A temática gasto social é frequentemente discutida pela sociedade, especialmente em momentos de retração econômica e dificuldades fiscais. Questionamentos surgem a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas de governo e do montante dispendido com as rubricas em geral, não apenas as consideradas de cunho social. Entretanto, a complexidade do arcabouço orçamentário brasileiro dificulta uma avaliação global sobre a composição do gasto público e a análise do significado econômico de tais dispêndios.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar o gasto social brasileiro a partir de uma série histórica anual iniciada em 2002 e evidenciar a composição desse gasto por diversas categorias, bem como explicitar os principais determinantes de sua evolução ao longo do tempo. Adicionalmente, o estudo também contribui com a literatura ao disponibilizar as bases de dados³ utilizadas possibilitando a análise e disseminação das informações relativas ao gasto social pela sociedade como um todo.

A literatura nacional é razoavelmente rica na análise da política social brasileira. Dentre os diversos trabalhos, pode-se citar Castro (2012, p.12) que afirma, ao analisar a evolução do gasto social entre 1995 e 2010, que “principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição Federal de 1988 (...), os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada”. Para o autor, o gasto social do período ficou concentrado em seis áreas: previdência social geral; previdência e benefícios a servidores públicos; saúde; assistência social; educação; e trabalho e renda. Ainda, segundo o autor, destaca-se o maior crescimento relativo do gasto social destinado à assistência social, na medida em que o país abandonou um sistema assistencialista em troca de “um modelo de direitos, com uma atuação cada vez mais abrangente sobre a população brasileira”.

Estudos da Secretaria de Política Econômica – SPE (de 2003 e de 2005) trouxeram avanços à análise do gasto social ao propor uma classificação programática da despesa que permitiu que os dados fossem analisados com maior nível de detalhes. Ao seguir essa metodologia, o trabalho da SPE (2005), explicitou a segmentação e a decomposição do gasto social em diversas categorias, como previdência social, assistência social, trabalho e emprego, educação e cultura, saúde, organização agrária, saneamento básico e habitação, dentre outras. O estudo concluiu que houve aumento do gasto social naquele período, com destaque para a elevada participação dos gastos com previdência social (em especial, com aposentadorias, pensões e auxílio doença), tendo sido comprimido o espaço orçamentário para despesas em outras áreas, como educação e habitação.

Para Castro et al. (2012, p.3), é necessário definir o que se entende por política social antes de se avaliar o dimensionamento e análise dos gastos sociais. De acordo com os autores, toda política social é composta “por um conjunto

³ As bases de dados do presente estudo, bem como seus metadados descritivos, estão disponíveis para acesso em <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/gastos-sociais-do-governo-central-dados-anuais>

de programas e ações do Estado que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população”. Nesse sentido, toda política social deveria buscar proteger os cidadãos em situação de dependência e vulnerabilidade, além de realizar a promoção social (por exemplo, permitir acesso à cultura e educação, além do desenvolvimento de políticas de trabalho e renda).

Após essa abordagem inicial, os autores passam a classificar a política social em dois grandes conjuntos de gastos: proteção social, composta de gastos com previdência social geral e do servidor público, saúde e assistência social; e promoção social, que engloba trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura. Ainda, são destacadas uma série de políticas de corte transversal, as quais podem englobar características tanto de promoção quanto de proteção social. Nesse grupo, destacam-se políticas de igualdade de gênero, igualdade racial, políticas voltadas à criança, adolescentes, idosos, entre outras. Somente após essa caracterização das políticas ditas sociais, os autores adentram na análise da evolução do gasto social brasileiro entre os anos de 1995 e 2010 e atestam o expressivo aumento da execução desse tipo de despesa:

“O Gasto Social Federal [GSF], em seu conjunto, cresceu consideravelmente no período analisado. Foram 172% de crescimento em valores reais (acima da inflação); e 125% em valores reais per capita, ou seja, o GSF cresceu também mais velozmente que o crescimento da população. Em outras palavras, o valor destinado às políticas sociais do Governo Central, em média, por cidadão brasileiro, foi em 2010 bem mais que o dobro do que fora em 1995. Tal crescimento no conjunto do GSF já apresentava um ritmo importante no período 1995–2003. Ainda assim é visível uma aceleração a partir de 2004 e, aparentemente, pode ter ocorrido nova inflexão em 2009/2010” (CASTRO et al., 2012, p. 29).

Nota-se que o volume de recursos destinado às políticas sociais cresceu ante o conjunto de recursos totais disponíveis na economia, apesar desse esforço não ter se distribuído de maneira homogênea entre as diversas rubricas das despesas sociais, conforme ressaltado pelos autores.

Já para Fernandes et al. (1998), uma definição mais ampla de gasto social deveria incluir as atividades realizadas pelas iniciativas pública e privada, ou seja, que englobasse gastos tanto do governo quanto das famílias, das empresas privadas e das organizações não governamentais. Ao restringir a matéria à esfera pública, foi considerada pelos autores como gasto público social a seguinte abordagem:

“Compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos)” (FERNANDES et al., 1998, p. 9).

Ainda, os autores definem gasto social federal como sendo aquele “voltado para a melhoria, a curto ou longo prazos, das condições de vida da população em geral”. Apesar da extensão dos efeitos dessa definição, os autores entendem que estariam envolvidos, nesse caso, “os gastos diretamente efetuados pelo governo da União, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estados ou municípios) ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos” em diversas áreas, como saúde, educação, previdência social, organização agrária, entre outras.

Guerreiro (2010, p. 82) afirma que, ao se computar os gastos tanto da iniciativa privada quanto da pública, tem-se uma visão mais completa do efeito do gasto social para a sociedade como um todo. Contudo, considerando que esta visão extrapola os limites da ação pública, a autora afirma que “é o gasto público social, e não o gasto social total, que deve ser considerado. O gasto público social contempla os gastos sociais realizados nas três esferas de governo”.

Sobre esse último ponto, a autora ressalta que, ao se considerar apenas os gastos realizados pela esfera federal, poderia haver distorção na interpretação sobre “as direções sociais prioritárias do Estado” (p. 83). Ou seja, se poderia superestimar a relevância de algumas áreas sociais e subestimar outras.⁴

Entretanto, a autora enfatiza a dificuldade em se trabalhar com dispêndios sociais das três esferas governamentais, ao mesmo tempo em que concorda que grande parte do gasto social total é realizada na esfera federal, não ocasionando assim grande perda se houver uma restrição do entendimento apenas à análise do gasto social realizado naquela esfera de governo. Por fim, a autora conclui que tanto o gasto social em relação ao PIB quanto o gasto social *per capita* apresentaram crescimento ao longo de todo o período compreendido entre 1988-2008, fruto principalmente dos direitos sociais conquistados com a promulgação da Carta Magna de 1988, a qual tornou possível o aumento do gasto com previdência e assistência, em especial.

Já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em seu anuário sobre economia, ambiente e estatísticas sociais, apresenta a seguinte definição para gasto social:

“As despesas sociais compreendem prestações pecuniárias, prestação direta em dinheiro de bens e serviços, além de incentivos fiscais com fins sociais. Os benefícios podem ser dirigidos a famílias de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência, doentes, desempregados ou jovens. Para serem considerados “sociais”, os programas têm de envolver ou redistribuição de recursos entre as famílias ou participação obrigatória. Os benefícios sociais são classificados como público quando o governo geral (composto de Governo Central, estaduais e governos locais, incluindo os fundos de seguridade social) controla os fluxos financeiros relevantes. Todos os benefícios sociais não previstos pelas administrações públicas são considerados privados. Transferências privadas entre famílias não são considerados como “social” e não são incluídas nessa definição. Gasto social líquido total inclui os gastos públicos e privados” (OCDE, 2013, p. 6, tradução nossa).

Apesar da abrangência da definição acima, ela ilustra os requisitos necessários à classificação de quaisquer tipos de despesa na categoria social: o gasto de natureza social tem como função principal atender os cidadãos em situação de dependência e vulnerabilidade, tais como idosos, pessoas de baixa renda, portadores de deficiência, desempregados, entre outros. Adicionalmente, deve envolver redistribuição de recursos entre as famílias ou participação compulsória no programa.

Diante do cenário acima exposto e das dificuldades apresentadas, este trabalho adotou como conceito de gasto social aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social. Ainda, a abrangência aqui adotada é o gasto social executado diretamente pelo Governo Central⁵, bem como as transferências vinculadas a gastos sociais realizadas por essa esfera de governo aos

⁴ Isso fica claro, por exemplo, ao analisar as competências dos entes federativos estabelecidas na Constituição Federal de 1988, posto que aquele diploma legal distribuiu as diversas atribuições de Estado às três esferas da Federação.

⁵ O Governo Central, para fins de compilação dos dados apresentados neste trabalho, é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O Orçamento da Seguridade

governos estaduais e municipais. Ou seja, foram levados em consideração todos os dispêndios que transitaram pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Destaca-se que na categoria Previdência Social (Regime Geral da Previdência Social - RGPS e Regime Próprio da Previdência Social – RPPS) serão apresentadas duas óticas de análise que serão chamadas de “visão geral” e “visão restrita”. Na visão restrita serão consideradas apenas as parcelas dos benefícios de características previdenciárias que não superam o limite de um salário mínimo por mês. Esse corte se justifica porque muitos beneficiários recebem valores acima do que seria necessário para prover o acesso a bens e serviços básicos. Ainda, foram trazidas à análise os gastos tributários de caráter social implementados pelo Governo Central brasileiro.

Além desta introdução, o trabalho é composto por mais quatro capítulos. O próximo capítulo tratará da metodologia desenvolvida, além de destacar as fontes de informação adotadas e descrever brevemente alguns ajustes metodológicos realizados. O terceiro capítulo apresentará análise dos resultados apurados em bases anuais, com destaque para as informações que puderam ser extraídas do conjunto de dados construído. No capítulo quatro será analisado, com maior profundidade, o dispêndio social em sete distintas categorias. Por fim, o capítulo cinco traz um comparativo internacional do gasto social e a análise do impacto desse gasto no Brasil.

2. Fontes primárias de informação e tratamento dos dados

As fontes primárias de informação deste estudo consistem primordialmente dos registros contábeis disponíveis para consulta no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI do Governo Central, da base de dados históricos da Previdência Social - *Aeps Infologo* - disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social para as informações sobre gastos previdenciários, das informações disponíveis no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre os gastos tributários implementados pelo governo brasileiro⁶, além das informações constantes nos planos plurianuais divulgados para o período em estudo⁷. Fontes suplementares de dados foram consideradas na análise específica de cada categoria social e serão evidenciadas quando cada uma dessas categorias for estudada de maneira mais aprofundada.

Cabe destacar ainda que foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE os valores históricos de Produto Interno Bruto – PIB e também foi adotado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP–DI) da Fundação Getúlio Vargas – FGV como deflator dos dados do trabalho⁸. De posse desses indicadores, foi possível realizar análise com valores a preços de dezembro de 2015, além de permitir que todas as variáveis de interesse fossem comparadas em relação ao PIB.

Social, por sua vez, integra a Lei Orçamentária Anual e abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à Seguridade Social.

⁶ De acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o PLOA 2016, a Receita Federal do Brasil conceituou gastos tributários como sendo aqueles “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região”.

⁷ Saliente-se que uma dificuldade adicional para o estudo aqui apresentado foi a mudança de metodologia adotada a partir da publicação do PPA 2012-2015, o qual adotou uma nova codificação para os programas de governo e, assim, representou uma quebra conceitual na série histórica analisada.

⁸ A escolha do IGP-DI como deflator dos dados da série histórica teve como referência metodológica os trabalhos de Fernandes et al. (1998) e Guerreiro (2010).

Em relação às informações disponíveis no SIAFI, foram feitas diversas consultas no Portal Siga Brasil⁹ (administrado pelo Senado Federal), plataforma inteligente de obtenção e análise de dados sobre o orçamento público, construindo assim uma série histórica com dados anuais para o período compreendido entre 2002 e 2015 que refletiram a execução de despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Uma vantagem obtida a partir da utilização desta plataforma foi justamente a possibilidade de criar uma base bruta de dados com mais de 440 mil registros contábeis, o que permite analisar o dispêndio governamental brasileiro (seja social ou não) em diversas dimensões e diferentes métricas. Assim, pode-se analisar o gasto brasileiro por programa; ação; órgão que executou o gasto; função; subfunção; região em que foi aplicado o recurso; subtítulo (detalhamento sobre a localização física da ação); modalidade de aplicação¹⁰; e GND – Grupo de Natureza de Despesa¹¹.

Ainda, os dispêndios realizados pelo governo brasileiro ao longo do período podem ser analisados sob diferentes métricas, tais como valor autorizado na lei orçamentária, dotação inicial da despesa, despesa empenhada, despesa liquidada, despesa paga e restos a pagar pagos (processados e não processados). Adicionalmente foi possível criar nova métrica, aderente aos objetivos do trabalho: *proxy* do regime de caixa, que consiste no somatório de despesas pagas e restos a pagar pagos (processados e não processados).

Em relação à extração original feita no Portal Siga Brasil, realizaram-se alguns ajustes de modo a delimitar o escopo do trabalho e facilitar o tratamento analítico dos dados. Assim, foram excluídas da base: i) as despesas com juros e amortização da dívida; ii) foram retirados da base bruta os programas que não apresentavam qualquer tipo de descrição (programas não informados ou não aplicáveis); iii) foram excluídas as ações orçamentárias que não tinham sido objeto de qualquer tipo de pagamento em qualquer um dos anos em estudo; iv) foram excluídas as ações executadas sob as modalidades de aplicação 91 e 96, o que significa retirar as transferências intragovernamentais realizadas entre dois ou mais órgãos, fundos ou entidades da União, permitindo a eliminação de dupla contagem nos registros. Destaca-se que as ações orçamentárias relacionadas ao TDA – Títulos da Dívida Agrária foram incorporadas por meio de fonte de dados alternativa.

A partir da revisão de literatura apresentada no capítulo anterior, foram considerados como sendo gastos de natureza social os dispêndios executados nas seguintes categorias: assistência social; educação e cultura; organização agrária; previdência social; saneamento básico e habitação; saúde; e trabalho e emprego. Assim, todos os registros constantes na base de dados tratada foram classificados em alguma dessas categorias ou não foram considerados como tendo natureza social.

Cabe enfatizar que, apesar de não haver consenso na literatura sobre o assunto¹², o trabalho em tela priorizou a classificação programática da despesa (mesmo sendo possível analisar o gasto sob outras óticas) e permitiu análise

⁹ Maiores informações podem ser obtidas no endereço eletrônico do Portal Siga Brasil: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

¹⁰ De acordo com o MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicação feita regularmente pela Secretaria do Tesouro Nacional e disponível para consulta em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>, a modalidade de aplicação de um gasto indica se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Ou seja, para nosso caso específico, permite diferenciar se o gasto é executado diretamente pelo Governo Central ou se os recursos são transferidos para serem executados por outras esferas da Federação.

¹¹ Ainda de acordo com o MCASP, o GND - Grupo de Natureza de Despesa representa um agregador de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. As principais categorias são: pessoal e encargos sociais (GND 1); juros e encargos da dívida (GND 2); outras despesas correntes (GND 3); investimentos (GND 4); inversões financeiras (GND 5); amortização da dívida (GND 6) e reserva de contingência (GND 9).

¹² A partir da revisão de literatura sobre o assunto, percebe-se que Chaves e Ribeiro (2012) adotam uma classificação institucional do gasto social, enquanto que Monteiro et al. (2009) estudam as despesas dita sociais a partir de uma classificação funcional do gasto, mesmo procedimento adotado

detalhada sobre todas as ações orçamentárias executadas em cada programa de governo, o que enriquece e robustece o estudo.

Por fim, ao se compilar os gastos sociais realizados pelos Ministérios da Saúde e da Educação, foram considerados como despesas com pessoal apenas os dispêndios com pessoal ativo desses ministérios¹³, posto que os gastos com pessoal inativo e com pensionistas estão cobertos pelo grupo de gastos sociais denominado *Previdência Social*. Esse procedimento tornou-se necessário porque, dentre as despesas com pessoal, apenas as daqueles ministérios podem ser consideradas como tendo natureza social, pois representam, em sua grande maioria, dispêndios com importantes categorias profissionais que atendem diretamente o público em geral, tais como médicos e professores.

Desse modo, para evitar dupla contagem de dados, a base tratada de dados foi dividida em dois grandes grupos de análise: i) ações orçamentárias executadas como outras despesas correntes, investimentos ou inversões financeiras (GND 3,4,5); e ii) ações orçamentárias relativas a pessoal e encargos sociais (GND 1) executadas pelos ministérios da Saúde e da Educação.

Para analisar os gastos com previdência social, optou-se por utilizar a base de dados *Aeps InfoLogo* disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, uma vez que esta oferece maior riqueza de informações que o SIAFI, como por exemplo a abertura por faixa salarial, a informação da quantidade de benefícios emitidos, entre outras.

Em relação aos gastos tributários, a base de dados analisada foi construída a partir dos Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT (que acompanham o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária de cada exercício), publicados anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Esses demonstrativos apresentam as previsões para os gastos tributários do ano subsequente, o que justifica que haja diferenças em relação aos valores efetivamente realizados – que, de qualquer forma, não poderiam ser medidos diretamente, mas apenas estimados, uma vez que não se tratam de entradas ou saídas efetivas de caixa.

Embora a Secretaria da Receita Federal também publique anualmente o Demonstrativo dos Gastos Tributários em bases efetivas, neste trabalho optou-se por não utilizar essa informação por ser uma publicação relativamente recente e defasada, trazendo dados apenas de 2006 até 2012 em bases efetivas e previsões para 2013 a 2015. Assim, prezando pela uniformidade da série, foi adotado como referência o Demonstrativo que acompanha o PLOA.

Por fim, cumpre ressaltar que, a partir da discriminação dos gastos tributários por Função Orçamentária e por Modalidade de Gasto¹⁴, cada gasto tributário foi classificado de acordo com as mesmas categorias usadas na classificação dos gastos diretos discriminadas anteriormente.

por Pinheiro e Pinheiro (2011). Por sua vez, estudo da SPE (2005) analisou todas as atividades que compõem cada um dos programas das leis orçamentárias anuais de 2001 a 2004. Já para Fernandes et al. (1998), o conceito utilizado foi de objetivo ou finalidade dos gastos, alocados por área de atuação, “por constituir a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária”. Castro et al. (2012) seguem a mesma linha de raciocínio ao estudarem a evolução do gasto social entre 1995 e 2010.

¹³ Apenas os dispêndios com pessoal dos Ministérios da Saúde e da Educação foram considerados devido à relevância econômica e alto impacto que esses gastos geram nas contas públicas.

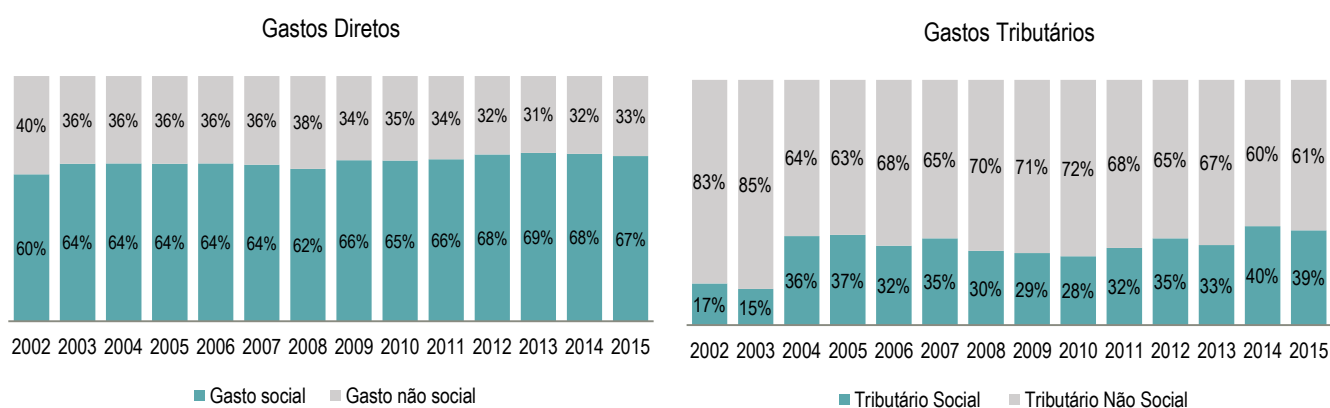
¹⁴ No DGT referente ao ano de 2002, os gastos ainda não eram divulgados de acordo com a modalidade de aplicação. Dessa forma, a classificação dos dados para aquele exercício foi feita a partir das descrições legais de cada gasto.

3. Análise Geral da Evolução do Gasto Social

A partir do exposto nos capítulos anteriores, a base de dados criada permite decompor o gasto social sob diferentes óticas, o que enriquece o estudo e proporciona uma análise em diferentes perspectivas. Neste capítulo será feita uma análise geral dos dados, enquanto que os capítulos posteriores farão uma análise mais aprofundada das categorias consideradas como tendo natureza social.

Uma ressalva inicial torna-se necessária: daqui em diante será adotado o conceito de *gasto social direto* como sendo aquele que é executado diretamente pelo Governo Central, bem como as transferências vinculadas a gastos sociais realizadas por essa esfera de governo aos governos estaduais e municipais. De outro lado, conforme destacado no capítulo anterior, foram também levados em consideração os gastos tributários de caráter social implementados pelo Governo Central brasileiro.

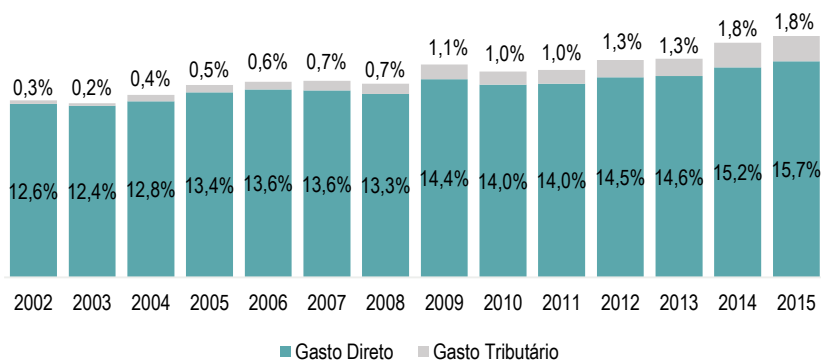
Gráfico 1 – Composição dos gastos do Governo Central – Gastos diretos e tributários - Brasil – 2002 a 2015 – % dos gastos totais



Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários - DGT.

Os gráficos acima mostram o aumento da participação dos gastos considerados de caráter social no montante total da despesa do Governo Central. Pode-se observar que os gastos sociais passaram a corresponder a 67,3% do total da despesa em 2015, frente a 59,9% em 2002. Em relação aos gastos tributários, o aumento da participação dos gastos sociais foi ainda mais significativo, passando de 17,0% em 2002 para 38,6% em 2015.

Gráfico 2 – Gasto social do Governo Central – Gastos diretos e tributários – Brasil – 2002 a 2015 – % PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários - DGT.

Em linhas gerais, observa-se um crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 pontos percentuais do PIB quando se comparam os valores observados em 2002 e em 2015. Destacam-se os aumentos nos dispêndios com Educação e Cultura (0,74 pontos do PIB) e Assistência Social (0,78 pontos do PIB), além da manutenção de um patamar elevado de dispêndios com Previdência Social (aumento de 0,97 pontos do PIB no período analisado). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período¹⁵ e os gastos com organização agrária e saneamento básico e habitação não foram representativos em todo o período analisado.

Em relação aos gastos tributários do governo para o período em análise, pode-se depreender o aumento ocorrido nessa rubrica, antes direcionada aos gastos com Saúde e com Educação e Cultura, e que passaram de 0,3% do PIB em 2002 para 1,8% do PIB em 2015.

Ainda, merecem destaque os seis últimos anos da série, quando os gastos tributários de natureza social aumentaram 0,8 pontos percentuais do PIB entre 2010 e 2015, e atingiram o montante de R\$ 109,1 bilhões em 2015, distribuídos nas diversas categorias consideradas sociais.

Tabela 1 – Evolução do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 – % PIB

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
Gasto direto	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Educação e Cultura ⁽¹⁾	1,7%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,3%	2,6%	2,7%
Gasto direto	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%
Gasto tributário	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
Organização Agrária ⁽²⁾	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Gasto direto	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Previdência Social	8,0%	8,2%	8,3%	8,9%	8,9%	8,6%	8,3%	8,9%	8,5%	8,4%	8,7%	8,7%	8,9%	9,3%
Gasto direto	8,0%	8,2%	8,2%	8,8%	8,7%	8,5%	8,2%	8,7%	8,4%	8,2%	8,3%	8,3%	8,6%	9,0%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Saneamento Básico e Habitação	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Gasto direto	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Saúde	1,8%	1,6%	1,8%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	2,0%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%
Gasto direto	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%
Gasto tributário	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%

¹⁵ A relativa estabilidade dos gastos diretos com saúde é consequência imediata da aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000, uma vez que aquele dispositivo legal prevê que, para a União, o volume de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve ser pelo menos corrigido anualmente pela variação do PIB nominal do ano anterior. Ou seja, o efeito prático dessa medida foi limitar, em termos percentuais do PIB, o montante destinado às despesas com saúde.

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trabalho e Emprego	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	1,4%	1,2%
Gasto direto	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%
Total	12,8%	12,6%	13,2%	13,9%	14,2%	14,2%	14,1%	15,4%	14,9%	15,0%	15,8%	15,8%	17,0%	17,5%
Gasto direto	12,6%	12,4%	12,8%	13,4%	13,6%	13,6%	13,3%	14,4%	14,0%	14,0%	14,5%	14,6%	15,2%	15,7%
Gasto tributário	0,3%	0,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	1,1%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,8%	1,8%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, IBGE.

Notas:

1. Inclui a execução orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Importante destacar que o FIES não é, por definição, uma despesa direta, 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. Inclui a emissão de Títulos da Dívida Agrária - TDA.

Cabe salientar que foram incluídos na categoria Previdência Social os dois regimes previdenciários mais comuns no Brasil (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). Ainda, em termos de distribuição do gasto social direto entre as suas rubricas, pode-se constatar pela Tabela 2 que essa categoria sempre representou percentual superior a 50% do total dispendido pelo governo brasileiro com os gastos sociais, apesar de nos últimos anos da série ser possível visualizar um decréscimo nessa categoria, compensado pelo acréscimo na participação dos gastos com Assistência Social e Educação e Cultura.

Tabela 2 – Composição do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 – % do total (diretos e tributários)

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	3,7%	4,4%	6,0%	6,4%	6,9%	7,2%	7,4%	8,6%	9,0%	8,7%	8,9%	9,3%	8,9%	8,8%
Educação e Cultura	13,2%	12,3%	11,5%	11,2%	11,3%	12,2%	13,0%	13,0%	13,7%	14,3%	14,7%	14,7%	15,3%	15,4%
Organização Agrária	1,5%	1,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,2%	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	0,5%	1,2%
Previdência Social	62,3%	64,7%	62,7%	63,7%	62,4%	60,6%	59,3%	57,4%	57,1%	56,1%	54,9%	54,7%	52,3%	53,2%
Saneamento Básico e Habitação	1,1%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	1,2%	1,5%	1,3%	2,1%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%
Saúde	14,0%	12,8%	13,4%	12,2%	12,4%	12,6%	12,8%	12,7%	12,6%	12,3%	12,7%	12,3%	12,2%	11,8%
Trabalho e Emprego	4,1%	4,1%	3,8%	4,0%	4,6%	4,9%	5,0%	5,6%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	8,0%	6,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.

Na seção 4.4 deste trabalho será aprofundada a análise do gasto social com Previdência Social e serão apresentadas duas óticas de análise do gasto direto chamadas de “visão geral” e “visão restrita”. Na visão geral foram computados todos os dispêndios diretos realizados com Previdência Social, enquanto que na visão restrita são consideradas apenas as parcelas dos benefícios de características previdenciárias que não superam o limite de um salário mínimo por mês. Esse corte se justifica porque muitos beneficiários recebem valores acima do que seria necessário para prover o acesso a bens

e serviços básicos. A tabela 3 a seguir expõe comparativo entre essas duas óticas e, por conseguinte, o impacto no gasto social direto total:

Tabela 3 – Visão geral e visão restrita do gasto com Previdência Social – Brasil – 2002 a 2014 – % PIB

<i>Categorias</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Previdência Social: Visão "geral"	8,0%	8,2%	8,2%	8,8%	8,7%	8,5%	8,2%	8,7%	8,4%	8,2%	8,3%	8,3%	8,6%
Previdência Social: Visão "restrita"	3,2%	3,4%	3,5%	3,6%	3,8%	3,8%	3,7%	4,0%	3,9%	3,8%	4,0%	4,1%	4,3%
Diferença	4,8%	4,8%	4,7%	5,1%	4,9%	4,8%	4,5%	4,7%	4,5%	4,5%	4,3%	4,2%	4,2%
Gasto Social Direto: Visão "geral"	12,6%	12,4%	12,8%	13,4%	13,6%	13,6%	13,3%	14,4%	14,0%	14,0%	14,5%	14,6%	15,2%
Gasto Social Direto: Visão "restrita"	7,8%	7,7%	8,0%	8,3%	8,7%	8,8%	8,8%	9,7%	9,5%	9,6%	10,2%	10,4%	11,0%
Diferença	4,8%	4,8%	4,7%	5,1%	4,9%	4,8%	4,5%	4,7%	4,5%	4,5%	4,3%	4,2%	4,2%

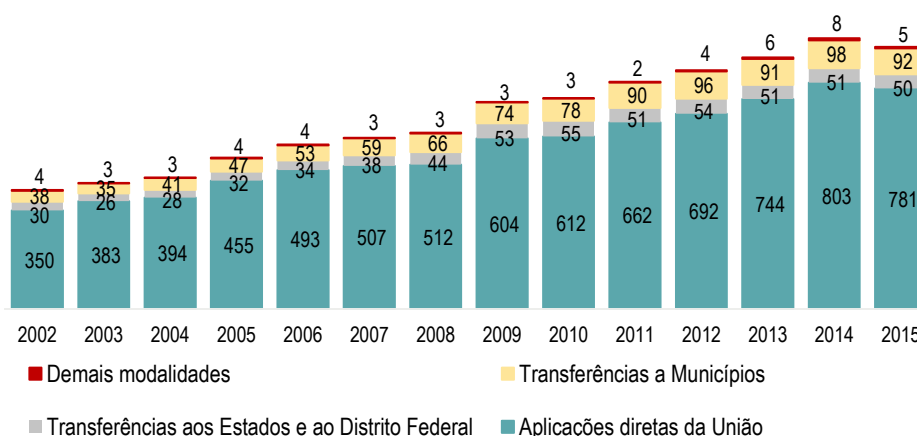
Fonte: SIAFI/SIDOR, AEPS, BEPS, BEP, IBGE e cálculos próprios.

Os gráficos 3 e 4, a seguir, permitem analisar o gasto social direto do governo sob outras dimensões, tais como modalidade de aplicação dos recursos e grupos de natureza de despesa – GND em que foram executados os gastos.

Assim, percebe-se a predominância de aplicações diretas de recursos por parte da União (em média, cerca de 83% do gasto concentrou-se nessa modalidade). Já as categorias Educação e Cultura e Saúde são responsáveis por 90% das transferências aos Estados e ao Distrito Federal e transferências a Municípios, em virtude, principalmente, dos dispositivos legais que regram a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e educação.

Gráfico 3 – Distribuição do gasto social direto por modalidade de aplicação – Brasil – 2002 a 2015

R\$ Bilhões - A preços de dez/2015 (IGP-DI)

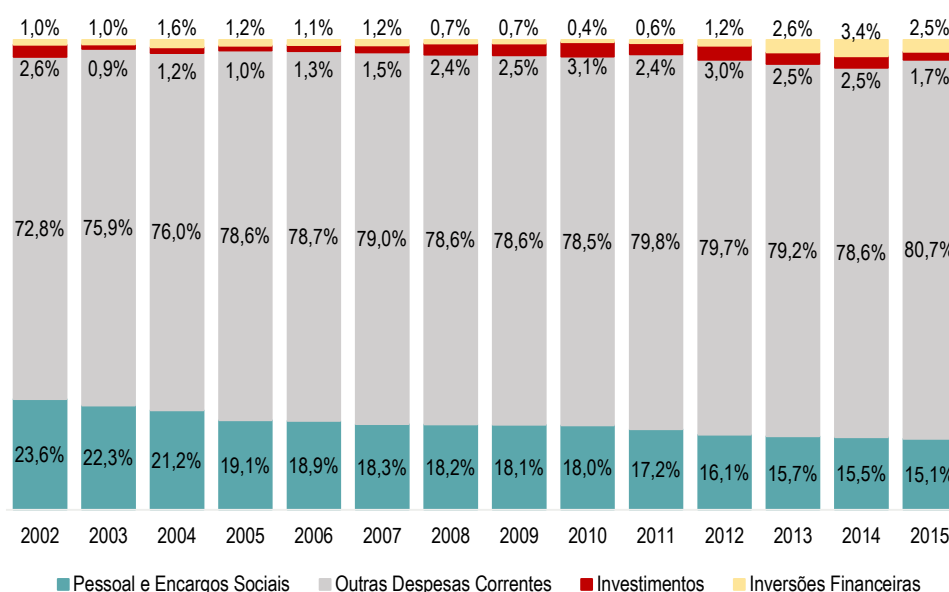


Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

No que diz respeito à execução de gastos por natureza de despesa, pode-se observar no gráfico 4 que as outras despesas correntes representaram, em média, 78% do total dispendido. As despesas correntes são as despesas de custeio, de

manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, dentre as quais pode-se destacar a aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, dentre outras.

Gráfico 4 – Distribuição do gasto social direto por grupo de natureza de despesa – Brasil – 2002 a 2015 – % do total



Fonte: SIAFI/SIDOR.

Conforme destacado na metodologia apresentada na seção anterior, o trabalho em tela teve como amparo a classificação programática da despesa no nível de ações orçamentárias. Ou seja, foi realizada uma análise criteriosa de projetos e atividades de governo e posteriormente foram feitas classificações do gasto social nas sete categorias apresentadas anteriormente. Entretanto, poderia ter sido adotada outras formas de classificação da despesa, como a classificação funcional ou ainda a classificação institucional (por órgão e unidade orçamentária). Escolheu-se adotar a classificação programática porque sob esta ótica foi possível analisar o dispêndio de um modo bastante detalhado¹⁶ e porque o estudo restringiu-se apenas à execução realizada pelo Governo Central brasileiro. Por outro lado, um estudo adicional que poderia ser feito futuramente seria estudar a composição do gasto social sob a ótica de Governo Geral, ou seja, com a inclusão de Estados e Municípios na análise. Para tanto, seria oportuno utilizar a classificação funcional da despesa, uma vez que essa ótica está devidamente padronizada em toda a Federação brasileira.

A tabela 4 compara a evolução do gasto social em três categorias (saúde, educação e cultura e previdência social) para as três óticas de classificação da despesa: programática, funcional e institucional¹⁷. Para a categoria *Saúde*, as três óticas apresentaram resultados semelhantes, enquanto que para *previdência social* os valores apurados divergiram bastante em relação à ótica institucional, ao passo que na categoria *educação e cultura* os resultados das três óticas são divergentes.

¹⁶ Foram analisadas individualmente quase 14 mil combinações diferentes de programas e ações orçamentárias executadas ao longo de todo o período estudado.

¹⁷ De acordo com o MCASP, programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Já a classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Por sua vez, a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

Isso ocorre porque o detalhamento obtido por meio da análise programática da despesa permite analisar os dados em um alto nível de desagregação, o que facilita a classificação do dispêndio e minimiza o erro associado a este tipo de trabalho. Por exemplo, a ação orçamentária *funcionamento das escolas nas comunidades indígenas* foi classificada como sendo um gasto com educação e cultura, apesar de, em termos funcionais, ser considerada como direitos da cidadania (subfunção: assistência aos povos indígenas) e ser executada pelo Ministério da Justiça (classificação institucional da despesa).

Tabela 4 - Comparação de óticas de classificação da despesa: programática, funcional e institucional
Brasil – 2002 a 2015 – % PIB

Categoria: Saúde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programática	1,65	1,50	1,53	1,47	1,51	1,52	1,51	1,58	1,56	1,54	1,59	1,56	1,65	1,64
Funcional (Função: 10 - Saúde)	1,71	1,56	1,63	1,62	1,57	1,58	1,50	1,58	1,56	1,55	1,59	1,54	1,62	1,66
Institucional (Órgão: Min. Saúde)	1,88	1,71	1,79	1,78	1,71	1,71	1,63	1,72	1,70	1,69	1,74	1,68	1,76	1,76

Categoria: Educação e Cultura	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programática	1,61	1,50	1,45	1,46	1,49	1,59	1,67	1,80	1,88	1,97	2,11	2,12	2,33	2,35
Funcional (Funções: 12 - Educação e 13 - Cultura)	0,92	0,80	0,74	0,71	0,73	0,77	0,82	0,97	1,12	1,17	1,35	1,39	1,59	1,58
Institucional (Órgãos: Min. Educação e Min. da Cultura)	1,13	1,00	0,93	0,88	0,90	0,93	0,98	1,14	1,29	1,31	1,43	1,43	1,54	2,02

Categoria: Previdência Social	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programática	8,00	8,18	8,19	8,76	8,74	8,50	8,17	8,71	8,37	8,24	8,32	8,34	8,57	8,98
Funcional (Função: 09 - Previdência Social)	8,25	8,33	8,45	8,65	8,81	8,59	7,74	8,66	8,39	8,20	8,27	8,35	8,56	9,04
Institucional (Órgão: Min. Previdência Social)	6,67	6,61	6,79	7,06	7,22	7,04	6,23	7,08	6,87	6,72	6,84	6,96	7,16	8,14

Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

4. Análise do Gasto Social por área de atuação

4.1 Assistência Social

Durante o período de análise, o gasto com assistência social esteve em ascensão, como pode ser observado nas informações abaixo (a título de exemplo, o gasto social direto nessa categoria teve um aumento de 375% em termos reais entre 2002 e 2015). Esse aumento está fortemente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda observadas no período de 2003 a 2010, além da criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esse

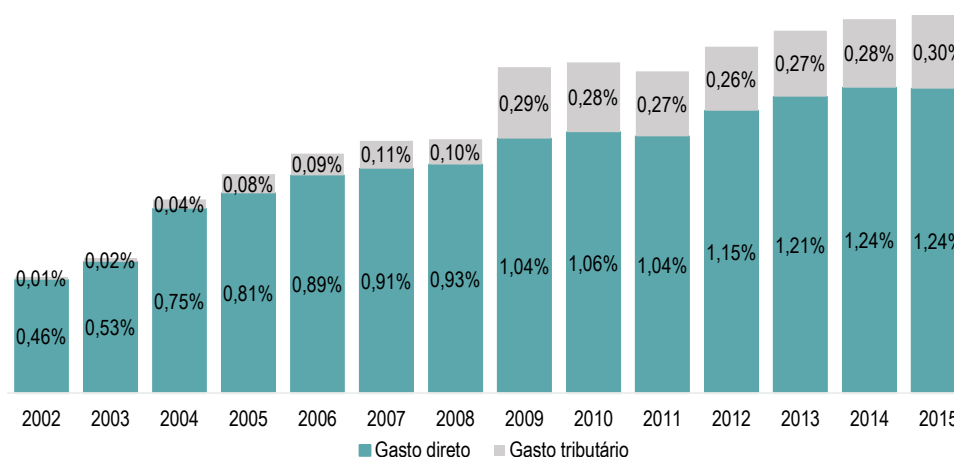
movimento de expansão teve início com o maior alcance do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social¹⁸, seguido do surgimento de políticas de transferência de renda com condicionalidades e, mais importante, alargamento e focalização do programa Bolsa Família¹⁹.

Tabela 5 – Gasto do Governo Central com assistência social – 2002 a 2015
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Assistência Social
2002	15,5	97,4%	0,4	2,6%	15,9
2003	19,2	97,0%	0,6	3,0%	19,8
2004	27,5	95,3%	1,4	4,7%	28,8
2005	32,6	91,3%	3,1	8,7%	35,7
2006	38,0	90,9%	3,8	9,1%	41,7
2007	41,0	89,0%	5,1	11,0%	46,0
2008	43,7	90,0%	4,8	10,0%	48,6
2009	52,9	78,1%	14,9	21,9%	67,7
2010	56,8	78,9%	15,2	21,1%	72,0
2011	59,9	79,7%	15,2	20,3%	75,1
2012	67,0	81,5%	15,2	18,5%	82,1
2013	73,7	81,8%	16,4	18,2%	90,1
2014	78,2	81,7%	17,6	18,3%	95,8
2015	73,5	80,5%	17,8	19,5%	91,3

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Gráfico 5 – Evolução do gasto com assistência social – Brasil – 2002 a 2015 – % PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

¹⁸ O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoa portadora de deficiência ou idosa (65 anos ou mais) que tenha, em ambos os casos, renda familiar *per capita* menor que 1/4 do salário mínimo. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993.

¹⁹ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas, foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar *per capita* da família, o número e a idade dos filhos.

Adicionalmente, cabe destacar que a partir de 2009, em especial, os gastos tributários nessa rubrica social apresentaram considerável crescimento e atingiram o montante de aproximadamente R\$ 17,8 bilhões em 2015, sendo R\$ 10,7 bilhões mediante renúncias tributárias a entidades filantrópicas, R\$ 4,8 bilhões a entidades sem fins lucrativos e os demais R\$ 2,3 bilhões distribuídos em diversos benefícios tributários, tais como programa de alimentação ao trabalhador, fundos de direitos da criança e do adolescente, dentre outros. A tabela 6 detalha os gastos tributários de natureza assistencial para a série histórica em estudo.

Tabela 6 – Gasto tributário com assistência social – 2002 a 2015 – Brasil
R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Entidades filantrópicas	-	-	-	-	-	-	-	8.933	8.246	9.420	9.608	10.188	10.983	10.707
Entidades sem fins lucrativos - Associação Civil	-	-	458	1.366	1.619	1.998	2.034	2.272	2.553	2.345	2.202	2.468	2.340	2.890
Entidades sem fins lucrativos - Filantrópica	-	-	379	945	1.148	1.788	1.234	1.556	1.748	1.496	1.504	1.285	1.344	1.352
Entidades sem fins lucrativos - Recreativa	-	-	84	248	294	88	296	343	385	331	306	278	281	265
Doações a entidades civis sem fins lucrativos	84	158	83	166	209	398	191	232	272	269	154	215	328	262
Programa de alimentação do trabalhador	306	332	180	283	367	523	485	751	858	610	708	967	986	947
Demais	27	104	175	109	147	281	603	767	1.144	744	697	1.032	1.321	1.342
Total	418	595	1.358	3.118	3.785	5.076	4.843	14.854	15.205	15.216	15.178	16.434	17.583	17.765

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, FGV.

Ao decompor o dispêndio com assistência social entre distintos grupos de beneficiários, nos moldes da tabela 7, torna-se possível avaliar a composição desse tipo de gasto ao longo do tempo e em relação às principais políticas públicas adotadas para essa rubrica.

Assim, pode-se visualizar a importância relativa que o programa Bolsa Família tem para o gasto social desde a sua concepção, no início de 2004, apesar de não haver previsão constitucional de seus pagamentos. Além dos dispêndios com esse programa, destacam-se na tabela 7 a elevada participação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC (tanto para idosos quanto para portadores de deficiência) ao longo de toda a série histórica, bem como a redução dos dispêndios com a Renda Mensal Vitalícia – RMV²⁰, novamente tanto para idosos quanto para pensões por invalidez.

Tabela 7 – Gasto direto com assistência social por categoria – Brasil – 2002 a 2015 – % 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	0,30	0,31	0,31
BPC / LOAS - Idoso	0,09	0,10	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	0,00
Demais ações	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

²⁰ A Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 por meio da Lei nº 6.179, é a transferência mensal de um salário mínimo a pessoas carentes idosas ou inválidas com pelo menos 12 meses de contribuição previdenciária. Desde 1996, a RMV vem sendo progressivamente substituída pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), que independe de qualquer contribuição, mas as transferências a pessoas que já eram beneficiárias antes de 1996 continuam sendo registradas como RMV.

Categories	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência ao portador de deficiência	0,23	0,23	0,24	0,25	0,27	0,27	0,27	0,30	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	0,30	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	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
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	0,03	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,004	0,000	0,000
Demais ações	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,001	0,002	0,001
Bolsa família	0,00	0,00	0,29	0,30	0,34	0,34	0,35	0,37	0,36	0,39	0,44	0,46	0,47	0,45
Outros ⁽¹⁾	0,05	0,11	0,04	0,03	0,05	0,06	0,06	0,09	0,11	0,06	0,10	0,11	0,11	0,08
Total gastos diretos	0,46	0,53	0,75	0,81	0,89	0,91	0,93	1,04	1,06	1,04	1,15	1,21	1,24	1,24
Total gastos tributários	0,01	0,02	0,04	0,08	0,09	0,11	0,10	0,29	0,28	0,27	0,26	0,27	0,28	0,30

Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

1. A categoria "Outros" representa benefícios assistenciais diversos, tais como medidas de respostas a desastres, políticas específicas de gênero (para idosos, mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas), além de ações orçamentárias vinculadas a direitos humanos, prestação jurisdicional a pessoas carentes, assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas, dentre outras.

Este comportamento pode também ser verificado em termos de quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano. A tabela 8 mostra o crescimento no número de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, bem como a evolução da quantidade de benefícios concedidos pelos outros dois grandes programas executados sob a rubrica de assistência social: Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC e Renda Mensal Vitalícia – RMV.

Tabela 8 – Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano – Brasil – 2002 a 2015

Ano	Programa Bolsa Família (PBF)	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para portadores de deficiência	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos	Renda Mensal Vitalícia (RMV) para inválidos	Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos
2002	0	976.257	584.597	436.672	237.162
2003	0	1.036.365	664.875	403.174	208.297
2004	6.571.839	1.127.849	933.164	370.079	181.014
2005	8.700.445	1.211.761	1.065.604	340.715	157.860
2006	10.965.810	1.293.645	1.183.840	310.806	135.603
2007	11.043.076	1.385.107	1.295.716	284.033	115.965
2008	10.557.996	1.510.682	1.423.790	261.149	100.945
2009	12.370.915	1.625.625	1.541.220	237.307	85.090
2010	12.778.220	1.778.345	1.623.196	215.463	71.830
2011	13.352.306	1.907.511	1.687.826	195.018	59.540
2012	13.900.733	2.021.719	1.750.113	177.576	50.042
2013	14.086.199	2.141.846	1.822.346	160.614	41.150
2014	14.003.441	2.253.822	1.876.610	145.915	34.101
2015	13.936.791	2.323.808	1.918.918	132.460	27.968

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Assim, constata-se a elevação da quantidade de beneficiários do BPC, ao mesmo tempo em que se observam segundas reduções no número de beneficiários da RMV, o que reflete a alteração legal oriunda da Lei nº 8.742/1993, e com efeitos práticos a partir de 1996. O quadro 1 apresenta as principais diferenças e similaridades entre esses dois benefícios de assistência social.

Quadro 1 – Comparativo entre os benefícios de assistência social

	RMV - Renda Mensal Vitalícia	BPC - Benefício de Prestação Continuada
Legislação	Benefício criado em 1974 (Lei nº 6.179), em processo de extinção (extinto em 1996 pela alteração do Art. 40 da Lei nº 8.742/1993)	Garantia prevista no Art. 203, inciso V, da CF de 1988; regulamentada na Lei nº 8.742/1993
Condições de elegibilidade	Idade: idoso com 70 anos ou mais	Idade: idoso com 65 anos ou mais (reduzida de 70 anos em 1993 para 67 anos em 1998 e 65 anos a partir de 2000)
	Pessoa com deficiência	Pessoa com deficiência
	Renda: família cuja renda mensal <i>per capita</i> seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo	Renda: família cuja renda mensal <i>per capita</i> seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo
Valor do benefício	Inicialmente, 1/2 salário mínimo. Após a CF de 1988, valor passou a 1 salário mínimo	1 salário mínimo

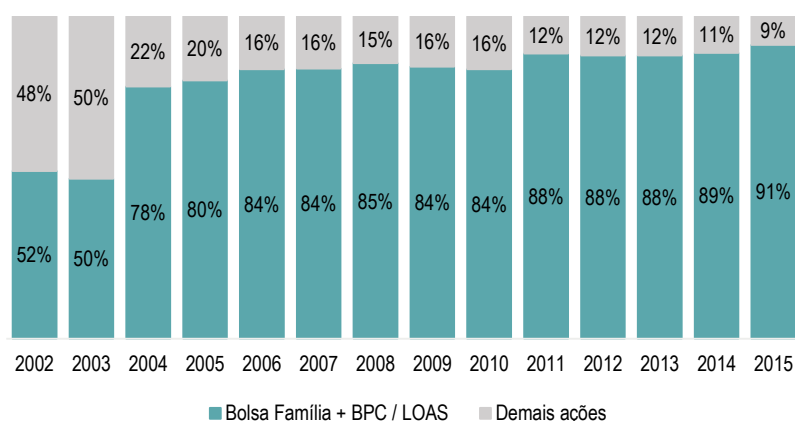
Fonte: elaboração própria.

A mudança na priorização dada a esta área social pelo Governo Central ao longo do tempo, com a progressiva implementação de ferramentas de controle do gasto (como a criação do Sistema Único de Assistência Social e do Cadastro Único) e a focalização do dispêndio em alguns programas, evidencia uma trajetória diferente da que vinha sendo executada até 2002. Até aquele exercício, a política social brasileira era executada por meio de diversos programas de governo, tais como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil²¹. Já a partir de 2003, houve uma crescente concentração do gasto na área social em apenas alguns programas, tais como o Bolsa Família.

Esse comportamento pode ser observado no gráfico 6, que compara a evolução do dispêndio do Bolsa Família e dos benefícios previstos na LOAS com as demais ações orçamentárias classificadas na rubrica de assistência social, e mostra que o primeiro conjunto de programas responde, em média, por mais de 80% do gasto a partir de 2004.

²¹ Sobre este último programa, cabe destacar que neste trabalho algumas ações foram classificadas na categoria “trabalho e emprego”, em especial as ações relacionadas à fiscalização trabalhista, e outras ações foram consideradas como pertinentes à área de assistência social, tais como concessão da bolsa criança-cidadã e concessão de bolsas para crianças e adolescentes em situação de trabalho.

Gráfico 6 – Composição do gasto direto com assistência social – Brasil – 2002 a 2015 – % do total



Fonte: SIAFI/SIDOR.

Ainda, para Rocha (2013), os programas de transferência implementados até 2002 devem ser “entendidos, essencialmente, como instrumentos auxiliares de políticas específicas voltadas para as crianças pobres, seja visando a melhoria das condições de saúde, nutrição, escolaridade, seja visando o combate ao trabalho infantil”. Ainda para a autora, “não se tratava de uma estratégia de garantia de renda mínima tendo como objetivo eliminar, de imediato, a pobreza enquanto insuficiência de renda”. Esse último objetivo acabou sendo adotado pelo Governo Central apenas em 2011.

4.2. Educação e Cultura

Esta seção se dedica a analisar os gastos governamentais com Educação e Cultura para o período de 2002 a 2015. De acordo com a Tabela 9 os gastos diretos apresentam uma média de 92% da despesa total ao longo do período analisado. O segundo indicador se refere ao gasto tributário, o qual apresenta uma média de 8% da despesa total no período analisado, destacando que, entre os anos 2004 e 2009, essa categoria aumentou sua participação.

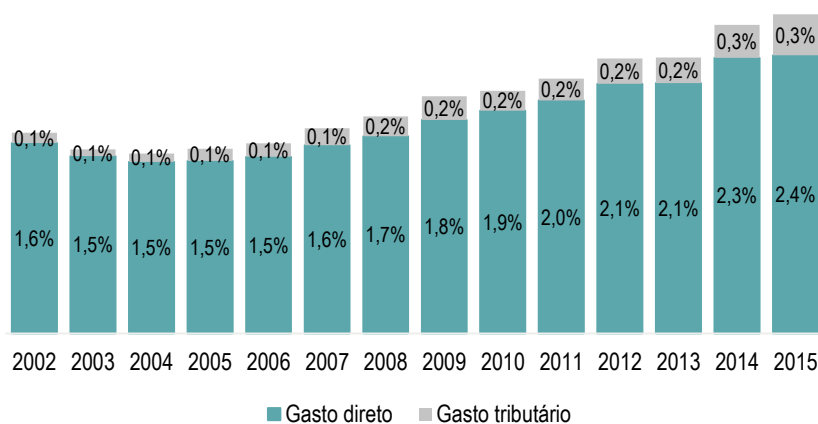
Tabela 9 – Gasto com Educação e Cultura – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total de Educação e Cultura
2002	54,0	94,8%	3,0	5,2%	57,0
2003	53,9	96,3%	2,1	3,7%	55,9
2004	53,0	95,4%	2,6	4,6%	55,6
2005	58,4	93,4%	4,1	6,6%	62,6
2006	64,0	92,9%	4,9	7,1%	68,9
2007	71,2	91,7%	6,5	8,3%	77,7
2008	78,3	90,9%	7,8	9,1%	86,1
2009	92,1	90,0%	10,2	10,0%	102,4
2010	100,8	91,9%	8,9	8,1%	109,7
2011	112,9	91,4%	10,6	8,6%	123,5
2012	123,0	90,8%	12,5	9,2%	135,4
2013	129,3	90,7%	13,2	9,3%	142,5
2014	146,7	89,3%	17,7	10,7%	164,3
2015	139,4	87,1%	20,6	12,9%	160,0

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

No gráfico abaixo, pode-se observar o gasto com educação e cultura como percentual do PIB.

Gráfico 7 – Evolução do gasto com Educação e Cultura – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

Apesar da pouca representatividade dos gastos tributários no total gasto com Educação e Cultura, cabe destacar o aumento desses gastos em, aproximadamente, 595% entre 2002 e 2015. Dentre os benefícios tributários concedidos no período em análise destacam-se: i) as deduções do Imposto de Renda – Pessoa Física relativas a despesa com Educação, que, em 2015, atingiram o montante de R\$ 4,4 bilhões; e ii) o programa de inclusão digital por meio da desoneração de PIS/Cofins para computadores, tablets e smartphones, alcançando o total de R\$ 8,0 bilhões em 2015. A Tabela 10 detalha os gastos tributários de Educação e Cultura para a série histórica em estudo.

Tabela 10 – Gasto tributário com Educação e Cultura – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas com Educação - deduções do IRPF	2.298	1.310	1.555	1.899	1.734	1.624	2.034	2.003	1.928	2.226	4.167	4.455	4.506	4.411
Entidades Sem Fins Lucrativos - Educação	-	-	483	1.331	1.627	2.546	2.774	3.190	3.584	3.050	2.976	3.113	3.073	3.335
Programa de Inclusão Digital	-	-	-	-	-	503	801	2.050	-	2.194	1.921	2.650	5.908	7.962
Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC	562	610	289	498	645	1.089	1.294	1.590	1.816	1.741	1.991	1.426	1.571	1.323
Demais	109	155	240	405	890	714	893	1.385	1.564	1.393	1.403	1.588	2.597	3.591
Total	2.969	2.075	2.566	4.133	4.897	6.476	7.796	10.218	8.891	10.604	12.458	13.232	17.656	20.623

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, FGV.

A Tabela 11 apresenta os gastos com educação e cultura, em termos reais e divididos em dois grandes grupos: custeio e investimento, e despesa com pessoal. De modo geral, observa-se uma maior prevalência das despesas com custeio e investimento, em comparação com as despesas de pessoal.

Tabela 11 – 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	61,0	71,2	78,2	88,8	98,3	102,0	116,0	110,4
Educação Básica	30,4	29,6	27,8	30,3	33,3	37,7	49,1	56,0	61,5	69,7	74,2	72,3	77,4	75,6
Educação Superior	5,3	4,9	3,0	5,0	6,1	6,8	7,4	9,1	9,8	12,0	17,1	22,0	29,8	28,6
d/q FIES ⁽¹⁾	0,0	0,1	0,1	1,0	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	2,0	2,9	3,4	3,9	4,6	6,0	7,4	5,0
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	1,0	1,0	0,9
Demais Custeio e Investimento	1,7	1,3	0,8	3,4	2,4	4,4	1,3	1,6	1,9	2,0	1,1	0,8	0,4	0,3
Pessoal	14,2	16,4	17,5	16,8	18,9	19,0	17,3	20,9	22,6	24,1	24,6	27,2	30,6	29,0
Total Gasto Direto	54,0	53,9	53,0	58,4	64,0	71,2	78,3	92,1	100,8	112,9	123,0	129,3	146,7	139,4

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Notas:

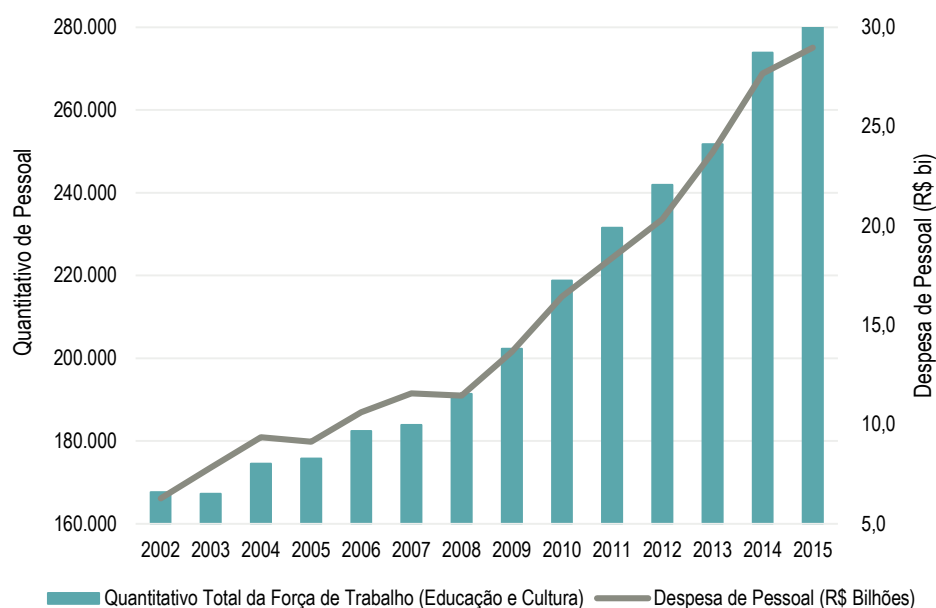
1. Em particular, as informações sobre a execução orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) constam em boxe específico nesta seção. Importante destacar que o FIES não é exatamente uma despesa, mas sim uma inversão financeira, ou seja, um empréstimo que o Governo Central faz aos estudantes e que deverá ser quitado por eles no futuro.

No biênio 2012-2013, a Educação Básica foi o único nível de ensino que registrou redução na execução orçamentária. Por outro lado, a Educação Superior, assim como a Educação Profissional e Tecnológica, apresentaram aumentos de 28,5% e 30,2%, respectivamente. Já em 2014, observa-se uma tendência de crescimento entre essas três categorias. Além da manutenção de suas redes de ensino “constituir obrigação precípua da União, cabe ressaltar que elas se encontram em processo de expansão, o que explica em grande medida esse crescimento” (IPEA, 2015, p. 186).

O gráfico 8 mostra a trajetória de crescimento do quantitativo total da força de trabalho dos servidores públicos civis federais ativos do Poder Executivo, no Ministério da Educação e no Ministério da Cultura, em comparação com o total das despesas de pessoal das diversas categorias reportadas na tabela 11. As informações sobre esse quantitativo da força de trabalho foram obtidas a partir do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)²². De modo geral, o aumento das despesas com pessoal dos ministérios da Educação e da Cultura tem acompanhando o crescimento de sua força de trabalho. Percebe-se crescimento da trajetória dessas duas variáveis a partir do ano de 2008.

²² Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, nº 234, de outubro de 2015. Disponível em: << [21](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>”. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Gráfico 8 – Quantitativo total da força de trabalho e a despesa de pessoal – Ministério da Educação e da Cultura
Brasil – R\$ Bilhões – 2002 a 2015



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

4.2.1. Educação Básica

A educação básica compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio, e tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação necessária para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Diversos são os programas e as ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC) com o objetivo de melhorar a qualidade da educação. Por exemplo, o Programa Brasil Escolarizado tem como objetivo garantir a qualidade, o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes e adultos na educação básica, abrangendo um rol de ações das mais diversas, desde a assistência ao estudante até a infraestrutura das escolas.

Cabe destacar que mais de 50% dos gastos com educação e cultura são executados por meio de transferências a Estados e Municípios em virtude dos dispositivos decorrentes de legislação específica. Esse percentual abrange as ações orçamentárias relacionadas às transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. Esse fundo tem por objetivo complementar o financiamento da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, que são providos pelos estados e municípios.

O levantamento nacional de dados educacionais realizado pelo Censo Escolar 2012 apurou que mais de 50 milhões de alunos estavam matriculados em, aproximadamente, 192 mil estabelecimentos de educação básica no país, sendo 83,5% em escolas públicas e 16,5% em escolas privadas. Considerando a multiplicidade que esse universo representa, é

importante implementar políticas diferenciadas para cada etapa e modalidade da educação básica, considerando as especificidades das diferentes regiões e públicos²³.

Essa categoria apresentou crescimento no período analisado, alcançando, em 2015, o valor de R\$ 75,6 bilhões, em comparação com a execução de R\$ 30,4 bilhões em 2002. Por sua vez, a diminuição observada entre 2012 e 2013 se deve à ação “Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica” que, de acordo com o Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (FNDE, 2013), concentrou o cronograma de elaboração, análise e aprovação dos Planos de Ação dos estados e municípios no final do exercício de 2013, dificultando o repasse de parcela do montante dos recursos previstos.

Por sua vez, o Boletim de Políticas Sociais elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) informa que, entre 2012 e 2013, houve ações em que os dispêndios aumentaram significativamente, tais como a concessão de bolsas de apoio à educação em diversas modalidades (alfabetizadores, gestores, conselheiros escolares etc.). Além disso, os investimentos voltados à implantação e à recuperação da infraestrutura física das escolas da educação básica continuam sendo ampliados, ainda que em ritmo mais lento, por intermédio de três ações: (i) infraestrutura para a educação básica; (ii) implantação de escolas para educação infantil; (iii) implantação e adequação de estruturas esportivas escolares (IPEA, 2015, p. 187).

4.2.2. Ensino Superior

Segundo o MEC²⁴, ampliar e democratizar o acesso à educação superior de qualidade a partir do reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país é o principal objetivo do Ministério da Educação para o Ensino Superior. Proporcionar este nível de ensino a uma parcela maior da população é fator importante para a diminuição das desigualdades sociais e regionais, para o desenvolvimento científico e tecnológico, para a inclusão social e para a geração de trabalho e renda.

Nos últimos anos, o MEC vem adotando uma série de medidas com vistas à ampliação de cursos e vagas nas universidades federais, à interiorização dos *campus* universitários, à redefinição das formas de ingresso, à democratização do acesso a universidades privadas, ao desenvolvimento de programas de assistência estudantil, à reformulação da avaliação de cursos e instituições, ao desenvolvimento dos instrumentos de regulação e supervisão, bem como à ampliação da pós-graduação.

Em vista disso, em termos orçamentários, a segunda maior categoria é o ensino superior, em que a maior parte das despesas se refere a gastos com pessoal. De acordo com a Tabela 11, as despesas de custeio e investimento nessa categoria apresentaram também forte trajetória de crescimento, de R\$ 5,3 bilhões em 2002 para R\$ 28,6 bilhões em 2015.

Em particular, observa-se que o aumento dos gastos ocorrido no biênio 2012-2013 foi devido, sobretudo, à ampliação da concessão de bolsas de estudo, com destaque para o programa Ciência sem Fronteiras. Destaca-se também a ação

²³ Ver informativo da Secretaria de Educação Básica (SEB), disponível em: << <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes> >> Acesso em 24 de novembro de 2015.

²⁴ Ver informações sobre programas e ações do MEC disponíveis em: <<<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/programas-e-acoes>>> Acesso em 04 de maio de 2016.

“reestruturação e expansão das universidades federais”, que agregou cerca de meio bilhão de reais no orçamento de 2013 (IPEA, 2015, p. 221).

Conforme informado pelo IPEA, a educação superior tem registrado crescimento contínuo das matrículas desde 1993, havendo, pelo menos, duas explicações para esse fato. Primeiro, o aumento da demanda por este nível de ensino decorrente da quase universalização do ensino fundamental e da expansão do ensino médio. Segundo, houve um retorno de parcela da população que já estava fora do sistema de ensino, e que reingressou para cursar a educação superior (IPEA, 2015, p. 221-222). No Brasil, constata-se que a oferta da educação se alterou de forma significativa a partir dos anos 1990, por um lado com uma redução acentuada do percentual de estudantes que não concluíram o ensino fundamental, e por outro com o crescimento da quantidade de estudantes que concluíram o ensino médio, sendo fatores decisivos para o aumento do contingente de interessados no acesso ao ensino superior.

É importante enfatizar também que, além da demanda por educação superior, iniciativas governamentais importantes foram implementadas a partir da segunda metade da década de 1990 e intensificadas na década de 2000, com objetivo de ampliar a oferta de vagas e facilitar o acesso à universidade. São elas: (i) estímulo à expansão do setor privado; (ii) Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); (iii) Programa Universidade para Todos (ProUni); e (iv) expansão da rede federal (IPEA, 2015, p. 222). É importante destacar que, atualmente, o programa de expansão da rede federal de ensino superior tem ocorrido por meio do Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

4.2.3. Educação profissional e tecnológica

A educação profissional e tecnológica tem ganhado peso na política de educação brasileira em anos recentes, o que se revela pelo próprio advento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e pelo fato de que nessa modalidade de ensino têm sido alocadas proporções cada vez maiores do orçamento do Ministério da Educação, em um movimento que se revela também pela considerável expansão da rede federal e pelo acordo de gratuidade firmado com o Sistema S²⁵. Em 2002, as despesas nessa categoria totalizaram R\$ 1,7 bilhão, ao passo que em 2015 contabilizou-se R\$ 5,0 bilhões. Em grande medida, o desempenho no período recente é devido à ação de apoio à formação profissional e tecnológica, que operacionaliza a concessão de bolsas-formação do PRONATEC, cujos dispêndios em 2013 mais que duplicaram o montante executado no ano anterior (IPEA, 2015, p. 212). Para maiores informações, ver boxe específico sobre o PRONATEC:

Boxe 1 – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC foi criado pelo Governo Central, em 2011, por meio da Lei nº 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público.

²⁵ O Sistema S compreende as seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social de Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O PRONATEC busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Os cursos, financiados pelo Governo Central, são ofertados de forma gratuita por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das redes estaduais, distritais e municipais de educação profissional e tecnológica. Também são ofertantes as instituições do Sistema S, como o SENAI, SENAT, SENAC e SENAR. A partir de 2013, as instituições privadas, devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação, também passaram a ser ofertantes dos cursos do Programa. De 2011 a 2014, por meio do PRONATEC, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada.

Os principais objetivos do PRONATEC são: (i) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; (ii) construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; (iii) aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; (iv) aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; e (v) melhorar a qualidade do ensino médio.

Em termos orçamentários, o PRONATEC abrange os seguintes programas: (i) Bolsa Formação; (ii) Expansão e Reestruturação da Rede Federal; (iii) Rede e-Tec; e (iv) Brasil Profissionalizante. As tabelas abaixo reportam informações de execução orçamentária do PRONATEC, abrangendo o período 2011 a 2015. O percentual de execução é obtido ao se comparar a dotação atualizada em cada ano com a respectiva despesa liquidada. Observa-se que os maiores percentuais de execução orçamentária se encontram no programa Bolsa Formação.

A tabela a seguir mostra a execução orçamentária total do PRONATEC no período 2011 a 2015. Observa-se que o percentual de execução orçamentária cresce a partir de 2013, cujos motivos serão expostos a seguir, em análise de cada programa orçamentário.

Tabela 12 – Despesa total com PRONATEC – Brasil – 2011 a 2015 – R\$ Milhões

Período	Dotação atualizada	Despesa liquidada	% Executado
2011	2.248,20	1.034,60	46
2012	4.347,50	1.732,00	40
2013	4.911,70	3.051,10	62
2014	8.114,40	5.695,10	70
2015	6.017,58	2.912,43	48

Fonte: SIAFI/SIDOR.

A Bolsa Formação se destina a dois tipos de cursos: (i) formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional, cuja carga horária varia entre 160 e 400 horas; e (ii) cursos técnicos de nível médio, com carga horária entre 800 e 1400 horas. De acordo com o Guia PRONATEC de Cursos FIC (4ª Edição), havia 646 cursos em 2013, enquanto o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos registrava outros 220 cursos. Essas duas modalidades de cursos totalizaram cerca de 1,5 milhão de matrículas em 2013, sendo 1,2 milhão em cursos FIC e 291 mil em cursos técnicos. Além disso, foram abrangidos 3,2 mil municípios, o que corresponde a cerca de 57% do total (IPEA, 2015, p. 215).

Segundo o MEC, a definição dos cursos e do montante de vagas a serem ofertadas no âmbito da Bolsa-Formação segue dois procedimentos básicos. Para os cursos FIC e técnicos na modalidade concomitante, há pactuação entre instituições ofertantes e os demandantes, tendo-se em conta o perfil socioeconômico do público-alvo e as demandas de profissionais segundo a atividade econômica ou segmento profissional. Nesse caso, o meio utilizado para a ocupação das vagas é o

SISTEC, pelo qual os ofertantes realizam a pré-matrícula dos estudantes por eles selecionados. Por sua vez, para os cursos técnicos subsequentes, as propostas serão encaminhadas pelos ofertantes e aprovadas pela SETEC/MEDC, em consonância com o estabelecido em edital específico do SISUTEC e pelo qual também é realizado o preenchimento das vagas ofertantes (IPEA, 2015, p. 216-217).

A tabela a seguir mostra elevado percentual de execução orçamentária dessa ação relacionada à Bolsa Formação, no período 2011 a 2015. Especificamente, entre os anos de 2011 a 2014, obteve-se os seguintes resultados: (i) 15.000 unidades de ensino ofertando cursos; (ii) 18.000 unidades demandantes (locais de pré-matrículas nos cursos do Pronatec); e (iii) 700 avaliações in loco realizadas em unidades de ensino ofertantes (BRASIL, 2015a). Em particular, no segundo semestre de 2013, foram ofertadas cerca de 240 mil vagas por meio do SISUTEC, mas o número de matrículas efetivas foi de pouco mais de 185 mil (IPEA, 2015, p. 216-217), o que poderia explicar o decréscimo do percentual de execução orçamentária observado entre os anos 2012 a 2013.

Tabela 13 – Despesa com PRONATEC – Bolsa Formação – Brasil – 2011 a 2015 – R\$ Milhões

Período	Dotação atualizada	Despesa liquidada	% Executado
2011	460,50	442,60	96
2012	1.251,40	1.187,10	95
2013	2.889,50	2.611,60	90
2014	3.854,60	3.769,10	98
2015	4.022,78	2.467,06	61

Fonte: SIAFI/SIDOR.

A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica foi impulsionada pela criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), os quais foram criados por meio da Lei nº 11.892/2008, o que viabilizou a transformação de autarquias existentes, como os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), as escolas técnicas e as escolas agrícolas federais, nessas novas instituições de ensino (IPEA, 2015, p. 214).

A tabela 14 mostra a execução orçamentária do PRONATEC na ação Expansão e Reestruturação da Rede Federal, entre os anos 2011 a 2015. É importante destacar que a meta de implantação de novas unidades de ensino, para o período 2011-2014, era de 208 unidades escolares. Mas, ao término de 2013, havia 116 novas escolas em funcionamento, sendo que quarenta unidades iniciaram suas atividades somente em 2015 (IPEA, 2015, p. 214).

Tabela 14 – Despesa com PRONATEC – Expansão e reestruturação da rede federal
Brasil – 2011 a 2015 – R\$ Milhões

Período	Dotação atualizada	Despesa liquidada	% Executado
2011	1.298,20	404,80	31
2012	2.216,20	336,20	15
2013	1.659,50	304,00	18
2014	3.717,10	1.575,60	42
2015	1.644,37	309,12	19

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Lançado em 2007, a Rede e-Tec Brasil tem por finalidade a ampliação da oferta nacional de educação profissional e tecnológica, na modalidade a distância. Para tanto, são desenvolvidas ações voltadas à formação de recursos humanos, produção de material didático, aquisição de equipamentos e laboratórios, e ao apoio à realização dos cursos.

O programa é executado em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. O MEC é responsável pela assistência financeira na elaboração dos cursos. A estados, Distrito Federal e municípios cabe providenciar estrutura, equipamentos, recursos humanos, manutenção das atividades e demais itens necessários para a instituição dos cursos.

A tabela 15 mostra que, a partir de 2013, ocorre um crescimento expressivo da execução orçamentária da Rede e-Tec, em termos percentuais. Em 2013, a Rede e-Tec foi ampliada com a inserção dos serviços nacionais de aprendizagem, o que concorreu para o aumento das vagas ofertadas. Foram ofertadas 137 mil novas vagas na Rede e-Tec, por intermédio de 45 instituições federais e 13 estaduais. No caso dos polos presenciais, houve um aumento de quase 70% do número de vagas ofertadas no biênio 2012-2013, passando de 841 para 1.409 polos.

Tabela 15 – Despesa com PRONATEC – Rede e Tecnologia – Brasil – 2011 a 2015 – R\$ Milhões

Período	Dotação atualizada	Despesa liquidada	% Executado
2011	142,40	58,60	41
2012	182,50	72,80	40
2013	165,60	112,10	68
2014	166,20	135,30	81
2015	162,07	123,22	76

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Instituído em 2007, o programa Brasil Profissionalizado transfere recursos às Unidades da Federação, no intuito de expandir e modernizar suas redes de educação profissional e tecnológica, de modo a ampliar o acesso à formação técnica integrada ao ensino médio, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional, tendo-se por referência os arranjos produtivos locais e regionais.

O programa Brasil Profissionalizado leva em consideração o desenvolvimento da educação básica na rede local de ensino e faz uma projeção dos resultados para a melhoria da aprendizagem. Um diagnóstico do ensino médio contém a descrição dos trabalhos político-pedagógicos, o orçamento detalhado e o cronograma das atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos, também são analisados.

A tabela 16 reporta as informações sobre execução orçamentária do programa Brasil Profissionalizado, em que se destacam os baixos percentuais executados no biênio 2012-2013. Em 2013, houve migração de suas ações para o Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC, extinguindo-se os convênios como instrumentos formais de repasse de recursos aos estados e ao Distrito Federal, de modo que todas as solicitações necessárias à expansão e à modernização das redes estaduais de educação passaram a ser inseridas no Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do MEC – SIMEC, propiciando um acompanhamento mais efetivo das ações do programa. O monitoramento desse programa, então, passou a ser realizado por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), tendo como focos: (i) a execução física e financeira das ações de infraestrutura de aquisição de recursos pedagógicos; (ii) a análise da oferta de cursos e matrículas previsto quando da celebração da parceria; (iii) o lançamento das vagas ofertadas e das matrículas realizadas; e (iv) a análise das solicitações de cursos de formação feitas pelas unidades federativas em 2014. Somente em 2013, ingressaram mais de 70 mil novos estudantes em cursos técnicos oferecidos pelas redes estaduais (IPEA, 2015, p. 213-214).

Tabela 16 – Despesa com PRONATEC – Brasil Profissionalizado – Brasil – 2011 a 2015 - R\$ Milhões

Período	Dotação atualizada	Despesa liquidada	% Executado
2011	347,10	128,60	37
2012	697,40	135,90	19
2013	197,10	23,40	12
2014	376,50	215,10	57
2015	188,36	13,03	7

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Por fim, ainda no contexto do PRONATEC, é importante comentar a respeito do **Acordo de Gratuidade com o Sistema S**. Em junho de 2008, foram firmados protocolos de compromisso entre o MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Estabeleceu-se, por meio de tais protocolos, a aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) na oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada para estudantes de baixa renda ou trabalhadores, até 2014. Além disso, um terço dos recursos destinados a serviços sociais pelo Serviço Social da Indústria (SESI) e pelo Serviço Social do Comércio (SESC) deveria ser aplicado em atividades de educação, sendo que metade deles deveria ser destinado a financiar atividades gratuitas. Em grande medida, a implementação do acordo com o Sistema S permitiu que, no período 2011-2013, fosse atingido o patamar de 2 milhões de vagas ofertadas no ensino técnico-profissional (IPEA, 2015, p. 214).

Boxe 2 – Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

O Fundo de Financiamento Estudantil – FIES é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260/2001 (originária da Medida Provisória nº 2.098-28/2001). Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Logo, o FIES tem como principal finalidade prover financiamento da mensalidade para estudantes universitários matriculados em entidades privadas. Havendo disponibilidade de fundos, o FIES pode também financiar cursos de educação profissional e tecnológica, mestrado e doutorado, conforme disposto no artigo 1º, § 1º da Lei nº 10.260/2001. O Fundo recebe dotações orçamentárias anuais e tem receitas a ele vinculadas, cabendo destacar: 30% da renda líquida dos concursos de loteria da Caixa Econômica Federal; 100% dos prêmios dessas loterias que não forem resgatados no prazo legal; e encargos e taxas recebidos nas operações de financiamento do próprio FIES.

Inicialmente, o FIES tinha como requisito a apresentação de fiadores pelos contratantes. Além disso, estipulava um patamar mínimo de renda, o que também contribuía para restringir o acesso a este tipo de financiamento. Portanto, a cobertura desta linha de financiamento ficou aquém da capacidade de expansão do setor privado e, de certo modo, suas regras de acesso se mostraram inadequadas ao perfil socioeconômico dos novos demandantes. Porém, nos últimos anos, foram introduzidas mudanças nas regras de concessão de financiamento do FIES, entre as quais destacam-se a redução da taxa de juros, que se tornou negativa em termos reais, e a isenção de amortização da dívida para aqueles que optassem por determinados cursos. Desde então, tem sido crescente a proporção de estudantes beneficiados por FIES e ProUni, tanto

em relação ao contingente de ingressantes anuais, quanto em referência ao estoque de matrículas no setor privado (IPEA, 2015, p. 222-223).

Em 2010, o FIES passou a funcionar em um novo formato: a taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4 % a.a., o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso, acrescido de 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o agente operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

Atualmente, estipula-se um patamar máximo de renda. Até meados de 2015, era de 20 salários mínimos de renda familiar bruta. Desde julho de 2015, a elegibilidade mudou para renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 (dois e meio) salários mínimos (Portaria normativa nº 8, de 2 de julho de 2015).

A tabela 17 mostra as informações, em termos de execução orçamentária, do Financiamento Estudantil (FIES), ao passo que a tabela 18 se destina a reportar as informações orçamentárias relacionadas à administração do FIES.

A partir do segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos com recursos do FIES passaram a ter taxa de juros de 6,5% ao ano com vistas a contribuir para a sustentabilidade do programa, possibilitando sua continuidade enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior. O intuito é de também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico atual e à necessidade de ajuste fiscal.

Tabela 17 – Despesa com o Financiamento Estudantil (FIES) – Brasil – 2002 a 2015

R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago	Total Pago
2002	1.321,2	1.321,2	1.136,0	173,1	1.309,1
2003	1.416,7	1.416,7	1.149,3	161,6	1.310,9
2004	1.233,1	1.233,1	1.033,5	151,1	1.184,6
2005	1.335,7	1.335,7	945,0	169,6	1.114,5
2006	1.528,6	1.528,6	910,9	369,0	1.280,0
2007	1.414,0	1.414,0	1.052,6	146,4	1.199,0
2008	1.606,6	1.606,6	898,6	213,5	1.112,1
2009	1.978,1	1.978,1	1.114,7	211,3	1.326,1
2010	2.213,6	2.213,6	1.119,4	99,3	1.218,7
2011	3.044,4	3.044,4	1.997,0	408,4	2.405,4
2012	6.280,6	3.950,2	3.950,2	1.476,0	5.426,2
2013	8.387,7	7.332,0	6.542,2	2.159,5	8.701,7
2014	13.430,7	13.339,2	13.339,2	1.828,8	15.168,0
2015	16.589,8	13.933,4	13.933,4	82,7	14.016,1

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Tabela 18 – Despesa com a administração do Financiamento Estudantil (FIES) – Brasil – 2002 a 2015

R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago	Total Pago
2002	47,4	47,4	25,1	0,4	25,5
2003	69,4	69,4	63,8	20,3	84,1
2004	70,1	70,1	48,5	5,0	53,4
2005	116,2	116,2	74,6	21,4	96,0
2006	95,3	95,3	95,0	40,1	135,1
2007	183,9	183,9	76,6	0,3	76,9
2008	158,5	158,5	129,9	98,3	228,3
2009	146,5	146,5	140,2	29,0	169,2
2010	160,2	160,2	85,7	5,6	91,4
2011	188,2	188,2	2,9	61,7	64,6
2012	214,0	140,6	140,6	131,2	271,8
2013	312,8	113,0	90,1	40,2	130,3
2014	132,8	-	-	74,7	74,7
2015	861,4	776,8	565,7	173,6	739,3

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

4.3. Organização Agrária

A tabela 19 retrata o comportamento do gasto com organização agrária entre 2002 e 2015. Cabe destacar que os gastos com organização agrária incluem a emissão de Títulos da Dívida Agrária - TDA e gastos tributários.

Tabela 19 – Gasto com organização agrária – Brasil – 2002 a 2015

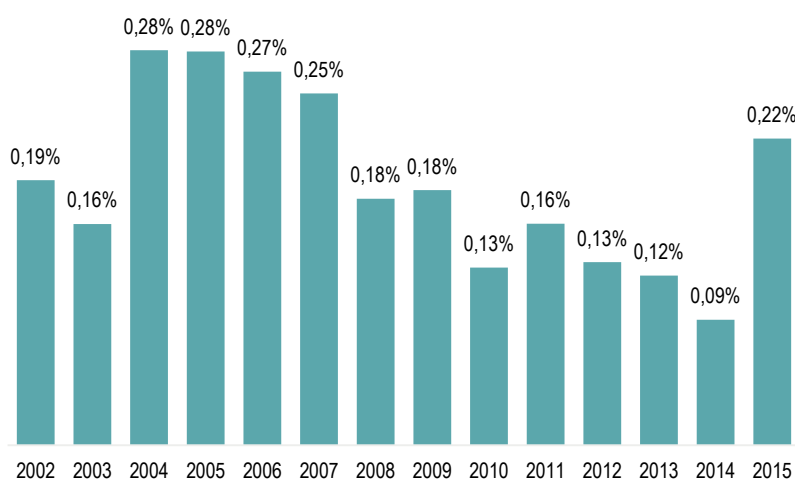
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Organização Agrária
2002	6,28	99,4%	0,04	0,6%	6,32
2003	5,62	99,3%	0,04	0,7%	5,66
2004	10,26	100,0%	0,00	0,0%	10,26
2005	11,16	99,7%	0,04	0,3%	11,20
2006	11,33	99,7%	0,04	0,3%	11,36
2007	11,17	99,7%	0,03	0,3%	11,20
2008	8,18	99,5%	0,04	0,5%	8,22
2009	9,21	99,5%	0,04	0,5%	9,25
2010	6,71	99,4%	0,04	0,6%	6,75
2011	8,99	99,6%	0,03	0,4%	9,02
2012	7,54	99,5%	0,04	0,5%	7,58
2013	7,33	99,5%	0,04	0,5%	7,37
2014	5,57	99,3%	0,04	0,7%	5,61
2015	12,88	99,7%	0,04	0,3%	12,92

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

A característica mais significativa do gráfico abaixo é uma quebra de nível entre o biênio de 2002-2003, elevando o patamar de despesas de aproximadamente 0,17% do PIB para 0,27% nos anos 2004-2007, seguida de queda nos anos subsequentes, com os gastos atingindo o patamar de 0,09% do PIB em 2014. Este comportamento é explicado, em grande medida, por um aumento real da ordem de 61,1% nas despesas associadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf entre 2003 e 2004 e pela criação do programa Novo Mundo Rural (Assentamento de Trabalhadores Rurais), que já em 2002 respondeu por despesas da magnitude de R\$ 2,2 bilhões (a preços de dez/15) implicando impacto significativo nos gastos totais com organização agrária. Por sua vez, o aumento no gasto com organização agrária verificado em 2015 é explicado pelo elevado montante (R\$ 10,0 bilhões) dispendido com equalização de juros para agricultura familiar naquele exercício.

Gráfico 9 – Evolução do gasto com organização agrária (diretos e tributários) – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

A tabela 20 mostra a decomposição desta série em subcategorias e suas respectivas participações dentro do gasto com organização agrária.

Tabela 20 – Composição do gasto do governo com organização agrária – Brasil – 2002 a 2015 – % do total

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Reforma Agrária e Agricultura Familiar	83,9	85,4	81,8	77,6	78,7	79,4	77,8	78,1	78,0	82,9	89,0	78,5	74,1	95,5
Aquisição/Regularização de Terras	10,9	12,6	17,2	23,5	21,0	20,8	14,3	13,8	10,9	11,2	5,6	8,9	12,2	1,7
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar	0,0	1,2	3,6	6,0	7,9	9,3	10,2	11,7	21,7	11,7	19,1	27,1	29,2	7,9
Equalização de Juros	35,4	51,1	47,6	27,8	17,6	8,3	11,5	12,7	6,6	32,0	37,2	25,4	9,0	77,6
Concessão de Crédito	7,6	6,8	0,4	2,7	10,0	13,8	12,9	10,9	8,2	7,1	7,0	5,6	7,7	2,6
Demais - RAAF ⁽¹⁾	30,0	13,7	12,9	17,6	22,3	27,2	28,9	29,0	30,6	20,8	20,1	11,6	16,0	5,8
2. Agricultura Irrigada	7,6	3,3	3,7	2,9	3,2	3,3	10,4	10,0	10,3	5,4	5,0	4,6	7,0	2,1
3. Demais ⁽²⁾	0,8	0,3	0,4	0,9	0,8	0,7	1,2	0,9	2,4	1,4	1,4	8,7	7,4	0,8
Total Gastos Diretos (1+2+3)	92,3	89,0	85,9	81,3	82,7	83,5	89,4	89,0	90,6	89,7	95,4	91,8	88,4	98,4
Títulos de Dívida Agrária (TDA)	7,0	10,3	14,1	18,3	17,0	16,2	10,1	10,6	8,7	10,0	4,2	7,7	10,9	1,3
Gastos Tributários	0,6	0,7	0,0	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,7	0,3

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Notas:

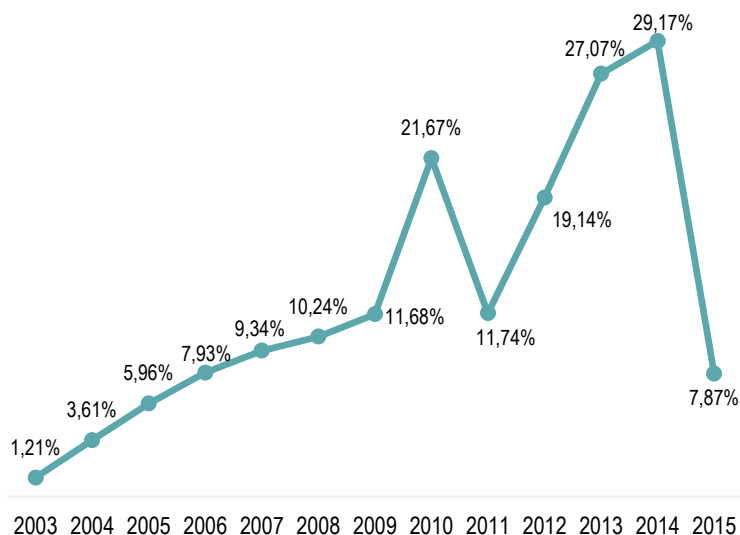
1. Inclui ações como implementação de infraestrutura, apoio às famílias assentadas, assistência técnica, dentre outras.
2. Inclui ações como apoio às comunidades indígenas e quilombolas e arranjos produtivos.

Os gastos diretos foram subdivididos em “Reforma Agrária e Agricultura Familiar”, “Agricultura Irrigada”, e “Demais”. A rubrica “Títulos de Dívida Agrária” poderia ser considerada como um gasto direto, mais ainda, como um gasto direto com Reforma Agrária e Agricultura Familiar. No entanto, a opção pela separação foi feita dadas as particularidades das operações relativas aos Títulos da Dívida Agrária. Os TDA são títulos escriturais²⁶ utilizados basicamente para o pagamento de indenizações àqueles que sofreram a ação desapropriatória da União Federal. Apesar destas indenizações serem pagas com títulos, este procedimento implica em impacto primário, uma vez que não há contrapartida financeira para o Governo Central.

Em média, considerando significativas flutuações, a equalização de juros (em especial no âmbito do Pronaf) respondeu por aproximadamente 28,5% das despesas totais em organização agrária ao longo da série em análise. A “Aquisição/Regularização de Terras” constitui o segundo maior grupo de despesas, com destaque para ações do tipo “Titulação de Terras”, “Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição”, “Regularização Fundiária de Imóveis Rurais”, entre outras.

A categoria “Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar” respondeu por, em média, 11,9% dos gastos com organização agrária. Note-se que esse tipo de gasto se inicia em 2003 (no âmbito do Pronaf) e tem um significativo crescimento (na participação relativa) até 2014, como pode ser observado no gráfico 10. Entretanto, em 2015 houve uma inflexão, uma vez que naquele exercício o gasto com organização agrária ficou concentrado na categoria de equalização de juros em detrimento das demais categorias.

Gráfico 10 – Participação dos gastos com aquisição de alimentos da agricultura familiar – Brasil



Fonte: SIAFI/SIDOR.

²⁶ Antes de 1992, os TDA tinham forma cartular e eram geridos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Após essa data, as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros foram transferidas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os principais regimentos dos TDA podem ser consultados nas Leis nº 8.177/91 e nº 4.504/64, nos Decretos nº 578/92 e nº 433/92 e na Medida Provisória nº 2.183-56/01. Para este estudo, foram considerados como “gastos com TDA” as emissões realizadas em cada ano e a fonte dos dados é da própria Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Os Títulos de Dívida Agrária –TDA emitidos entre 2002 e 2015 totalizaram, em média, 10,5% dos gastos com organização agrária. Note-se que do ponto de vista da “finalidade” do gasto, os TDA poderiam ser classificados como “Aquisição /Regularização de Terras”. Conforme discutido anteriormente, optou-se por separar esta categoria por conta das particularidades de ordem operacional.

Também merece destaque a categoria “Agricultura Irrigada”, que chegou a responder por 10,4% de todos os gastos de Organização Agrária em 2008 e, na média para o período, por 5,6% dos gastos.

Os gastos tributários tiveram pequena importância sobre a Organização Agrária. Para todo o período, esses gastos corresponderam a 0,43%, em média, dos gastos totais.

4.4. Previdência Social

A Previdência Social contempla um sistema de seguros públicos que visam garantir a manutenção das fontes de renda do trabalhador e de sua família no momento de perda de capacidade laborativa eventual (doença, acidente, maternidade) ou permanente (morte, invalidez e velhice). Tais gastos concentram grande parcela da despesa do Governo Central. Entre os tipos de benefícios pagos aos trabalhadores brasileiros destacam-se: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio doença, auxílio acidente e salário maternidade. A Previdência Social no Brasil é composta pelo Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), que assegura aos servidores públicos²⁷, e pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), para os demais trabalhadores com carteira assinada²⁸.

Tabela 21 – Gasto do Governo Central com Previdência Social – Brasil – 2002 a 2015
A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total	% PIB
2002	273,89	100,0%	0,00	0,0%	273,89	8,16%
2003	296,20	100,0%	0,00	0,0%	296,20	8,24%
2004	305,38	98,8%	3,64	1,2%	309,02	8,45%
2005	343,16	98,7%	4,41	1,3%	347,57	8,68%
2006	374,17	98,7%	4,91	1,3%	379,08	8,85%
2007	380,41	98,5%	5,84	1,5%	386,25	8,62%
2008	359,87	97,9%	7,68	2,1%	367,55	7,83%
2009	437,40	98,2%	8,10	1,8%	445,51	8,73%
2010	443,78	98,0%	8,98	2,0%	452,76	8,47%
2011	465,06	97,6%	11,29	2,4%	476,35	8,31%
2012	477,07	96,0%	19,69	4,0%	496,76	8,53%
2013	505,35	96,2%	19,93	3,8%	525,28	8,60%
2014	534,10	96,2%	20,90	3,8%	555,01	8,82%
2015	532,20	96,4%	20,16	3,6%	552,36	9,32%

Fonte: SIAFI/SIDOR, Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, FGV.

²⁷ Em 2012, foi instituída a FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, com possibilidade de adesão facultativa aos servidores em atividade.

²⁸ Existe ainda a possibilidade de filiação espontânea, isto é, sem registro na carteira de trabalho, como contribuintes individuais (caso dos trabalhadores autônomos e dos empresários) ou como contribuintes facultativos.

Observa-se na Tabela 21 que os gastos diretos e tributários com a Previdência Social se elevaram em termos reais ao longo do período. Argumentar-se-á que, pelo lado dos gastos diretos, a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, em meio à política de valorização real deste, foi um dos principais responsáveis pelo aumento de gastos, enquanto que no caso dos gastos indiretos, esses cresceram principalmente nos anos de 2011 e 2012 devido às isenções do Imposto de Renda de Pessoa Física - IRPF.

Em relação aos gastos diretos com Previdência Social, entende-se que nem todos possam ser integralmente classificados como de caráter social, uma vez que o valor dos benefícios emitidos atinge cerca de 6 (seis) vezes o valor do salário mínimo no RGPS e até 16 (dezesesseis) vezes no caso do RPPS.²⁹ Logo, parte dos beneficiários recebe valores acima do que seria necessário para prover o acesso a bens e serviços básicos.

Portanto, com o intuito de aproximar o valor dos gastos previdenciários àqueles valores pagos efetivamente na garantia do acesso a bens e serviços básicos, define-se o conceito de **Gasto Social Previdenciário – GSP** como um subconjunto do gasto previdenciário total, a partir da redução do gasto total àqueles pagamentos de valor de até um salário mínimo (SM) para todos os beneficiários. Assim, atribui-se a caracterização de gasto social previdenciário ao montante de benefícios efetivamente emitidos no valor de até o piso previdenciário (1 SM), além de atribuição de parcela no valor de 1 SM àqueles benefícios emitidos acima do piso previdenciário. Portanto, do total de despesas previdenciárias, é definido como “Social – GSP” – todo o gasto com benefícios de até 1 (um) SM, somado ao gasto de 1 SM para cada beneficiário que ganha acima do piso previdenciário.

Dado que as informações obtidas junto ao Portal Siga Brasil, consolidados na Tabela 21, não permitem a desagregação por valor do benefício, decomposição necessária para a estimativa do GSP, optou-se pela utilização dos dados fornecidos pelos Anuários Estatísticos da Previdência Social – AEPS, pelos Boletins Estatísticos da Previdência Social – BEPS (ambos publicados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS), e pelos Boletins Estatísticos e de Pessoal – BEP produzido pelo Ministério do Planejamento – MPOG. Todavia, os dados dessas fontes possuem desagregação distinta da visão orçamentária do Portal Siga Brasil e os valores agregados de ambas as bases de dados são distintos devido às diferentes metodologias de apuração. Logo, a análise realizada nesta seção concentrar-se-á primordialmente nos dados do MTPS, para o RGPS, e nos do MPOG, para o RPPS.

Pelo que se pode observar na Tabela 22, os valores de RGPS apresentados no Portal Siga Brasil são superiores em todos os anos aos do AEPS e BEPS, enquanto os dados do RPPS são muito próximos em ambas bases. A discrepância no caso do RGPS ocorre devido à metodologia de apuração dos valores emitidos com benefícios previdenciários. No caso do RGPS, as informações disponibilizadas no AEPS referem-se ao valor líquido dos benefícios, dado pela diferença entre o valor bruto (valor do benefício adicionado de complementos, acréscimos, etc.) e o valor dos descontos (imposto de renda, pensão alimentícia, etc.), enquanto que as informações fornecidas pelo Portal Siga Brasil se referem aos valores brutos dos benefícios emitidos. No entanto, se observa no Gráfico 11 que a trajetória é bastante similar nas duas fontes³⁰. O restante desta seção será baseado nos dados do MTPS e MPOG, os quais permitem desagregação suficiente para a estimativa do GSP.

²⁹ No caso do RGPS, o teto em 2016 foi fixado no valor de R\$ 5.189,92, o que corresponde a 5,9 vezes o valor do salário mínimo (R\$ 880,00). Já as informações relativas ao RPPS são obtidas a partir da distribuição de servidores por faixa de remuneração. No caso do RPPS, cerca de 17,2% dos aposentados do Poder Executivo receberam benefícios superiores a R\$ 13.000,00 mensais ao longo de 2015, o que corresponde a mais de 16,5 vezes o valor do salário mínimo do ano (R\$ 788,00).

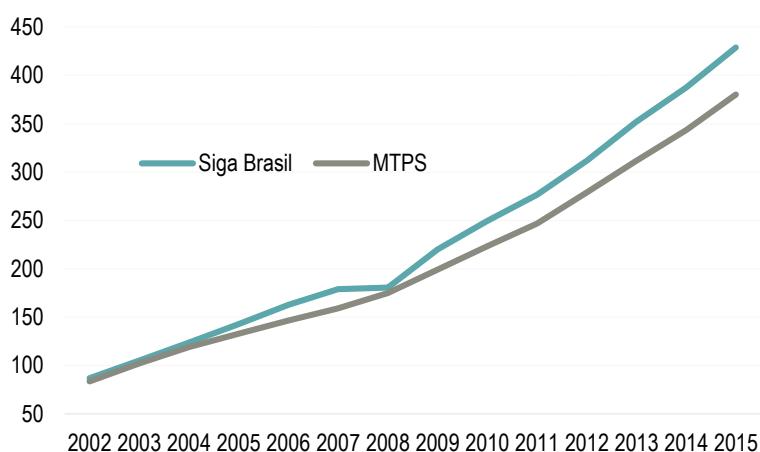
³⁰ No caso de 2008, observa-se que os valores das duas fontes são praticamente coincidentes, porém, observa-se que entre 2007 e 2008 os valores do Portal Siga Brasil apresentaram pequeno crescimento de apenas R\$ 1,5 bilhão, para depois, em 2009, apresentar crescimento acelerado de R\$ 39,4 bilhões.

Tabela 22 – Gastos Diretos do Governo Central com Previdência Social – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ bilhões

Período	RGPS		RPPS		Total	
	Siga Brasil	AEPS, BEPS	Siga Brasil	BEP	Siga Brasil	Outras fontes
2002	87,10	83,67	34,40	31,63	121,51	115,30
2003	105,10	102,36	36,39	36,23	141,48	138,60
2004	123,69	119,06	39,87	39,83	163,56	158,89
2005	142,81	133,00	43,23	42,46	186,04	175,46
2006	162,89	146,53	47,65	47,07	210,54	193,60
2007	179,03	159,22	51,91	51,62	230,94	210,84
2008	180,50	175,07	57,85	57,71	238,35	232,78
2009	219,87	199,05	65,69	65,84	285,56	264,89
2010	249,51	223,43	72,95	73,26	322,46	296,69
2011	276,74	246,80	78,11	78,84	354,85	325,65
2012	311,79	278,78	81,74	81,32	393,54	360,10
2013	351,93	311,56	87,95	88,03	439,88	399,60
2014	387,33	343,29	95,14	96,11	482,48	439,40
2015	428,83	380,21	103,38	N.D.	532,20	N.D.

Fonte: SIAFI/SIDOR, AEPS, BEPS, BEP.

Gráfico 11 – Gastos do RGPS – Siga Brasil e MTPS – R\$ bilhões



Fonte: SIAFI/SIDOR, AEPS e BEPS.

4.4.1. Gasto Social Previdenciário (GSP)

Com o intuito de estimar a parcela do gasto previdenciário total referente ao GSP, é necessária a decomposição da quantidade de beneficiários do RGPS e RPPS por faixa de valor, estratificação que permite tanto a identificação dos benefícios emitidos de até um piso previdenciário, quanto daqueles acima desse valor, a partir dos quais é atribuído o caráter social à parcela correspondente ao valor de 1 SM desses benefícios.

No caso do RGPS, foram utilizados os dados referentes às quantidades de benefícios e de valores pagos nos meses de dezembro de cada ano, para os quais há a decomposição da quantidade de beneficiários por clientela, tipo de benefício e faixa de valor em pisos previdenciários.³¹ Em primeiro lugar, a razão entre o valor gasto com benefícios até 1 SM e o gasto

³¹ É importante ressaltar que as tabelas do AEPS comumente apresentam os valores emitidos líquidos no período em questão. Contudo, no caso daquelas que apresentam a quantidade e valores de benefícios por faixa de valor, o conceito utilizado para a estratificação é o de valor bruto. Assim,

total com todos os benefícios no mês de dezembro foi utilizada para decompor o gasto total no ano. Dessa forma, tem-se parte do GSP-RGPS composto pelo gasto com benefícios de até 1 piso previdenciário. Em segundo lugar, o produto entre a quantidade de beneficiários em dezembro de cada ano e o valor do SM foi dividido pelo valor gasto em dezembro com benefícios acima de um SM. Tal proporção, representativa da parcela social do total gasto com benefícios acima do piso em dezembro de cada ano, foi utilizada para decompor os valores totais do restante do ano e, assim, foi obtida a outra parcela do GSP-RGPS, referente à atribuição do valor de 1 SM para os beneficiários que ganham acima do piso. A Tabela 23 resume as estimativas calculadas.

Tabela 23 – Evolução do Gasto Social do RGPS – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ bilhões

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GSP RGPS	45,6	55,7	64,4	74,9	87,5	97,3	108,9	127,5	144,0	158,2	185,7	209,2	236,8	271,5
<i>Com beneficiários de até 1 SM</i>	28,2	34,0	38,8	45,5	54,4	61,0	68,7	81,3	91,4	99,3	119,1	133,9	148,5	102,5
<i>Com demais beneficiários</i>	17,4	21,6	25,6	29,4	33,1	36,3	40,3	46,2	52,6	58,9	66,7	75,4	88,4	0,8
GSP RGPS Urbano	29,3	35,8	42,0	49,2	57,7	64,1	71,7	83,9	95,0	105,0	123,5	139,6	160,4	184,6
<i>Até 1 SM</i>	12,1	14,4	16,6	20,1	24,8	28,1	31,8	38,1	42,7	46,4	57,3	64,7	72,5	82,1
<i>Demais</i>	17,2	21,3	25,3	29,1	32,8	36,0	40,0	45,8	52,2	58,6	66,3	74,9	87,9	102,4
GSP RGPS Rural	16,3	19,9	22,5	25,7	29,9	33,2	37,2	43,6	49,1	53,3	62,2	69,6	76,4	86,9
<i>Até 1 SM</i>	16,1	19,6	22,2	25,4	29,6	32,9	36,9	43,3	48,7	52,9	61,8	69,2	75,9	86,4
<i>Demais</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5

Fonte: AEPS, BEPS e cálculos próprios.

No caso do RPPS, inexistente informação específica acerca do gasto e quantidade de beneficiários que recebem até 1 SM. No entanto, a estimativa do GSP pôde ser realizada diretamente, na medida em que praticamente a totalidade dos beneficiários recebe valor igual ou superior ao SM, conforme pode ser constatado distribuição dos benefícios por faixa de remuneração apresentada na Tabela 24.

Tabela 24 – Distribuição de Servidores Civis Aposentados do Poder Executivo por Faixa de Remuneração (%)

Ano	Faixa de Remuneração	% do Total	Ano	Faixa de Remuneração	% do Total
2002	Até R\$ 416,5	0,0%	2009	Até R\$ 822,99	0,2%
	Demais	100,0%		Demais	99,8%
2003	Até R\$ 480,53	0,1%	2010	Até R\$ 822,99	0,2%
	Demais	99,9%		Demais	99,8%
2004	Até R\$ 480,53	0,1%	2011	Até R\$ 1.034,59	0,4%
	Demais	99,9%		Demais	99,6%
2005	Até R\$ 598,03	0,1%	2012	Até R\$ 1.034,59	0,4%
	Demais	99,9%		Demais	99,6%
2006	Até R\$ 598,03	0,1%	2013	Até R\$ 1.086,32	0,4%
	Demais	99,9%		Demais	99,6%
2007	Até R\$ 492,92	0,0%	2014	Até R\$ 1.140,64	0,3%
	Demais	100,0%		Demais	99,7%
2008	Até R\$ 523,44	0,1%	2015	Até R\$ 1.140,64	0,4%
	Demais	99,9%		Demais	99,6%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

para os cálculos da parcela do GSP referente ao RGPS, foram utilizados os valores anuais referentes aos valores emitidos líquidos acumulados no ano, posteriormente distribuídos por faixa de valor a partir de proporção realizada sobre os benefícios brutos.

Logo, a estimativa do GSP-RPPS foi obtida a partir do produto entre o SM em um ano e a quantidade média de beneficiários no ano (calculada pela média de beneficiários em dezembro de determinado ano e do ano anterior). Por fim, tal valor foi multiplicado pela quantidade de pagamentos ao ano (treze)³², obtendo-se, assim, o total do GSP-RPPS no ano.

Tabela 25 – Gasto Social Previdenciário (GSP) – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ bilhões

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GSP Total	48,0	58,5	67,6	78,5	91,8	102,0	114,2	133,3	150,3	165,0	193,5	217,8	246,0	ND
% PIB	3,2%	3,4%	3,5%	3,6%	3,8%	3,8%	3,7%	4,0%	3,9%	3,8%	4,0%	4,1%	4,3%	ND
GSP/GP Total	41,6%	42,2%	42,6%	44,7%	47,4%	48,4%	49,0%	50,3%	50,7%	50,7%	53,7%	54,5%	56,0%	ND
GSP-RGPS Urbano	29,3	35,8	42,0	49,2	57,7	64,1	71,7	83,9	95,0	105,0	123,5	139,6	160,4	184,6
% PIB	2,0%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	2,5%	2,4%	2,4%	2,6%	2,6%	2,8%	3,1%
GSP/GP Urbano	43,6%	43,5%	43,6%	45,9%	49,5%	51,0%	52,1%	54,1%	54,5%	54,3%	57,1%	57,8%	60,2%	63,0%
GSP-RGPS Rural	16,3	19,9	22,5	25,7	29,9	33,2	37,2	43,6	49,1	53,3	62,2	69,6	76,4	86,9
% PIB	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,5%
GSP/GP Rural	98,9%	98,8%	98,9%	99,1%	99,3%	99,3%	99,4%	99,5%	99,5%	99,5%	99,6%	99,6%	99,6%	99,7%
GSP-RPPS	2,4	2,8	3,2	3,6	4,3	4,7	5,2	5,8	6,3	6,8	7,8	8,5	9,2	ND
% PIB	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	ND
GSP/GP RPPS	7,5%	7,9%	8,0%	8,6%	9,1%	9,2%	9,0%	8,8%	8,6%	8,6%	9,6%	9,7%	9,5%	ND

Fonte: AEPS, BEPS, BEP, BCB e cálculos próprios.

Pelas informações apresentadas na Tabela 25 acima, percebe-se que houve uma elevação do GSP de maneira praticamente contínua desde 2002 (em % do PIB). Esse crescimento é concentrado principalmente no âmbito do RGPS, em que cerca de 63,0% e 99,7% dos gastos totais com as clientelas Urbana e Rural em 2015 foram sociais, respectivamente. Em relação ao gasto social total do Governo Central, a Tabela 21, reportada no início da seção, retrata a importância relativa do GSP: em 2002 tais gastos representavam cerca de 40% do Gasto Social, reduzindo-se para 35% em 2015. Todavia, pondera-se que a redução verificada na participação sobre o gasto social total não se deve à diminuição efetiva desse gasto, mas principalmente ao crescimento acelerado dos dispêndios com Assistência Social, os quais triplicaram, em proporção do PIB, ao longo do período.

4.4.2. Gasto Social Previdenciário (GSP) — RGPS

Conforme observado na seção anterior, o Gasto Social Previdenciário do RGPS (GSP-RGPS) pode ser dividido entre as clientelas Urbana e Rural, as quais possuem regras bastante diferentes³³. Assim, o entendimento da evolução desse gasto faz-se de maneira mais completa a partir da análise da evolução dos benefícios emitidos para cada clientela específica. Enquanto cerca de 77% dos gastos totais do RGPS são direcionados à clientela Urbana, tal participação representa cerca de 68% do GSP-RGPS, em virtude de o valor médio do benefício à clientela Urbana ser maior do que aquele pago à clientela Rural.

Como pode ser observado na Tabela 26, a maior parte dos benefícios emitidos à clientela Urbana referentes à faixa de valor de até 1 SM consiste nos benefícios de Pensão por Morte e de Aposentadoria por Idade.³⁴ No caso das Pensões por

³² Incorpora tanto os doze (12) benefícios mensais como o décimo-terceiro (13º) pagamento destinado aos beneficiários do RPPS.

³³ O Boxe – Evolução financeira da Previdência Social no Brasil: Clientela Rural trata da evolução fiscal e do ambiente diferenciado de regras à clientela Rural.

³⁴ Ressalta-se que a faixa de valor denominada “até 1 SM” contempla a agregação das faixas de valores “abaixo de 1 SM” e “igual a 1 SM”, assim, engloba os valores dos benefícios emitidos no valor do piso previdenciário (1 SM).

Morte, verifica-se que cerca de 55% dos beneficiários recebem até um SM, enquanto que essa faixa contempla cerca de 69,7% da Aposentadoria por Idade em 2014. Por sua vez, as Aposentadorias por Tempo de Contribuição (TC) que representam cerca de 28,1% do total de benefícios emitidos para a clientela Urbana em 2015, apresentam a menor parcela de beneficiários até um SM, com cerca de 21%.

Tabela 26 – Evolução da quantidade (em milhares) de benefícios emitidos e proporção daqueles de valor até 1 SM em relação aos benefícios totais: Clientela Urbana

Benefício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aposentadoria por TC	3.493	3.549	3.656	3.694	3.781	3.932	4.105	4.303	4.471	4.656	4.845	5.046	5.235
<i>Parcela até 1 SM</i>	10,4%	10,4%	10,8%	12,1%	13,9%	14,9%	16,0%	17,5%	18,1%	18,3%	20,2%	20,9%	21,2%
Aposentadoria por Idade	1.652	1.766	1.928	2.030	2.123	2.235	2.375	2.538	2.667	2.805	2.977	3.173	3.368
<i>Parcela até 1 SM</i>	55,8%	55,3%	57,3%	59,8%	62,9%	64,4%	65,3%	66,9%	67,2%	66,9%	69,2%	69,7%	69,7%
Aposentadoria por Invalidez	2.046	2.117	2.225	2.370	2.439	2.462	2.548	2.620	2.680	2.736	2.796	2.855	2.909
<i>Parcela até 1 SM</i>	64,1%	60,4%	58,0%	57,9%	58,9%	59,5%	58,6%	58,5%	56,9%	55,4%	57,0%	55,7%	54,9%
Pensão por Morte	3.785	3.855	4.002	4.071	4.162	4.278	4.402	4.528	4.648	4.764	4.889	5.018	5.129
<i>Parcela até 1 SM</i>	56,5%	55,0%	53,7%	55,4%	56,6%	57,1%	56,9%	57,2%	55,9%	54,6%	56,4%	55,6%	54,8%
Auxílio-Doença	833	1.062	1.353	1.461	1.432	1.254	1.188	1.111	1.265	1.288	1.337	1.453	1.490
<i>Parcela até 1 SM</i>	21,4%	18,8%	21,3%	23,1%	26,4%	27,6%	28,4%	31,2%	31,5%	31,3%	36,2%	36,5%	36,6%
Auxílio-Acidente	263	265	267	270	273	276	281	287	295	306	318	333	347
<i>Parcela até 1 SM</i>	65,9%	64,7%	64,6%	66,3%	68,9%	69,4%	69,7%	70,3%	70,1%	69,4%	71,4%	71,2%	71,1%
Outros	225	146	138	131	130	132	138	152	155	159	169	178	173
<i>Parcela até 1 SM</i>	52,6%	77,0%	81,3%	82,7%	83,7%	81,6%	79,5%	77,8%	76,3%	70,7%	74,4%	79,1%	74,5%
Total	12.297	12.761	13.570	14.027	14.340	14.569	15.038	15.539	16.181	16.716	17.332	18.055	18.651
<i>Parcela até 1 SM</i>	42,3%	41,0%	40,6%	42,1%	44,1%	45,1%	45,5%	46,6%	46,0%	45,3%	47,4%	47,4%	47,1%

Fonte: AEPS.

Observa-se que o crescimento do total de benefícios emitidos é acompanhado pelo crescimento da proporção de benefícios de até 1 SM, o que faz com que o crescimento do Gasto Previdenciário Total no RGPS implique trajetória semelhante para o GSP-RGPS. Para a clientela Urbana, apresentada na Tabela 27, o GSP aumentou 169% em termos reais de 2002 a 2014, fenômeno difundido entre todos os benefícios. Em 2015, observa-se que o GSP foi concentrado principalmente nos benefícios referentes à Aposentadoria por TC (31,3% do total), Pensão por Morte (26,2% do total) e Aposentadoria por Idade (17,8% do total).

Tabela 27 – Evolução do Gasto Social Previdenciário (GSP) e da Participação de Cada Benefício no GSP: Clientela Urbana – Brasil – 2002 a 2014 – R\$ bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Benefício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GSP- RGPS Urbano	66,0	74,9	78,3	90,7	102,5	105,6	108,3	128,5	130,7	137,6	149,8	160,4	177,6
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aposentadoria por TC	19,3	21,2	21,8	24,6	27,9	28,8	30,2	36,4	37,3	39,2	43,0	46,0	55,6
%	29,3%	28,4%	27,8%	27,1%	27,2%	27,3%	27,9%	28,3%	28,5%	28,5%	28,7%	28,7%	31,3%
Aposentadoria por Idade	9,2	10,5	11,4	13,6	15,8	16,6	17,5	21,4	22,3	23,7	26,4	29,0	31,7
%	14,0%	14,1%	14,6%	15,0%	15,4%	15,7%	16,2%	16,7%	17,1%	17,2%	17,6%	18,1%	17,8%
Aposentadoria por Invalidez	11,1	12,6	12,9	14,8	17,2	17,4	17,9	21,3	21,4	22,0	23,6	24,9	26,2
%	16,9%	16,8%	16,5%	16,3%	16,8%	16,4%	16,5%	16,5%	16,4%	16,0%	15,8%	15,5%	14,7%
Pensão por Morte	20,6	23,0	23,5	26,4	29,7	30,5	31,5	37,2	37,5	38,9	41,9	44,2	46,6
%	31,2%	30,7%	30,0%	29,1%	29,0%	28,9%	29,0%	28,9%	28,7%	28,3%	28,0%	27,6%	26,2%

Benefício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Auxílio-Doença	3,9	5,5	7,3	9,6	9,8	10,4	9,2	9,9	9,6	11,0	11,9	13,0	14,1
%	6,0%	7,3%	9,3%	10,6%	9,6%	9,8%	8,5%	7,7%	7,4%	8,0%	8,0%	8,1%	7,9%
Auxílio-Acidente	1,0	1,1	1,1	1,3	1,5	1,5	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4
%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Outros	0,7	1,0	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1
%	1,1%	1,3%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%

Fonte: AEPS e cálculos próprios.

A clientela Rural atingiu uma cobertura previdenciária de cerca de 9,2 milhões de beneficiários em 2015. Diferentemente do que ocorre com os benefícios emitidos à clientela Urbana, os quais são concentrados em Aposentadorias por TC, observa-se um direcionamento de benefícios bastante concentrado ao pagamento de Aposentadorias por Idade (99,7%), que são emitidas no valor igual ao piso previdenciário (1 SM).

Para o total dos benefícios rurais emitidos, verifica-se na Tabela 28 um crescimento da proporção de benefícios na faixa de até 1 SM, os quais atingiram cerca de 99,4% do total em 2014. Conforme descrito em boxes pertinentes³⁵, tal fenômeno deve ser interpretado à luz tanto da política de ampliação da cobertura previdenciária por meio das regras facilitadas para a concessão de benefícios à clientela Rural como da política de valorização real do SM no Brasil, a qual propicia um efeito arraste das faixas de valor, na medida em que o os benefícios emitidos no valor igual ao piso previdenciário (1 SM) crescem de maneira mais acelerada (crescimento real) do que aqueles acima do piso (crescimento exclusivamente nominal).

Tabela 28 – Evolução da quantidade (em milhares) de benefícios emitidos e proporção daqueles de valor até 1 SM em relação aos benefícios totais: Clientela Rural

Benefício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aposentadoria por TC	7	7	8	9	10	11	13	14	15	16	17	18	20
<i>Parcela até 1 SM</i>	28,3%	27,5%	28,1%	33,3%	39,2%	43,1%	46,5%	52,2%	53,9%	55,2%	60,0%	62,1%	63,3%
Aposentadoria por Idade	4.288	4.404	4.519	4.647	4.793	4.948	5.125	5.319	5.495	5.652	5.821	5.992	6.140
<i>Parcela até 1 SM</i>	99,4%	99,4%	99,5%	99,5%	99,6%	99,6%	99,6%	99,7%	99,7%	99,6%	99,7%	99,7%	99,7%
Aposentadoria por Invalidez	425	430	435	447	447	440	441	442	444	447	451	457	464
<i>Parcela até 1 SM</i>	95,7%	95,0%	95,0%	95,5%	96,3%	96,6%	96,9%	97,2%	97,4%	97,5%	97,9%	98,0%	98,1%
Pensão por Morte	1.701	1.747	1.796	1.843	1.888	1.941	2.000	2.056	2.108	2.157	2.209	2.262	2.306
<i>Parcela até 1 SM</i>	98,4%	98,2%	98,2%	98,5%	98,8%	98,9%	98,9%	99,0%	99,0%	99,0%	99,1%	99,1%	99,1%
Auxílio-Doença	123	144	161	157	138	129	127	129	148	154	167	187	201
<i>Parcela até 1 SM</i>	87,5%	90,9%	92,9%	95,3%	97,4%	98,4%	99,1%	99,4%	99,6%	99,6%	99,7%	99,8%	99,8%
Auxílio-Acidente	7	8	8	9	11	12	13	14	16	17	18	19	20
<i>Parcela até 1 SM</i>	94,8%	95,0%	95,5%	96,5%	97,8%	98,3%	98,6%	98,9%	99,1%	99,2%	99,3%	99,4%	99,4%
Outros	26	22	22	18	18	16	19	21	20	17	17	19	16
<i>Parcela até 1 SM</i>	97,5%	98,2%	98,1%	97,6%	98,0%	97,8%	98,2%	98,4%	98,2%	98,0%	98,5%	98,8%	99,1%
Total	6.576	6.761	6.948	7.131	7.305	7.497	7.739	7.996	8.246	8.461	8.700	8.954	9.168
<i>Parcela até 1 SM</i>	98,6%	98,6%	98,6%	98,8%	99,0%	99,1%	99,2%	99,3%	99,3%	99,3%	99,4%	99,4%	99,4%

Fonte: AEPS.

Devido a sua concentração extrema em benefícios de até 1 SM, observa-se o GSP-RGPS Rural consiste em praticamente a totalidade (cerca de 99,7%) dos gastos previdenciários totais emitidos à clientela Rural. Esse gasto, conforme identificado na Tabela 29, cresceu 129,9% de 2002 a 2014, em termos reais, fruto principalmente do aumento da quantidade de

³⁵ Boxe – Evolução financeira da Previdência Social no Brasil: Clientela Rural e Boxe – Impactos Fiscais da Política de Valorização do Salário Mínimo no Brasil.

beneficiários e da política de valorização real do salário mínimo,³⁶ a qual proporcionou um crescimento da ordem de 78% em termos reais no período³⁷. Assim, de maneira semelhante ao observado na evolução da quantidade de benefícios emitidos, o GSP-RGPS Rural é concentrado nos benefícios de Aposentadoria por Idade e na Pensão por Morte, os quais representam conjuntamente cerca de 92,1% do gasto social associado à clientela Rural.

Tabela 29 – Evolução do Gasto Social Previdenciário e da Participação de Cada Benefício no Gasto Previdenciário Social: Clientela Rural – Brasil – 2002 a 2014 – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GSP-RGPS Rural	36,8	41,7	42,0	47,4	53,1	54,6	56,2	66,8	67,5	69,8	75,4	80,0	84,6
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aposentadoria por TC	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Aposentadoria por Idade	24,0	27,2	27,4	30,9	34,9	36,0	37,2	44,4	45,1	46,7	50,4	53,6	56,7
%	65,3%	65,4%	65,2%	65,2%	65,6%	65,9%	66,2%	66,5%	66,7%	66,8%	66,9%	67,0%	67,0%
Aposentadoria por Invalidez	2,4	2,7	2,7	3,0	3,3	3,3	3,2	3,7	3,7	3,7	4,0	4,1	4,3
%	6,6%	6,4%	6,3%	6,3%	6,2%	5,9%	5,8%	5,6%	5,5%	5,3%	5,2%	5,1%	5,1%
Pensão por Morte	9,6	10,8	10,9	12,2	13,8	14,1	14,5	17,2	17,3	17,8	19,1	20,2	21,3
%	26,0%	25,9%	25,9%	25,8%	25,9%	25,9%	25,8%	25,7%	25,6%	25,5%	25,4%	25,2%	25,1%
Auxílio-Doença	0,6	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,3	1,5	1,7	1,9
%	1,7%	1,9%	2,2%	2,3%	1,8%	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%
Auxílio-Acidente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Outros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

Fonte: AEPS e cálculos próprios.

Boxe 3 – Evolução financeira da Previdência Social no Brasil: Clientela Rural³⁸

Ainda que a existência de déficit financeiro no subsistema da previdência rural seja estrutural, isto é, uma característica intrínseca à maneira não-autossuficiente como foi constituído, é possível verificar que o crescimento de seu déficit se deu de maneira mais acelerada a partir de 2009, já que as despesas (receitas) da clientela rural cresceram (declinaram) de uma média de 1,23% (0,16%) do PIB entre 2001 e 2008 para cerca de 1,50% (0,12%) do PIB entre 2009 e 2014. Tal comportamento de crescimento das despesas rurais reflete diretamente a efetividade de uma das maiores políticas de ampliação da cobertura previdenciária de trabalhadores rurais no mundo, principalmente entre as mulheres, totalizando mais de 9 bilhões de benefícios emitidos para a clientela rural em dezembro de 2015. Todavia, impõe-se uma necessidade crescente de financiamento, o que ocorre, em larga medida, por meio do subsídio cruzado implícito das contribuições dos trabalhadores urbanos para os benefícios dos trabalhadores rurais.

Em 2015, cerca de 47,2% dos benefícios urbanos foram de valor igual a 1 salário mínimo (SM), parcela que atingiu 98,9% dos benefícios referentes à clientela rural. Assim, verifica-se que o aumento das despesas com essa última clientela esteve

³⁶ A valorização real do salário mínimo e seu impacto nas contas previdenciárias são objeto de boxe ao final desta seção.

³⁷ Deflacionado pelo IGP-DI.

³⁸ Boxe adaptado do Relatório do Tesouro Nacional publicado em novembro de 2015, com resultado das contas públicas de out/2015.

estritamente associado à política de valorização do SM no período, a qual propiciou incrementos de seu valor em termos reais, ou seja, acima da inflação.

O total de despesas com benefícios à clientela rural foi da ordem de R\$ 70,7 bi (1,37% do PIB) em 2013. A análise de sua composição indica que a modalidade de aposentadoria por Idade é a principal rubrica, sendo responsável pelo gasto de R\$ 46,7 bi (0,91% do PIB) em 2013 (Tabela 30), o qual é direcionado em grande parte às mulheres (60,5%) e concentrado regionalmente no Nordeste (49,3%), principalmente nos Estados da Bahia (13,0%), Ceará (9,1%), Maranhão (7,6%) e Pernambuco (6,6%). As Pensões por Morte foram responsáveis por R\$ 17,7 bi (0,34% do PIB) em 2013, despesa predominantemente direcionada às mulheres e com acentuada heterogeneidade regional, seguido dos gastos com Aposentadoria por Invalidez (R\$ 3,6 bi, ou 0,07% do PIB) e Auxílio-Doença (R\$ 1,5 bi, ou 0,03% do PIB). Cabe mencionar que os benefícios direcionados a tal clientela funcionam como importante mecanismo de transferência de renda, que estimula a economia dos municípios de menor porte.

Tabela 30 - Valores dos benefícios emitidos para a clientela rural em 2013

Tipo de Benefício	Acumulado em 2013 (em R\$ mi)	% PIB	Sexo		Região				
			Masculino	Feminino	NE	N	SE	S	CO
Aposentadoria por Idade	46.709	0,91%	39,5%	60,5%	49,3%	8,5%	19,0%	17,3%	5,9%
Aposentadoria por TC	188	0,00%	94,2%	5,8%	15,1%	0,4%	60,5%	22,6%	1,5%
Aposentadoria por Invalidez	3.622	0,07%	67,2%	32,8%	39,0%	7,8%	26,1%	21,7%	5,3%
Pensão por Morte	17.662	0,34%	22,6%	77,4%	43,6%	7,4%	23,9%	18,4%	6,7%
Auxílio-Doença	1.474	0,03%	56,6%	43,4%	49,4%	13,8%	10,3%	23,5%	2,9%
Outros	211	0,01%	37,5%	62,5%	48,7%	9,1%	16,0%	23,3%	2,9%
RMV	803	0,02%	31,3%	68,7%	47,3%	6,4%	29,6%	10,2%	6,5%
Total de Despesas - Clientela Rural	70.669	1,37%	37,1%	62,9%	47,2%	8,2%	20,7%	17,9%	6,0%

Fonte: AEPS (2013).

A concessão de benefícios previdenciários para a clientela rural é mecanismo importante de combate à pobreza e redução das desigualdades de renda e melhoria da qualidade de vida da parcela da população mais idosa. No entanto, o Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) direcionado aos idosos consiste em outro programa redistributivo de transferência de renda efetivamente assistencial, com valor e objetivos semelhantes, ao conceder benefícios no valor de 1 (um) SM para os idosos com 65 anos ou mais cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do SM. Assim, ainda que com idade mínima maior do que a exigida pelos benefícios rurais, verifica-se que BPC/LOAS, possui critérios claros e efetivos de focalização de elegibilidade quanto à renda, de maneira a verificar precisamente a necessidade do benefício, diferentemente dos benefícios previdenciários à clientela rural, os quais se baseiam em direitos associados ao tipo de atividade desempenhado pelo indivíduo ao longo de sua vida laboral.

Verifica-se que a estrutura de regras para a concessão dos benefícios rurais fornece incentivos ao comportamento dos indivíduos. Primeiro, a possibilidade de descontinuidade na comprovação do período de atividade rural e a exigência de vínculo com a atividade no período imediatamente anterior à requisição do benefício ou, dependendo do caso, no mês de cumprimento do requisito etário, faz com que aqueles trabalhadores urbanos com passado de exercício em atividades rurais tenham incentivos para retornarem a tais atividades às vésperas da solicitação do benefício, a fim de se tornarem elegíveis à aposentadoria por idade com exigências menores do que na clientela urbana. Segundo, observa-se que o trabalhador rural possui pouco ou nenhum incentivo à contribuição ao sistema previdenciário, uma vez que o histórico de contribuições baseadas em salários da atividade rural (remunerações médias historicamente inferiores àquelas obtidas nas

atividades urbanas) implicam um valor do benefício no caso da aposentadoria por tempo de contribuição pouco superior ao piso previdenciário de 1 SM, usualmente concedido na modalidade de aposentadoria por idade, a qual não exige histórico de contribuição no caso da clientela rural.

4.4.3. Gasto Social Previdenciário (GSP) — RPPS

Os gastos sociais previdenciários relacionados ao RPPS (GSP-RPPS) cresceram cerca de 49,2% entre 2002 a 2014, em termos reais. Como se pode verificar na Tabela 31, esses gastos estão concentrados no Poder Executivo, em especial nos servidores civis, fato que é esperado dada a maior quantidade relativa de servidores aposentados e pensionistas desse Poder. Além da concentração do GSP-RPPS no Poder Executivo, também se apresentam duas outras considerações relevantes. Primeiramente, observa-se que do total gasto com o RPPS em 2015, apenas 10% possui caráter social (GSP-RPPS), parcela que era de 8% em 2002, o que indica que os aposentados desse regime possuem, em média, valor de aposentadoria cerca de dez vezes superior ao valor do SM. Em segundo lugar, é notável a diferença de remuneração entre os Poderes, uma vez que cerca de 10% da despesa do Poder Executivo possui caráter social, enquanto que para os Poderes Legislativo e Judiciário, essa proporção é de apenas 3% dos gastos previdenciários totais.

Tabela 31 – Despesa Anual de Pessoal da União por Poder (Aposentados e Pensionistas) – Brasil – 2002 a 2015
R\$ bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Poder	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Executivo	64,4	68,4	66,7	70,4	75,0	76,2	78,5	91,4	91,4	93,6	89,0	90,8	94,3
<i>Gasto Social</i>	5,2	5,8	5,8	6,5	7,3	7,5	7,6	8,5	8,3	8,5	9,1	9,4	9,8
<i>% Despesa Anual</i>	8%	8%	9%	9%	10%	10%	10%	9%	9%	9%	10%	10%	10%
Civis	38,2	42,9	42,6	44,1	46,2	47,2	48,3	59,5	60,6	62,9	60,9	61,6	63,4
<i>Gasto Social</i>	3,5	3,8	3,9	4,3	4,8	4,9	5,0	5,7	5,7	5,9	6,2	6,5	6,7
<i>% Despesa Anual</i>	9%	9%	9%	10%	10%	10%	10%	10%	9%	9%	10%	11%	11%
Militares	26,3	25,5	24,1	26,4	28,8	28,9	30,2	32,0	30,8	30,6	28,1	29,2	30,9
<i>Gasto Social</i>	1,7	1,9	1,9	2,2	2,5	2,6	2,6	2,8	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1
<i>% Despesa Anual</i>	7%	8%	8%	8%	9%	9%	9%	9%	8%	9%	10%	10%	10%
Legislativo	2,2	2,4	2,5	2,7	3,0	3,0	2,8	2,9	3,0	3,4	3,4	3,5	3,6
<i>Gasto Social</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>% Despesa Anual</i>	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Judiciário	4,6	5,1	5,2	5,2	5,6	5,9	5,8	6,5	6,4	6,3	6,2	6,9	8,5
<i>Gasto Social</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
<i>% Despesa Anual</i>	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	3%
TOTAL GERAL	71,3	75,9	74,4	78,3	83,7	85,0	87,1	100,8	100,8	103,3	98,6	101,1	106,4
<i>Gasto Social</i>	5,4	6,0	6,0	6,7	7,6	7,8	7,9	8,8	8,6	8,9	9,4	9,8	10,2
<i>% Despesa Anual</i>	8%	8%	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	10%	10%	10%

Fonte: BEP/MPOG e cálculos próprios.

4.4.4. Gastos Tributários

Os gastos tributários relacionados à área de Previdência Social cresceram significativamente, em termos reais, entre 2002 e 2014, dando um salto em 2012. Em linhas gerais, esses gastos indiretos podem ser interpretados como destinados aos

indivíduos que podem necessitar de proteção social adicional àquela fornecida diretamente pela Previdência Social por meio de benefícios, tais como os idosos que continuam a trabalhar, os acidentados ou doentes, os recém desempregados e as grávidas, como pode ser verificado na Tabela 32.

Tabela 32 – Gastos Tributários em Previdência Social – Brasil – 2002 a 2015
A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	-	-	857	1.140	1.167	1.722	2.799	3.126	3.009	4.697	9.769	10.271	10.734	9.749
Aposentadoria de Declarante com 65 Anos ou Mais	-	-	931	1.154	1.181	1.578	1.822	2.035	1.959	3.136	4.300	4.862	5.087	5.290
Indenizações por Rescisão de Contrato de Trabalho	-	-	1.849	2.114	2.163	2.140	2.633	2.941	2.831	2.683	4.885	4.749	5.036	4.988
Extensão da Licença Maternidade	-	-	-	-	-	-	-	-	1.181	774	738	49	48	132
Seguro de Vida e Congêneres	-	-	-	-	396	397	421	-	-	-	-	-	-	-
Previdência Social	-	-	3.637	4.408	4.907	5.837	7.675	8.102	8.980	11.290	19.691	19.930	20.904	20.158

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, FGV e cálculos próprios.

Dentre os gastos tributários mais significativos destacam-se as aposentadorias por “Moléstia Grave ou Acidente” e de “Declarante com 65 anos ou mais”. Para o primeiro grupo, é garantida a isenção de IRPF pelas Leis nº 7.713/88 e nº 12.469/11 de aposentadoria ou reforma por acidente em serviço ou moléstia profissional, ou por portadores de doenças específicas. Para o segundo grupo, a Lei nº 7.713/88 garante a isenção de IRPF para os contribuintes que completarem 65 anos de idade, sem prejuízo da parcela isenta prevista na tabela de incidência mensal do imposto.

Boxe 4 – Impactos Fiscais da Política de Valorização do Salário Mínimo no Brasil

Nos anos recentes, a evolução do salário mínimo (SM) no Brasil caracterizou-se pelo crescimento de seu valor em termos reais, ou seja, acima da inflação. Com o intuito de promover a redução da pobreza e diminuição da desigualdade na distribuição de renda, o governo propôs, em 2007, as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo, válida para os anos de 2008 (Lei nº 11.709/2008), 2009 (Lei nº 11.944/2009), 2010 (Lei nº 12.255/2010) e 2011 a 2015 (Lei nº 12.382/2011), e 2016 a 2019 (Lei nº 13.152/2015). De acordo com a regra, o reajuste do valor do SM corresponde a uma parcela de reajuste nominal (variação acumulada do INPC) acrescido de outra que visa ao aumento real do SM (taxa de crescimento real anual do PIB de dois anos anteriores ao ano de referência). Assim, o poder de compra do SM é preservado (determinado pelo artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal) e o crescimento real anual de seu valor é igual ao crescimento defasado do PIB. Tal regra foi recentemente estendida para o período entre 2016 e 2019 pela Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, segundo a qual a elevação do valor desta remuneração beneficiará cerca de 24,4 milhões de trabalhadores formais e informais, e cerca de 22,4 milhões de pessoas que recebem o equivalente a até um SM como benefício previdenciário ou assistencial pago pela Previdência Social.

A política de aumento real do SM impacta diretamente o mercado de trabalho, uma vez que os empregadores são obrigados a seguir o SM fixado como limiar inferior de salário pago aos empregados, e indiretamente, já que o SM fixado pode desempenhar papel sinalizador e influenciar as remunerações do trabalho no mercado informal (efeito farol), além de aumentar o custo de oportunidade de um trabalhador permanecer na informalidade. Contudo, a vinculação entre o valor do SM e o piso dos benefícios previdenciários, assistenciais, seguro-desemprego e abono salarial, estabelecida na Constituição Federal, faz com que a política de valorização acarrete impactos fiscais significativos.

A Tabela 33 apresenta estimativas dos custos fiscais líquidos decorrentes da implementação da política de valorização real do SM desde 2008. No cenário hipotético de que o SM de 2007 fosse reajustado somente em termos nominais (variação do INPC do ano anterior), seu valor em 2014 seria de R\$ 565,40, ao passo que a política de valorização do SM garantiu ganhos reais contínuos desde 2007 e fixou o SM de 2014 em R\$ 724,00. A aplicação da diferença entre esses dois salários sobre o total de benefícios previdenciários, assistenciais, seguro-desemprego e abono salarial vinculados ao valor do SM resultou num custo fiscal líquido (despesas - receitas) estimado em R\$ 47,5 bilhões em 2014. Assim, tal estimativa reflete o custo fiscal líquido em 2014 da política adotada desde 2008, uma vez que, caso o SM fosse reajustado somente em termos nominais desde aquele ano, cerca de R\$ 47,5 bilhões deixariam de ser gastos com esses benefícios em 2014.

Tabela 33 – Estimativa dos custos fiscais líquidos anuais da política de valorização do SM no Brasil desde 2008

Custo Fiscal Líquido	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Salário Mínimo Efetivo (R\$)	415	465	510	545	622	678	724
Salário Mínimo de 2007 atualizado pelo INPC (R\$)	396,94	423,19	443,85	469,17	502,32	529,54	562,76
Custos Fiscais (R\$ bi)							
Benefícios Previdenciários	5,4	6,3	10,9	12,1	20,7	26,2	29,4
Benef. Assistenciais (LOAS e RMV)	1,4	1,7	3	3,4	5,8	7	7,5
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	1,7	2	3,6	4,1	7,2	9,1	10,6
Total	8,5	10	17,5	19,6	33,7	42,3	47,5
% RCL	1,98%	2,29%	3,49%	3,50%	5,46%	6,45%	7,41%
% PIB	0,28%	0,31%	0,46%	0,47%	0,77%	0,87%	0,92%

Fonte: AEPS, MDS e cálculos próprios.

Nota 1: o salário mínimo vigente em 2007 foi R\$ 380,00 e os custos fiscais foram estimados a partir da diferença entre os salários mínimos aplicada sobre a estrutura de benefícios em cada ano.

Nota 2: não estão disponíveis para 2015 dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS.

4.5. Saneamento Básico e Habitação

Esta seção se dedica a analisar os gastos governamentais com saneamento básico e habitação. Na tabela 34, encontram-se esses gastos, em termos anuais e compreendendo o período de 2002 a 2015.

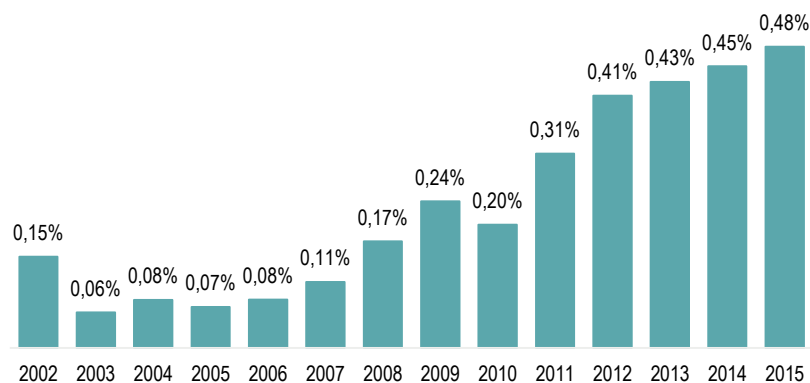
Tabela 34 – Gasto do governo com saneamento básico e habitação – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Saneamento Básico e Habitação
2002	4,7	95,2%	0,2	4,8%	4,9
2003	1,8	86,0%	0,3	14,0%	2,1
2004	2,6	91,0%	0,3	9,0%	2,8
2005	2,3	88,5%	0,3	11,5%	2,6
2006	3,0	90,6%	0,3	9,4%	3,3
2007	4,2	88,3%	0,6	11,7%	4,7
2008	7,8	96,5%	0,3	3,5%	8,0
2009	10,8	90,0%	1,2	10,0%	12,0
2010	9,9	93,9%	0,6	6,1%	10,6
2011	16,5	92,0%	1,4	8,0%	17,9
2012	22,0	93,0%	1,6	7,0%	23,6
2013	24,0	91,8%	2,1	8,2%	26,1

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Saneamento Básico e Habitação
2014	26,5	93,1%	2,0	6,9%	28,5
2015	26,2	91,4%	2,5	8,6%	28,7

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Gráfico 12 – Evolução do gasto com saneamento básico e habitação – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

O primeiro indicador se refere ao gasto direto com saneamento básico e habitação apresenta uma média de 0,23% do PIB ao longo do período analisado, sendo que, a partir de 2008, observa-se trajetória de crescimento desse gasto que, como será argumentado a seguir, se deve às transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

O segundo indicador se refere à renúncia tributária, em percentual do PIB. Esse percentual não é significativo, de modo que a análise concentrará apenas nos gastos diretos. O gasto tributário mais significativo para o período estudado foi a isenção da alíquota do Imposto Sobre Operações Financeiras – IOF sobre financiamentos habitacionais, que, em 2015, atingiu o montante de R\$ 1,8 bilhão.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) recebeu recursos transferidos do Orçamento da União para viabilizar a construção de unidades habitacionais. A medida foi tomada para atender ao déficit habitacional urbano para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008. Já em 2009, o Governo Central criou o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, que agrega diversas operações de financiamento habitacional e possui estratégias diferenciadas de atendimento, de acordo com a renda bruta familiar mensal. É importante ressaltar que parte do PMCMV é operacionalizada por intermédio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)³⁹.

A tabela 35 apresenta uma análise da evolução das despesas com saneamento básico e habitação, segregadas em dois grupos: (i) Despesas na ação orçamentária **Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR**; e (ii) Demais despesas. Note que, entre 2011 e 2014, as despesas com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) já representavam em média 47,9% das despesas totais, o que mostra a importância desse fundo na categoria de saneamento básico e habitação.

³⁹ Maiores informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida podem ser obtidas no seguinte endereço: << <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv> >> Acesso em 10 novembro 2015.

Tabela 35 – Evolução das despesas diretas com saneamento básico e habitação – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Ano	Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	% FAR sobre a Despesa Total (Saneamento e Habitação)	Demais Despesas (Saneamento e Habitação)	% das Demais Despesas sobre a Despesa Total	Total das Despesas Diretas
2002	-	0,0%	10.569,37	100,0%	10.569,37
2003	-	0,0%	3.702,19	100,0%	3.702,19
2004	-	0,0%	4.778,38	100,0%	4.778,38
2005	-	0,0%	4.316,89	100,0%	4.316,89
2006	-	0,0%	5.346,11	100,0%	5.346,11
2007	823,62	11,9%	6.072,53	88,1%	6.896,15
2008	-	0,0%	11.717,04	100,0%	11.717,04
2009	1.297,17	7,8%	15.280,30	92,2%	16.577,48
2010	1.107,87	8,1%	12.570,15	91,9%	13.678,02
2011	9.177,96	42,5%	12.407,70	57,5%	21.585,66
2012	11.982,07	45,0%	14.631,41	55,0%	26.613,48
2013	13.255,76	48,2%	14.269,70	51,8%	27.525,46
2014	16.451,88	56,1%	12.891,63	43,9%	29.343,50
2015	8.587,79	32,8%	17.627,43	67,2%	26.215,22

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

4.6. Saúde

Ao longo do período em estudo, o gasto com saúde⁴⁰ esteve em ascensão, como pode ser observado nas informações da tabela 36.

Tabela 36 – Gasto do governo com saúde – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Saúde
2002	55,3	91,3%	5,3	8,7%	60,6
2003	53,9	92,4%	4,4	7,6%	58,4
2004	55,9	86,6%	8,6	13,4%	64,5
2005	58,9	86,4%	9,2	13,6%	68,2
2006	64,5	86,0%	10,5	14,0%	75,1
2007	67,9	84,2%	12,7	15,8%	80,7
2008	71,0	84,1%	13,4	15,9%	84,5
2009	80,8	80,8%	19,2	19,2%	100,0
2010	83,6	83,1%	17,0	16,9%	100,6
2011	88,5	83,3%	17,7	16,7%	106,2
2012	92,6	79,4%	24,1	20,6%	116,7
2013	95,1	79,8%	24,0	20,2%	119,1

⁴⁰ É importante ressaltar que, da mesma maneira que na educação, também foram considerados gastos com saúde o dispêndio com pessoal ativo do Ministério da Saúde.

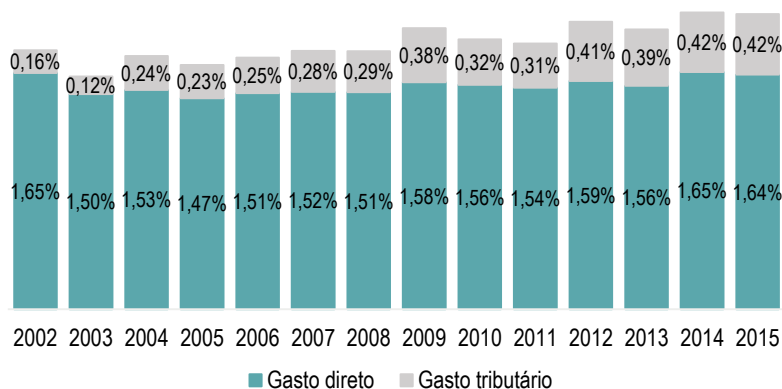
Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Saúde
2014	104,1	79,9%	26,2	20,1%	130,2
2015	97,0	79,5%	25,0	20,5%	122,0

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Os gastos com saúde como proporção do PIB oscilaram entre 1,6% e 2,1% no período estudado conforme pode ser observado no gráfico 13. A relativa estabilidade desses gastos como percentual do PIB explica-se pela Emenda Constitucional nº 29/2000, que prevê que o volume de recursos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve ser corrigido anualmente por, pelo menos, a variação do PIB nominal do ano anterior. Ou seja, esta medida legal estabeleceu um piso para a variação do gasto com saúde. Na prática, as variações nominais do PIB e as variações da despesa executada com ASPS não se distanciaram muito (com exceção do ano de 2009) no período estudado. Apesar disso, pode-se identificar tendência de crescimento nesta rubrica.

Em relação aos gastos tributários em saúde, observou-se crescimento real de 374,9% entre 2002 e 2015 em termos reais, atingindo o montante de R\$ 25,0 bilhões em 2015 (0,4 % do PIB), sendo, dentre outros, R\$ 11,9 bilhões mediante deduções das despesas médicas do Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF; R\$ 4,3 bilhões destinados à assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados; e R\$ 4,1 bilhões destinados a medicamentos.

Gráfico 13 – Evolução do gasto com saúde – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

A tabela 37 detalha os gastos tributários com saúde para a série histórica em estudo.

Tabela 37 – Gasto tributário com saúde – Brasil – 2002 a 2015 - R\$ Milhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas Médicas	5.272	2.650	3.228	3.584	3.648	3.741	4.660	4.754	4.576	5.778	11.777	11.344	11.873	11.859
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	-	-	1.287	1.339	1.737	3.102	2.967	3.567	4.075	3.848	3.818	3.964	4.123	4.280
Entidades Sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	-	-	2.300	1.742	2.102	2.699	2.521	3.169	3.560	2.829	3.104	3.147	3.170	3.448
Medicamentos	-	1.775	1.801	2.579	3.035	3.207	3.296	7.748	3.451	3.878	4.223	3.944	4.635	4.106
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	1.309	1.360	1.143	1.630	2.388	1.342
Total	5.272	4.425	8.616	9.245	10.522	12.749	13.443	19.238	16.972	17.694	24.065	24.030	26.189	25.035

Fonte: Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, FGV.

Apesar do número agregado não fornecer informações mais detalhadas acerca da dinâmica dos gastos com saúde, o presente estudo disponibiliza um grau de abertura, tanto por programa quanto por ação, capaz de enriquecer a análise, uma vez que possibilita visão mais detalhada das despesas.

Tabela 38 – Gasto com saúde – Brasil – 2002 a 2015 – Brasil – % do total

Categoria	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total gastos diretos	91,3	92,4	86,6	86,4	86,0	84,2	84,1	80,8	83,1	83,3	79,4	79,8	79,9	79,5
Atendimento Ambulatorial, Hospitalar e Emergencial	48,9	50,3	46,0	46,2	44,7	44,5	42,4	40,7	40,6	41,1	43,7	42,2	41,6	43,3
Implantação, Ampliação e Modernização do SUS	5,0	2,5	3,2	2,0	2,2	1,7	2,1	2,1	1,9	1,7	2,7	5,1	5,4	5,3
Saúde da Família e Agentes Comunitários	5,0	6,1	6,4	7,2	8,0	8,5	8,4	7,7	8,3	8,5	8,9	8,6	9,6	10,0
Medicamentos, Vacinas e Laboratorial	3,7	5,3	6,2	7,2	7,5	8,2	6,9	6,4	6,2	7,6	8,2	9,5	9,8	10,3
Outros	15,7	16,4	14,0	14,9	14,4	13,0	13,1	12,3	14,7	13,0	5,6	4,6	3,9	3,9
Pessoal Ativo	13,0	11,9	10,8	8,9	9,2	8,2	11,1	11,5	11,4	11,4	10,3	9,9	9,6	6,7
Total gastos tributários	8,7	7,6	13,4	13,6	14,0	15,8	15,9	19,2	16,9	16,7	20,6	20,2	20,1	20,5

Fonte: SIAFI/SIDOR.

A partir da tabela 38, constata-se que o principal item de gastos com saúde diz respeito ao “Atendimento Ambulatorial, Hospitalar e Emergencial”, variando em torno de uma média de 44,0% de todas as despesas com saúde. Vários programas compõem esta rubrica, dentre os quais destacam-se os seguintes: Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde – SUS, Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS e Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar. De maneira geral, esses gastos dizem respeito a rede de atendimento do SUS, que é composta de estabelecimentos públicos e privados conveniados.

As unidades de atendimento variam em tipo de atendimento e grau de complexidade, isto é, desde atenção básica à população até procedimentos de alta complexidade. Os indicadores de cobertura do SUS que cobrem o período (apenas até 2012) são ambíguos quanto à evolução de sua extensão. Ou seja, há crescimento na cobertura de alguns indicadores e redução na de outros, conforme tabela 39. As consultas por habitante e o número de diagnósticos por consulta do SUS aumentaram, enquanto o número de internações hospitalares por 100 habitantes e o número de leitos hospitalares do SUS por 1000 habitantes sofreram redução ao longo do período.

Tabela 39 – Indicadores de cobertura do SUS – Brasil – 2002 a 2011

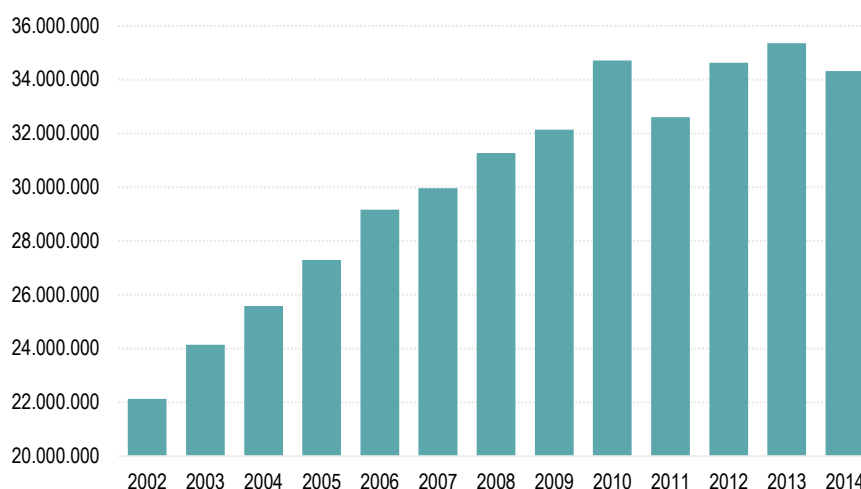
Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consultas p/habitante SUS	2,45	2,42	2,35	2,39	2,42	2,43	2,59	2,69	2,71	2,83
Número de procedimentos diagnósticos por consulta médica (SUS)										
Patologia Clínica	0,67	0,70	0,74	0,78	0,84	0,88	0,91	0,96	1,06	1,06
Imagenologia	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14	0,14	0,18	0,17	0,18	0,17
Número de internações hospitalares (SUS) por 100 habitantes	6,70	6,57	6,32	6,19	6,06	5,97	5,64	5,78	5,92	5,82
Número de leitos hospitalares (SUS) por 1.000 habitantes	2,65	2,48	n.d.	1,93	1,89	1,85	1,83	1,80	1,77	1,73

Fonte: DataSUS.

O segundo principal grupo de despesa dentro das despesas diretas com saúde é o gasto com pessoal ativo. Para os anos estudados, esses gastos oscilaram em torno de 10,3% de todos os gastos com saúde.

O terceiro maior grupo de gastos é composto pela “Saúde da Família e Agentes Comunitários”. Apresentando uma média de 7,9% das despesas com saúde, com trajetória crescente a partir de 2006. Os três principais programas relativos a essa rubrica são Saúde da Família, Atenção Básica em Saúde e Aperfeiçoamento do SUS. Estes programas têm como objetivo atuar na manutenção da saúde e na prevenção de doenças, alterando, assim, o modelo de saúde centrado em hospitais. O programa Saúde na Família, por exemplo, foi criado em 1993 e já atende a 103 milhões de pessoas. Exemplifica a evolução das políticas relacionadas à Saúde da Família o crescimento do número de cadastramento familiar da ordem de 55,1% nestes 13 anos.

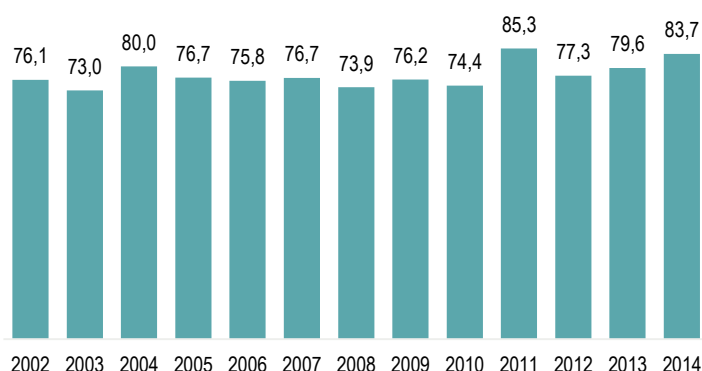
Gráfico 14 – Número de cadastramento familiar – Saúde da família – Brasil – 2002 a 2014



Fonte: Ministério da Saúde – Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES.

O grupo “Medicamentos, Vacinas e Laboratorial” responde por 7,4%, na média, de todos os gastos com saúde no período. Os seguintes programas compõem este grupo de despesas: Assistência Farmacêutica, Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, dentre outros. A Política Nacional de Medicamentos tem como objetivo certificar o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais, seja por doação ou vendendo a preços mais baixos que os praticados no mercado (Programa Farmácia Popular). Para o período estudado, houve um crescimento significativo dos gastos com “Medicamentos, Vacinas e Laboratorial”. Em 2002, os gastos estavam em 0,07% do PIB enquanto que em 2014 os gastos atingiram 0,21% do PIB. As estatísticas de cobertura vacinal do Ministério da Saúde indicam melhora da rede de vacinação.

Gráfico 15 – Cobertura vacinal (%) – Brasil – 2002 a 2014



Fonte: Ministério da Saúde.

Outros dois grupos que se relacionam a “Medicamentos, Vacinas e Laboratorial” são “Vigilância Epidemiológica” e “Doenças Sexualmente Transmissíveis”. Na média, o primeiro respondeu por 3,3% dos gastos totais com saúde e o segundo por 1,7%. Ao longo da série, ambos os gastos como proporção do PIB sofreram significativas reduções. “Vigilância Epidemiológica” passou de 0,059% em 2002 do PIB para 0,0004% em 2015 enquanto os gastos com “Doenças Sexualmente Transmissíveis” variaram de 0,045% do PIB para 0,02% no mesmo intervalo.

Note-se que, do ponto de vista operacional/prático, estas três áreas (“Medicamentos, Vacinas e Laboratorial”, “Vigilância Epidemiológica” e “Doenças Sexualmente Transmissíveis”) se entrelaçam e envolvem diversas áreas de política da saúde. Portanto, análises mais específicas sobre a dinâmica de algum gasto (volume de gastos com medicamentos para o tratamento de Aids, por exemplo) devem ser feitas no nível da ação e utilizando-se estatísticas de natureza setorial.

4.7 Trabalho e Emprego

Entre 2002 e 2015, o gasto social com trabalho e emprego mais do que dobrou, representando 1,2% do PIB no último ano da série, como pode ser observado abaixo. Essa variação é explicada por um aumento relativamente contínuo dos gastos diretos que, em 2015, representavam uma fatia em relação ao PIB 52% maior do que em 2002, e por um forte aumento de gastos tributários em 2015 (0,39 pontos percentuais do PIB) devido à desoneração da folha de salários.

Tabela 40 – Gasto com trabalho e emprego – Brasil – 2002 a 2015
R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)

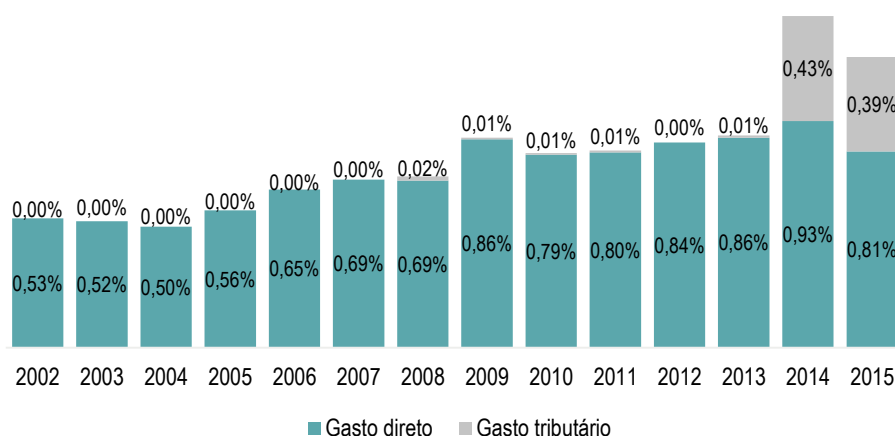
Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Trabalho e Emprego
2002	17,8	100,0%	0,0	0,0%	17,8
2003	18,7	100,0%	0,0	0,0%	18,7
2004	18,2	100,0%	0,0	0,0%	18,2
2005	22,6	100,0%	0,0	0,0%	22,6
2006	27,9	100,0%	0,0	0,0%	27,9
2007	31,0	100,0%	0,0	0,0%	31,0
2008	32,3	97,6%	0,8	2,4%	33,1
2009	43,8	99,2%	0,3	0,8%	44,1
2010	42,5	99,2%	0,3	0,8%	42,8

Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Trabalho e Emprego
2011	46,0	99,0%	0,5	1,0%	46,5
2012	49,2	100,0%	0,0	0,0%	49,2
2013	52,8	98,9%	0,6	1,1%	53,3
2014	58,7	68,3%	27,2	31,7%	86,0
2015	47,9	67,5%	23,0	32,5%	70,9

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

Nos dois últimos anos do período analisado, como forma de impulsionar a geração de emprego e renda, o governo concedeu renúncias tributárias por meio da desoneração da folha de pagamentos, sobretudo para setores que geram maior número de empregos. Por meio dessa medida, a contribuição patronal de 20% do INSS sobre a folha foi substituída pela cobrança de um percentual (1 a 2%, dependendo do setor) sobre a receita bruta. Estima-se que tal medida tenha provocado uma redução de R\$ 23,0 bilhões nas receitas da previdência no ano de 2015 – valor que representa 0,39% do PIB no período.

Gráfico 16 – Evolução do gasto com trabalho e emprego – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR e Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT, IBGE.

Na tabela 41, pode-se observar que em 2015 o seguro desemprego foi responsável por mais da metade do dispêndio total com trabalho e emprego, enquanto que o abono salarial foi responsável por 12,9% do total e representou uma redução expressiva quando comparado ao montante executado em 2014 (0,29% do PIB em 2014 e 0,15% do PIB em 2015).

Tabela 41 – Composição do gasto com trabalho e emprego – Brasil – 2002 a 2015 – Brasil – % do PIB

Categoria (% PIB)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos Diretos	0,53	0,52	0,50	0,56	0,65	0,69	0,69	0,86	0,79	0,80	0,84	0,86	0,93	0,81
Seguro-Desemprego	0,40	0,39	0,36	0,41	0,45	0,48	0,47	0,60	0,53	0,55	0,57	0,60	0,63	0,65
Trabalhador formal	0,40	0,39	0,36	0,40	0,44	0,46	0,45	0,57	0,50	0,52	0,54	0,57	0,59	0,65
Pescador artesanal	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,00
Empregado Doméstico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Abono Salarial	0,09	0,11	0,12	0,13	0,17	0,19	0,20	0,22	0,23	0,24	0,26	0,25	0,29	0,15
Outros	0,04	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01

Gastos Tributários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,43	0,39
Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Desoneração da Folha de Salários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,38
Total de Trabalho e Emprego	0,53	0,52	0,50	0,56	0,65	0,69	0,70	0,86	0,80	0,81	0,84	0,87	1,37	1,20

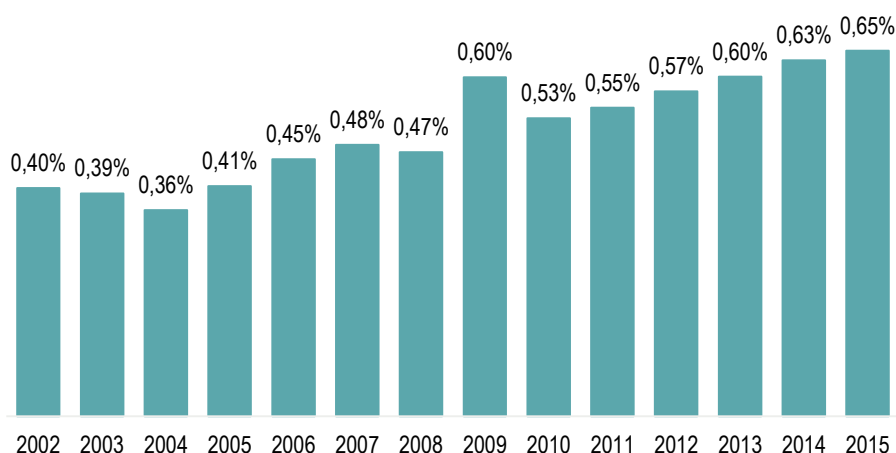
Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

Na sequência, destacam-se os principais componentes dos gastos diretos.

4.7.1. Seguro-Desemprego

Os gastos com pagamento de seguro-desemprego vêm crescendo continuamente no período, com um pico em 2009, refletindo os efeitos da crise financeira internacional de 2008-2009 sobre o nível de atividade econômica no Brasil. Essa categoria de gastos apresentou um aumento real de 183% de 2002 até 2015, em um período em que o mercado de trabalho estava aquecido, apresentando reduções persistentes na taxa de desocupação.

Gráfico 17 – Evolução dos gastos com seguro-desemprego – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

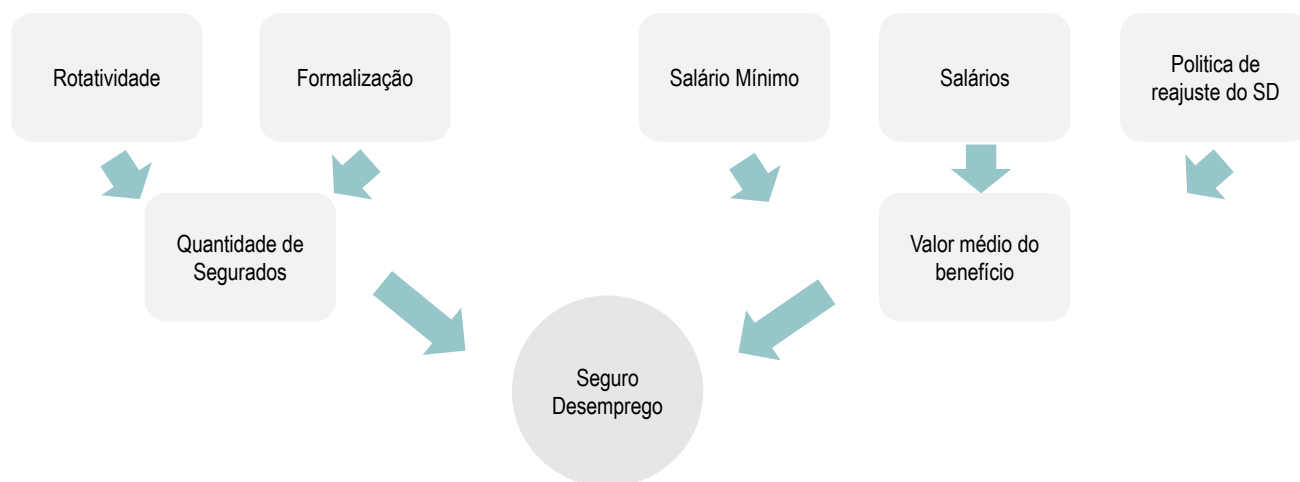
O aumento desses gastos decorreu da variação de dois fatores determinantes: crescimento da quantidade de segurados e aumento no valor médio do benefício; além da existência de incentivos perversos na legislação trabalhista (Menezes et al., 2014; Pires e Lima Júnior, 2014; Gonzaga e Pinto, 2014). Por um lado, a elevação do número de segurados tem sido explicada pelo crescimento da formalização e pela alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Com o aumento da quantidade de pessoas empregadas em vínculos com carteira assinada, a elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro impulsionou o aumento de desligamentos de um modo geral (assim como de admissões), provocando um crescimento no número de pessoas elegíveis⁴¹ à obtenção do seguro-desemprego.

⁴¹ Desligamentos sem justa causa e com tempo de emprego compatível ao recebimento dos benefícios.

Por outro lado, o aumento do valor médio do benefício é explicado pela política de valorização do salário mínimo; pelos demais salários pagos no mercado de trabalho e pela política de reajuste do seguro-desemprego, que eleva as faixas de elegibilidade de salários e os valores máximos dos benefícios.

Dado o exposto, a estrutura dos fatores determinantes do seguro-desemprego é apresentada na figura a seguir:

Figura 1. Fatores determinantes do gasto com seguro desemprego



Fonte: Elaboração própria dos autores.

É razoável indicar a política de valorização do salário mínimo como importante fator determinante do aumento do valor médio do benefício. O salário mínimo tem efeito direto nos gastos do seguro-desemprego porque ele é o menor valor possível a ser pago de seguro. Logo, tudo mais constante, pode-se esperar que o gasto total com o seguro-desemprego aumente se o piso salarial da economia aumentar e esse impacto proporcional à fração de segurados que recebem o valor mínimo.

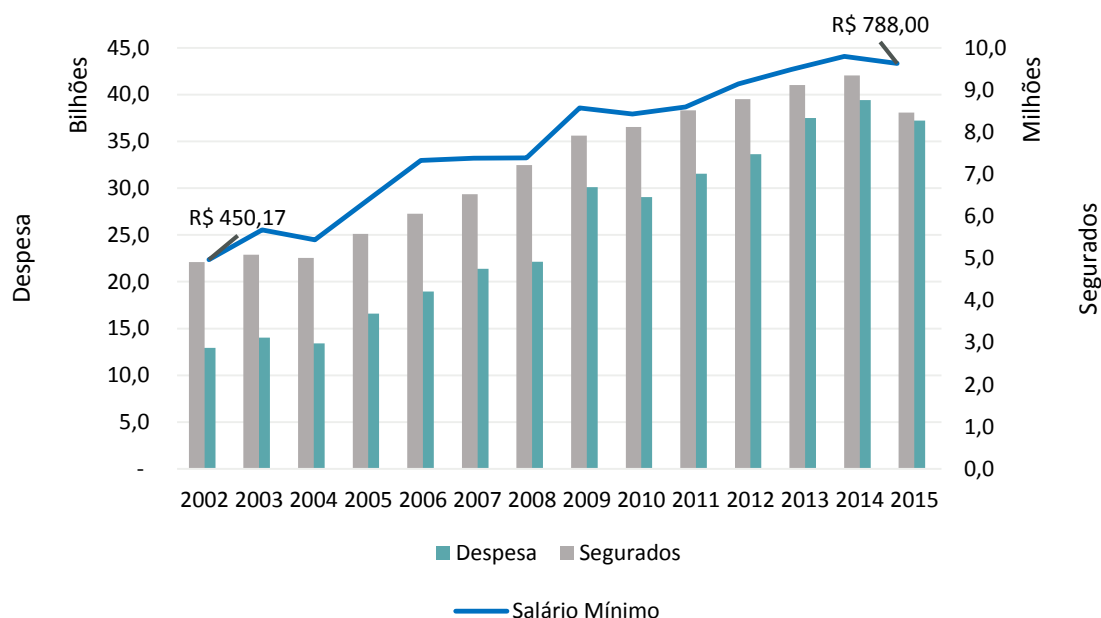
Além disso, o salário mínimo tem efeitos indiretos sobre os demais salários da economia e sobre a política de reajuste do seguro-desemprego. O primeiro decorre do fato que a maior parte dos beneficiários do seguro-desemprego são os trabalhadores de baixa renda. Assim, sua remuneração está próxima do mínimo e, provavelmente, sofre influência deste. O segundo efeito indireto decorre do fato de o limite mínimo do seguro-desemprego ser o salário mínimo, o qual sofre reajustes periódicos. Desse modo, espera-se que a política de aumento das faixas⁴² tenha o propósito de evitar que os benefícios maiores percam valor em relação ao salário mínimo ao longo do tempo. Caso contrário, as faixas de referência da regra de recebimento do seguro-desemprego seriam figurativas e todos os segurados receberiam o salário mínimo ou o valor máximo de benefício.

Para melhor compreensão da dimensão de contribuição de cada um desses fatores determinantes, o gráfico abaixo apresenta a evolução do número de segurados, do salário mínimo e dos gastos em termos reais (ambos ajustados pelo

⁴² Com a Resolução nº 707 de janeiro de 2013, o CODEFAT determinou que os reajustes das faixas observariam a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) nos últimos doze meses anteriores ao mês de reajuste.

IPCA a preços de dezembro de 2015). O número de segurados aumentou 72,3% e o salário mínimo teve um crescimento real de 75,0% entre 2002 e 2015.

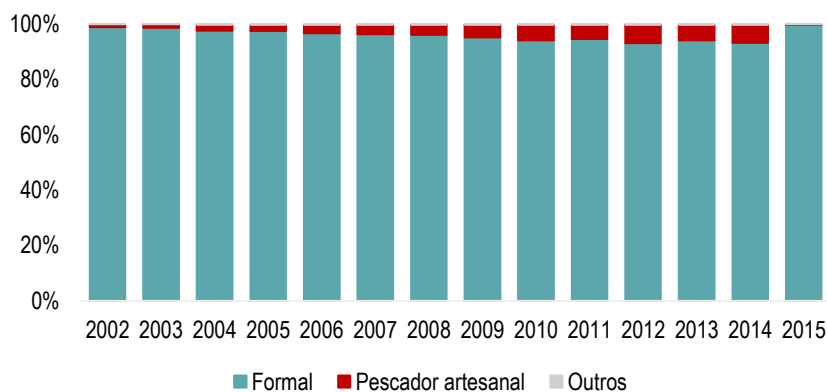
Gráfico 18 – Evolução do gasto emitido real com seguro-desemprego, número de segurados e salário mínimo real
Brasil – 2002 a 2015 – R\$ de dezembro de 2015



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social e SIAFI/SIDOR.

Ocorre que, no Brasil, o seguro-desemprego não se destina apenas a dar proteção ao trabalhador quando este se encontra na condição de desempregado, por um certo período de tempo até sua reinserção laboral. Existem modalidades de seguro-desemprego que pretendem proteger o trabalhador em diferentes situações. O seguro-desemprego pode ser classificado nas seguintes modalidades: formal-padrão, empregado doméstico, trabalhador resgatado, seguro-defeso e bolsa qualificação. Os valores de gastos e beneficiários utilizados até o presente momento correspondem à soma de todas as modalidades, mas, para compreender a importância relativa de cada modalidade, o gráfico 19 apresenta dados desagregados.

Gráfico 19 – Composição do gasto com seguro-desemprego – Brasil – 2002 a 2015



Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI/SIDOR.

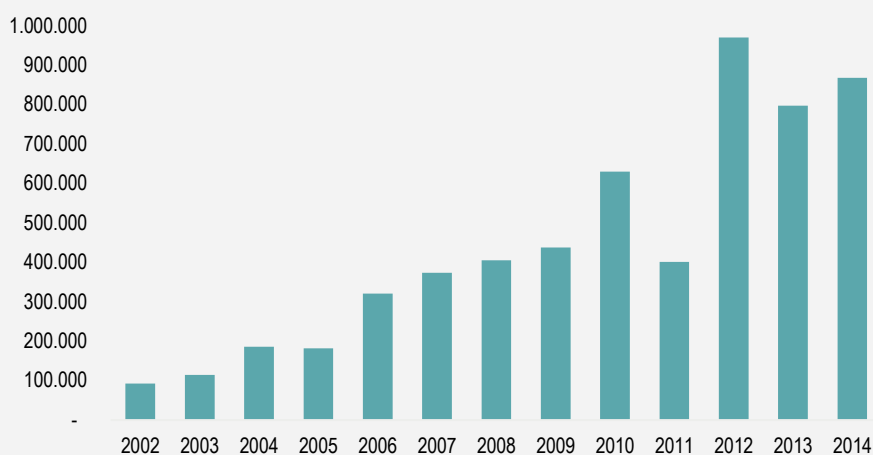
Como a modalidade de seguro-defeso tem aumentado (até 2014) em valores absolutos e proporcionais, as despesas do seguro-desemprego não são explicadas somente por meio dos fatores determinantes expostos anteriormente. A fim de prover melhor entendimento sobre essa modalidade, o boxe 3 contempla o seguro defeso.

BOXE 3: Seguro-Desemprego para Pescadores Artesanais em Período de Defeso.

O defeso é a paralisação das atividades de pesca visando proteger as espécies durante o período de reprodução. Todo pescador profissional que exerce suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar fica impedido de pescar durante a época de reprodução das espécies-alvo de suas pescarias. Nesse período, quando o tempo de proibição da pesca é definido por legislação específica, os pescadores profissionais recebem o Seguro-Defeso (uma modalidade do Seguro-Desemprego) em parcelas mensais, na quantia de um salário-mínimo.

De 2002 a 2014, o número de beneficiários deste programa, e conseqüentemente os custos com ele, vêm aumentando vertiginosamente, como mostra o gráfico abaixo, contribuindo com 9% do aumento dos gastos com seguro-desemprego no período. Parte desse aumento pelo é explicado no estudo de Campos e Chaves (2014). Segundo os autores, no Brasil havia 275,1 mil pescadores artesanais cadastrados no Censo 2010 enquanto que existiam mais que o dobro de pessoas recebendo o seguro-defeso. Logo, há indícios de que 309,6 mil indivíduos receberam o benefício em 2010 sem apresentar o perfil definido na legislação do programa.

Gráfico 20 – Número de Beneficiários do Seguro-Defeso



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.

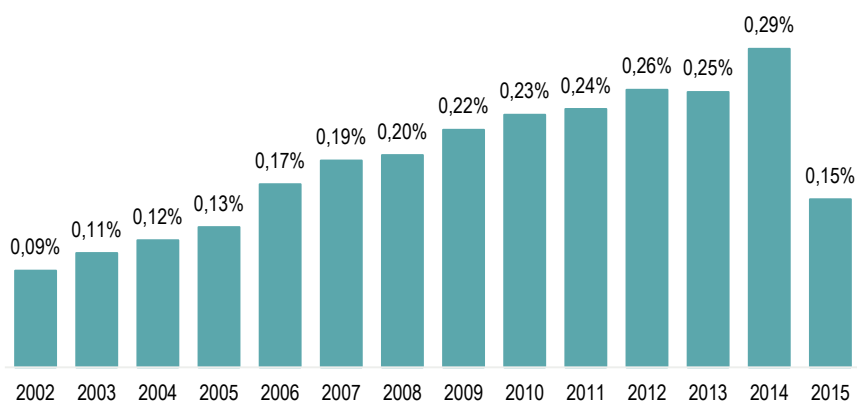
A MP nº 665/2015 veio conter esse avanço nos gastos. Ela alterou regras de elegibilidade do pescador, tais como: (i) período mínimo de posse do Registro Geral de Pesca passou de um para três anos; (ii) proibição de recebimento de outros benefícios previdenciários ou assistenciais, com exceção da pensão por morte ou auxílio-acidente; (iii) restrição do conceito de atividade pesqueira, com a retirada do benefício para atividades de preparação e apoio a pesca; (iv) proibição de recebimento mútuo do seguro-defeso para diferentes espécies; e (v) período máximo de cinco meses para o recebimento do seguro-defeso (antes era correspondente ao tempo do defeso). Com a conversão da MP em lei, por meio da Lei nº 13.134/2015, a única regra de elegibilidade que voltou a ser conforme era anteriormente foi o período mínimo de posse do Registro Geral de Pesca, retornando ao período de um ano.

Com o intuito, entre outros objetivos, de reduzir o volume fiscal dos gastos com seguro-desemprego, em 30 de dezembro de 2014, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 665/2014. A principal alteração de regra ao seguro-desemprego foi o aumento do tempo mínimo de trabalho, para as 1ª e 2ª solicitações, nos últimos 36 meses anteriores ao pedido do benefício. Antes da MP nº 665/2015, o tempo mínimo de trabalho era de 6 meses, independentemente do número de solicitações realizadas anteriormente. Após a edição daquela medida provisória, a primeira solicitação passou a ter um tempo mínimo de 18 meses, e a segunda solicitação passou a ter um tempo mínimo de 12 meses. Todavia, parte dessas mudanças foi revertida na conversão da referida MP na Lei nº 13.134/2015, que definiu o tempo de trabalho das 1ª e 2ª solicitações para 12 e 9 meses, respectivamente.

4.7.2. Abono salarial

O abono salarial, também conhecido como Décimo Quarto salário, é um dos benefícios trabalhistas que complementam a renda do trabalhador brasileiro. Esse benefício tem sido pago, todos os anos, no valor de 1 (um) salário mínimo em data estipulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em seu Calendário PIS. Esse benefício é concedido a todos os trabalhadores que tenham mais de cinco anos de inscrição no PIS e que ganhem remuneração mensal de até dois salários mínimos⁴³.

Gráfico 21 – Evolução do gasto com abono salarial – Brasil – 2002 a 2015 – % do PIB

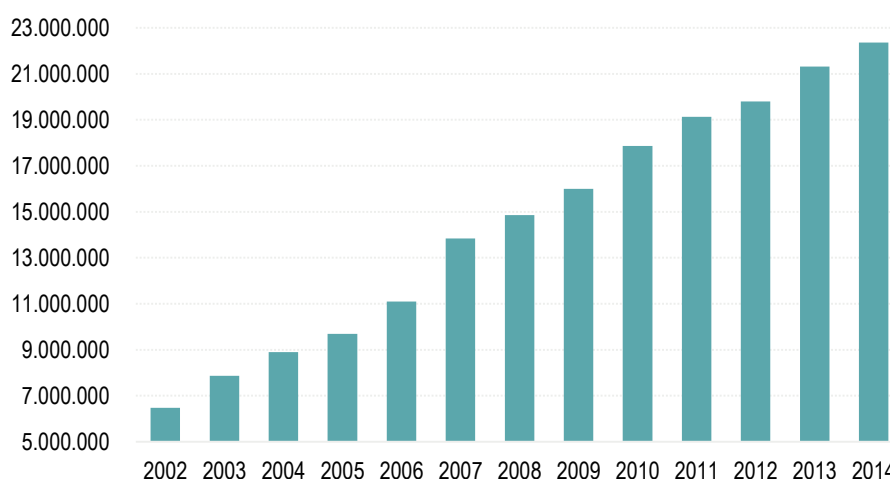


Fonte: SIAFI/SIDOR, IBGE.

O grande aumento verificado nos gastos com este programa até 2014 se deve à (i) elevação do salário mínimo real no período, que fez com que muitos trabalhadores entrassem na faixa salarial de até 2 salários mínimos e, portanto, passaram a fazer jus ao benefício; e (ii) ao crescimento do número de beneficiários, que aumentou em proporção semelhante durante todo o período, conforme pode ser observado no gráfico 22. Tal elevação no número de beneficiários é explicada pelo forte crescimento da formalização do mercado de trabalho brasileiro nesse período. Por outro lado, a queda verificada em 2015 tanto no montante quanto no número de benefícios pagos é fruto da postergação do pagamento de parcela dos benefícios para o início de 2016, conforme disposto na Resolução CODEFAT nº 748/2015.

⁴³ A Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990, regulamentou os benefícios e demais regramentos previstos para o programa de seguro-desemprego e do abono salarial, dentre outros assuntos.

Gráfico 22 – Número de Beneficiários do Abono Salarial – Brasil – 2002 a 2014



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Em 2015, a MP nº 665/2015 alterou as regras do abono salarial de três formas: (i) estabelecimento de um período mínimo de seis meses de trabalho no ano de referência; (ii) definição de que esse período seja ininterrupto; e (iii) mudança do valor do benefício, que era sempre igual a um salário mínimo e passou a ser proporcional ao tempo trabalhado no ano, igual a 1/12 do salário mínimo por mês de trabalho no ano de referência. Com a conversão da medida provisória na Lei nº 13.134/2015, as regras referentes ao período mínimo de trabalho voltaram à configuração anterior à MP, de somente um mês no ano de referência. A alteração da regra de cálculo do valor foi mantida, porém somente promoverá efeitos fiscais em 2016, quando se pagará os benefícios referentes ao ano de 2015.

5. Contribuições do Gasto Social à Sociedade Brasileira

Conforme apresentado no decorrer do documento, o gasto social no Brasil evoluiu de 431 bilhões de reais em 2002 (a preços de dezembro de 2015) para 1.038 bilhões de reais em 2015. Paralelamente, a sociedade brasileira passou por uma série de transformações, sendo algumas refletidas em indicadores sociais.

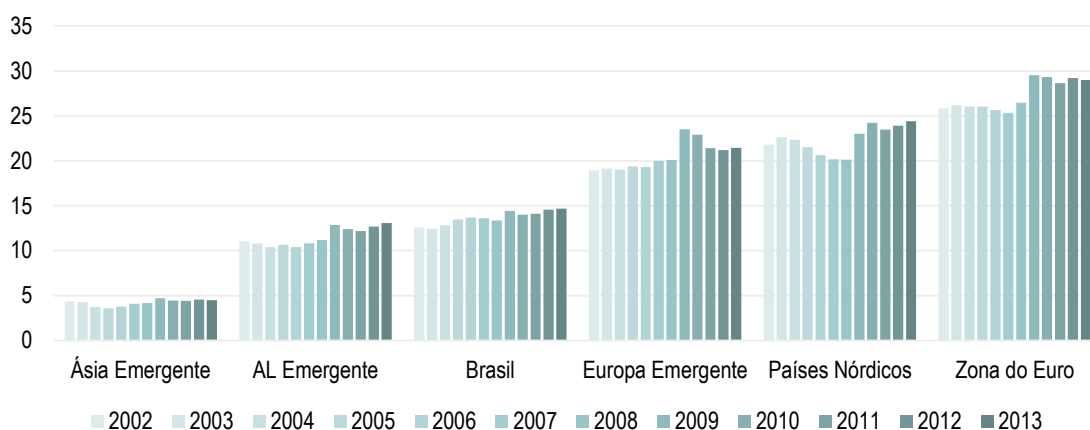
Nesse contexto, essa seção apresenta algumas das mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira no período correlato, bem como investiga, ainda que de forma preliminar, o papel de parte dos gastos sociais sobre algumas mudanças sociais apresentadas.

5.1. Gasto Social no Brasil – uma comparação internacional

No comparativo internacional, foram utilizados dados de gasto social⁴⁴ do Governo Central. Dessa forma, considerando as diferentes estruturas político-administrativas dos países, as comparações entre valores absolutos devem ser feitas com cautela. Assim, o interesse maior é verificar a variação dos gastos sociais ao longo do período, pois ela indica a tendência da evolução dos gastos sociais do país como um todo.

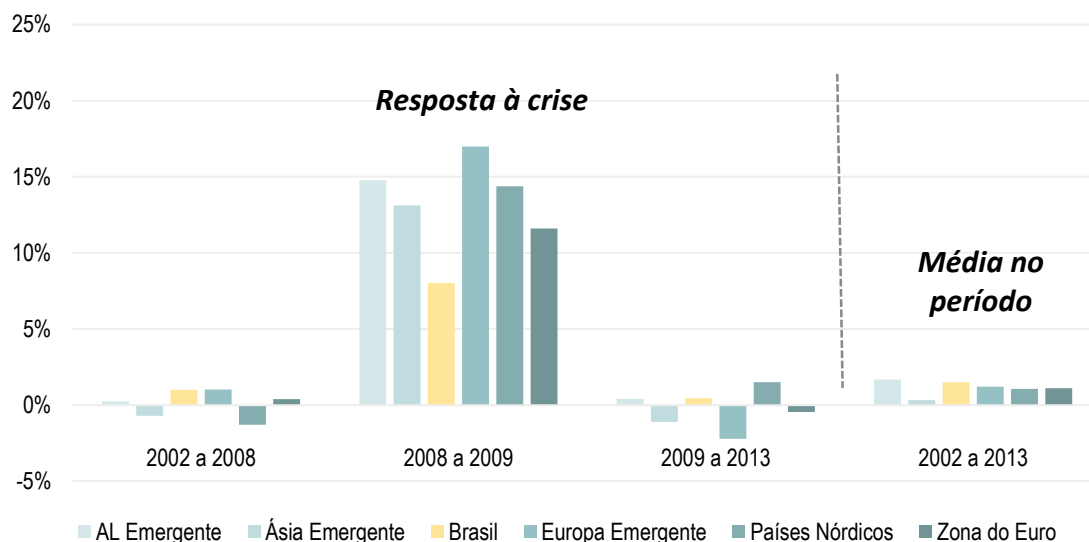
⁴⁴ Padrão COFOG (*Classification of the functions of government*), com exceção de Argentina, Brasil, Colômbia, Estados Unidos, México e Peru, para os quais foi utilizada uma proxy (ver anexo 1).

Gráfico 23. Gasto Social do Governo Central (%PIB) – Padrão Sociocultural, 2002-2013



Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015) e governos de Argentina, Brasil e Estados Unidos (ver anexo 1).

Gráfico 24. Taxa Anual Média de Crescimento da Participação do Gasto Social no PIB por Período Padrão Sociocultural⁴⁵, 2002-2013



Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015) e governos de Argentina, Brasil e Estados Unidos (ver anexo 1).

O gasto social do Governo Central aumentou mais de 11% em todos os grupos de países no período analisado⁴⁶, com exceção da Ásia emergente. Contudo, esse aumento não foi linear nem uniformemente distribuído. A maior parte da variação dos gastos sociais ocorreu entre os anos de 2008 e 2009 como consequência da crise econômica global. Em 2013, nenhum grupo de países conseguiu retornar aos patamares de gasto social anteriores a 2009. Assim, houve elevação dos gastos sociais em todos os grupos de países devido à crise econômica global. O componente do gasto social responsável pela maior parte dessa variação foi a proteção social⁴⁷, que inclui gastos com previdência e assistência social, e outros programas de auxílio à população.

⁴⁵ INTERNATIONAL MONETARY FUND. (2011). Estrutura de grupo de países utilizada no *Fiscal Monitor*.

⁴⁶ As séries temporais completas estão no anexo 1.

⁴⁷ Definida de acordo com o padrão COFOG (ver anexo 1).

O gasto social do Governo Central no Brasil é superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e da América Latina, mas a variação do gasto social brasileiro foi menor do que a dos grupos de países asiáticos e latino-americanos entre 2008 e 2009 como resposta à crise global. A variação do gasto social no Brasil foi maior de 2002 a 2008 e de 2009 a 2013, o que pode indicar que o Brasil já possuía um patamar de gasto social mais elevado. Em relação aos países europeus e seu estado de bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo.

5.2. Impacto dos gastos governamentais sociais no Brasil

No Brasil, a literatura sobre o impacto dos gastos governamentais sociais ainda é bastante recente e se divide em duas principais vertentes: (i) melhoria de indicadores socioeconômicos, por exemplo, saúde, educação e mercado de trabalho; (ii) redução da pobreza e da desigualdade de renda.

No que se refere à melhoria dos indicadores socioeconômicos, o estudo de Martini e Castanheira (2012) procura analisar empiricamente como uma série de políticas sociais identificadas como auxílios ou transferências monetárias, afetam os indicadores de frequência à escola por parte dos filhos das famílias beneficiadas no Brasil. Para isso, o trabalho utilizou dados de 25.392 crianças de 7 a 14 anos a partir de informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002 a 2003, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para controlar os possíveis efeitos da descentralização do gasto social no Brasil, variáveis referentes às características dos estados brasileiros foram incluídas nos modelos de estimação, entre elas o volume de gastos por parte do governo estadual com assistência social, além de variáveis de nível individual-familiar. Utilizando a metodologia econométrica de modelos Probit e hierárquicos, os resultados obtidos indicam que os programas assistenciais contribuem positivamente para a frequência à escola, e que este fenômeno ocorre de maneira homogênea em todo o país, sem significativas diferenças em relação às características de cada estado.

Araújo et al. (2013) analisam os efeitos dos gastos sociais em educação e saúde nos indicadores de pobreza e nos índices de desigualdade de renda no período de 2004 a 2009. Utilizou-se a abordagem metodológica de econometria de dados em painel estático, incluindo efeitos fixos, haja vista a adequação deste método aos dados disponíveis. Os resultados obtidos permitiram verificar que, para o período analisado, houve uma redução nos indicadores de pobreza para os Estados brasileiros, onde os efeitos do Programa Bolsa Família foram estatisticamente significativos. Entretanto, não foi possível observar impactos estatisticamente significativos do Programa sobre os índices de desigualdade de renda. Verificou-se ainda que os gastos sociais em educação e saúde também reduzem a pobreza, mas não é possível afirmar que estes tenham impactos significativos sobre a desigualdade de renda. Por fim, foi possível constatar o importante papel do crescimento econômico sobre a redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Em relação ao impacto dos gastos sociais na redução da pobreza, Barros et al. (2010) procuram estimar a contribuição de principais aspectos de políticas públicas brasileiras e o desempenho do mercado de trabalho na redução da desigualdade de renda. O foco do estudo é voltado aos seguintes aspectos: (i) transferências governamentais; (ii) ganhos diferenciais por níveis educacionais; (iii) integração, espacial e setorial, do mercado de trabalho; (iv) salário mínimo. Após identificarem as rendas não provenientes do trabalho como um contribuinte central, esses autores fornecem uma análise detalhada de vários componentes, em particular, transferências públicas. Dentre os resultados obtidos, evidências indicam que uma fração considerável do recente declínio na desigualdade de renda é resultado, particularmente, de uma queda acentuada na desigualdade de rendimentos do trabalho. Mostra-se que metade do declínio na desigualdade dos rendimentos do

trabalho é causada por uma aceleração no progresso educacional, que ocorreu ao longo da última década no Brasil. A outra metade do declínio na desigualdade dos rendimentos do trabalho é resultado da integração do mercado de trabalho.

Por sua vez, Cruz et al. (2010) comprovam a eficiência das despesas em educação e saúde, bem como em estradas e energia, quanto à melhoria da qualidade do capital humano e físico no País. Os resultados mostram que maior nível de escolaridade, melhores condições de saúde, acréscimos na formação bruta de capital fixo, além de melhorias na infraestrutura rodoviária e energética, contribuem, significativamente, para elevar a renda per capita da população brasileira e a Produtividade Total dos Fatores (PTF). Sobre a ligação entre rendimento *per capita* e pobreza absoluta, o estudo evidencia que investimento em infraestrutura e capital humano geram crescimento econômico acompanhado de queda na pobreza. De maneira específica, os dispêndios da União e dos Estados em educação e saúde (capital humano) e em capital físico (estradas e energia) são extremamente relevantes para a geração de renda e para o aumento da produtividade da economia, que tem impacto positivo sobre os salários da economia, o que se permite a redução da pobreza. No entanto, se por um lado, o PIB *per capita* e o nível da PTF possuem relação inversa com o patamar de pobreza nacional, por outro lado, existe relação direta entre a concentração de renda e crescimento populacional e o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. Os resultados do estudo permitem, portanto, afirmar não apenas que os gastos públicos em capital humano (educação e saúde) e em infraestrutura física (transporte e energia) constituem medidas eficazes para gerar crescimento com redução da pobreza, mas também que o principal canal de redução do número de pessoas vivendo em condições de pobreza é por meio da alteração na produtividade.

Já Hiromoto (2012) analisa os efeitos das despesas do governo, nos níveis federal e estadual, sobre a pobreza no Brasil, estimando-se três modelos de efeitos fixos com dados em painel de 20 anos (1987 a 2009). Analisa-se também a interação do gasto com dados das seguintes condições iniciais de cada estado: renda familiar *per capita*, desigualdade, taxa de pobreza e mortalidade infantil. Os resultados obtidos mostram que o gasto social estadual não tem efeito redutor sobre a pobreza, mas apenas o gasto social federal.

Higgins e Pereira (2013) estimam o efeito redistributivo da política fiscal na distribuição de renda e pobreza no Brasil, usando dados da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) no período 2008 a 2009, que contenham informações detalhadas sobre diversas fontes de renda laborais e não laborais, impostos diretos pagos, contribuições ao sistema previdenciário, transferências governamentais recebidas, uso de serviços públicos de educação e de saúde, e consumo. No lado do gasto, os resultados obtidos mostram que, embora o Brasil tenha alguns programas focalizados na redução da pobreza, uma grande parcela de beneficiários de transferências diretas é não-pobre, ao passo que a redução da desigualdade de renda e da pobreza são relativamente baixos em comparação aos gastos governamentais. Do lado dos impostos, os impostos indiretos pagos pelos pobres superam os benefícios que eles recebem.

Araújo et al. (2013) analisam o impacto dos investimentos em infraestrutura nos setores energéticos da economia (transporte, energia, comunicação, saúde e saneamento) na redução da pobreza controlando por outros determinantes tais como crescimento econômico, desigualdade de renda, anos médio de estudo, taxa de desemprego e receitas governamentais orçamentárias para os estados brasileiros. Por meio de um painel dinâmico, mostram que, no período de 1995 a 2009, os gastos estaduais nessas áreas contribuíram para a redução da pobreza. Ou seja, o investimento público em infraestrutura apresentou um impacto significativo sobre a redução da pobreza. Em relação aos outros determinantes, o aumento dos anos médios de estudo e das receitas públicas orçamentárias, assim como a queda da taxa de desemprego, contribuíram para a diminuição da pobreza. O PIB *per capita* dos estados também contribui para a redução da pobreza,

embora esse impacto tenha sido menor que o da desigualdade de renda, e tal fato pode ser devido à alta concentração de renda no Brasil que, de certa maneira, amortece o efeito do crescimento econômico.

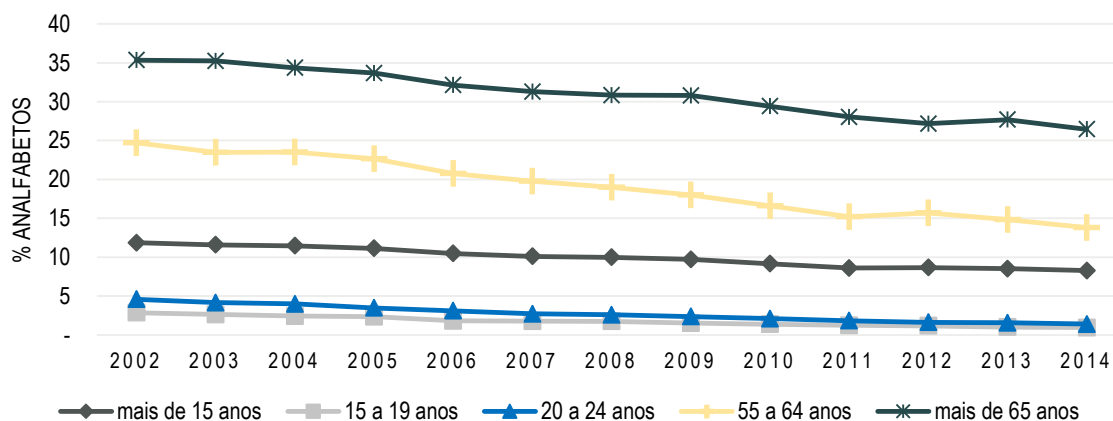
Ao propor a utilização dos métodos cadeia de Markov e diferenças em diferenças na análise da eficácia do Programa Bolsa Família, o estudo de Peña et al. (2015) contribui para o estado da arte na temática de estudos aplicados das políticas públicas de transferência de renda. Fez-se uso combinado desses métodos em dois períodos: antes da implantação do Programa e após sua implantação. Os resultados revelaram que, após a implantação do Bolsa Família, o “ciclo da pobreza” apresentou sinais de ruptura, devido a uma tendência de convergência para níveis de renda mais elevados e probabilidade de mitigar a pobreza nas classes de renda menos favorecidas da população brasileira. Assim, no longo prazo, vislumbra-se a possibilidade de alterar e combater a dinâmica do ciclo da pobreza e exclusão social.

De modo geral, há um consenso de que os gastos sociais têm contribuído na melhoria de indicadores em educação e em saúde (Martini e Castanheira, 2012; Cruz et al., 2010). Paralelamente, a evidência empírica tem constatado que gastos sociais contribuem para a redução da pobreza (Araújo, Alves e Bessaria, 2013; Araújo, Campelo e Marinho, 2013; Peña et al., 2015).

Sobre a desigualdade de renda, os resultados obtidos até o momento ainda não são consensuais. Enquanto um número de autores indica que os gastos sociais têm impactos relativamente baixos para a redução da desigualdade de renda (Araújo, Alves e Bessaria, 2013; Higgins e Pereira, 2013), outros autores constataam que os gastos sociais têm impactos estatisticamente significativos na redução da desigualdade de renda no Brasil (Barros et al, 2010; Cruz et al., 2010; Hiromoto, 2012). Esses resultados podem ser decorrentes dos diferentes entendimentos da composição do gasto social utilizados pelos autores. Diferentes composições de gasto social afetam a distribuição de renda de modo distinto, o que é refletido nas medidas de concentração de renda, tais como os índices de Gini e Theil. É necessário considerar também que esses resultados divergentes podem ser provenientes do uso de metodologias empíricas, planos amostrais e períodos de tempo distintos.

No âmbito da educação, com relação ao período de 2002 a 2014, foi observada no Brasil uma redução na taxa de analfabetismo para todas as faixas etárias, como mostra o Gráfico 25. Essa melhoria, conforme Martini e Castanheira (2012), e Cruz et al. (2010) é reflexo do impacto de políticas de incentivo à educação básica, principalmente no âmbito da população mais jovem.

Gráfico 25. Taxa de analfabetismo, por grupos de idade - Brasil – 2002 a 2014

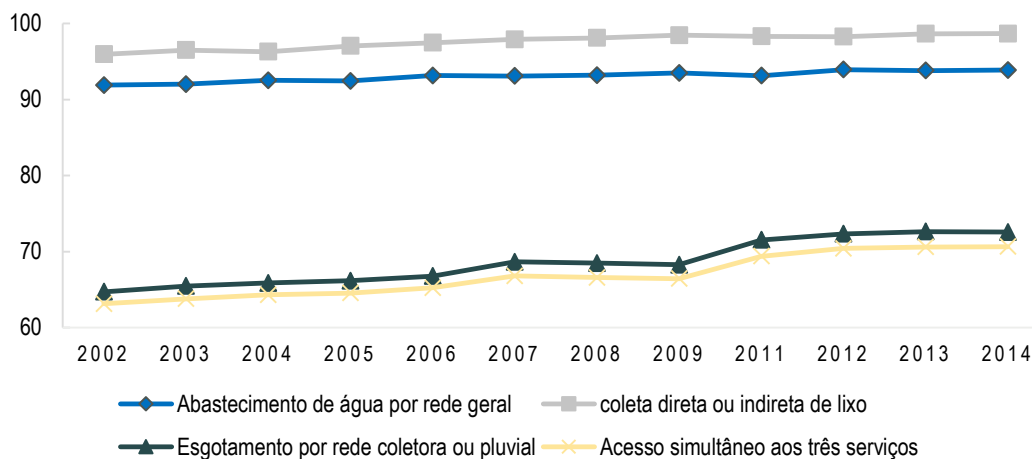


Fonte: IBGE – PNAD 2002 a 2014. Elaboração própria dos autores.

Nota: Não houve pesquisa em 2010 (valores foram interpolados).

Políticas de saneamento básico e habitação também trouxeram impactos positivos à sociedade brasileira no período de 2002 a 2014. No Gráfico 26, observa-se a evolução de diversos indicadores de acesso a três serviços basilares, bem como de acesso simultâneo aos três, nos domicílios urbanos brasileiros.

Gráfico 26. Proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso a serviços de saneamento, por tipo de serviço – Brasil – 2004/2014

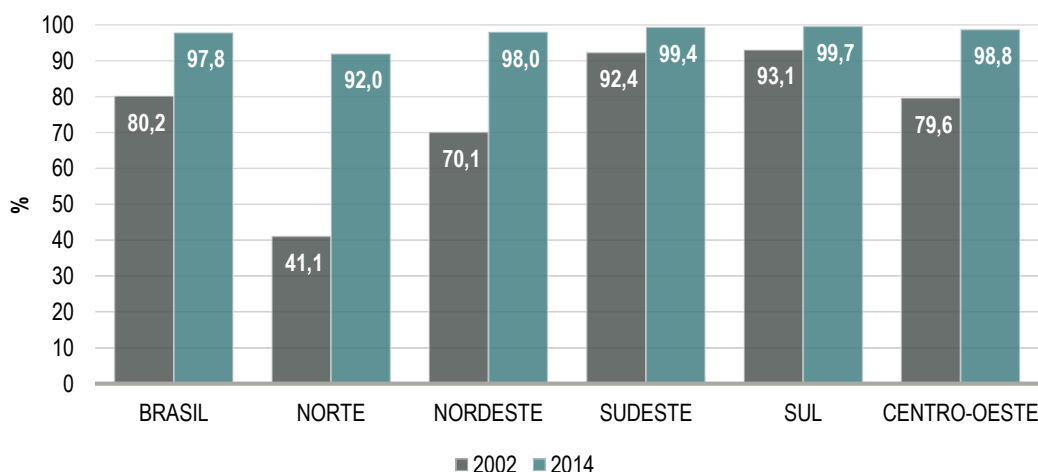


Fonte: IBGE (2015, p. 99).

Nota: Não houve pesquisa em 2010.

Com relação aos domicílios rurais, também é possível notar melhorias decorrentes de políticas públicas. De acordo com o Gráfico 27, em 2004 havia 81,5% dos domicílios rurais com iluminação elétrica, enquanto em 2014 esse indicador passou a 97,8%, mostrando o impacto de políticas de universalização do acesso à energia elétrica.

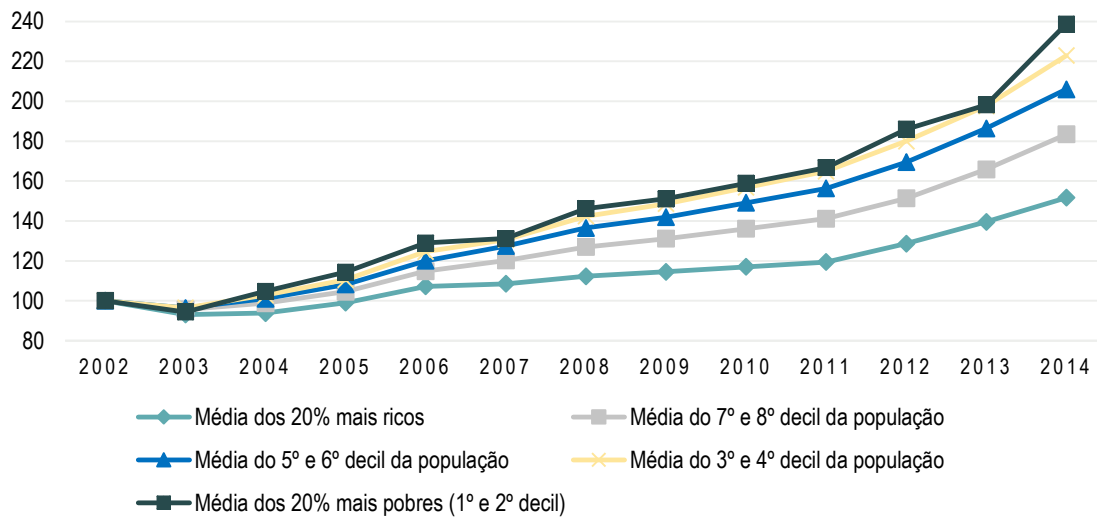
Gráfico 27. Proporção de domicílios particulares permanentes rurais com acesso à iluminação elétrica, segundo as grandes regiões – 2002/2014



Fonte: IBGE – PNAD 2002 e 2014.

Apesar de não haver consenso na literatura sobre a influência dos gastos sociais na redução da desigualdade, a concentração de renda diminuiu de maneira ordenada entre as classes sociais, conforme Gráfico 28. Enquanto a parcela da população formada pelos 20% mais pobres do país teve aumento real na renda de cerca de 140% no período de 2002 a 2014, os 20% mais ricos tiveram aumento real de cerca de 50%. Dessa forma, quanto menor a renda média domiciliar da população, maiores foram seus ganhos no período.

Gráfico 28. Crescimento da renda domiciliar *per capita* mensal [2002=100]

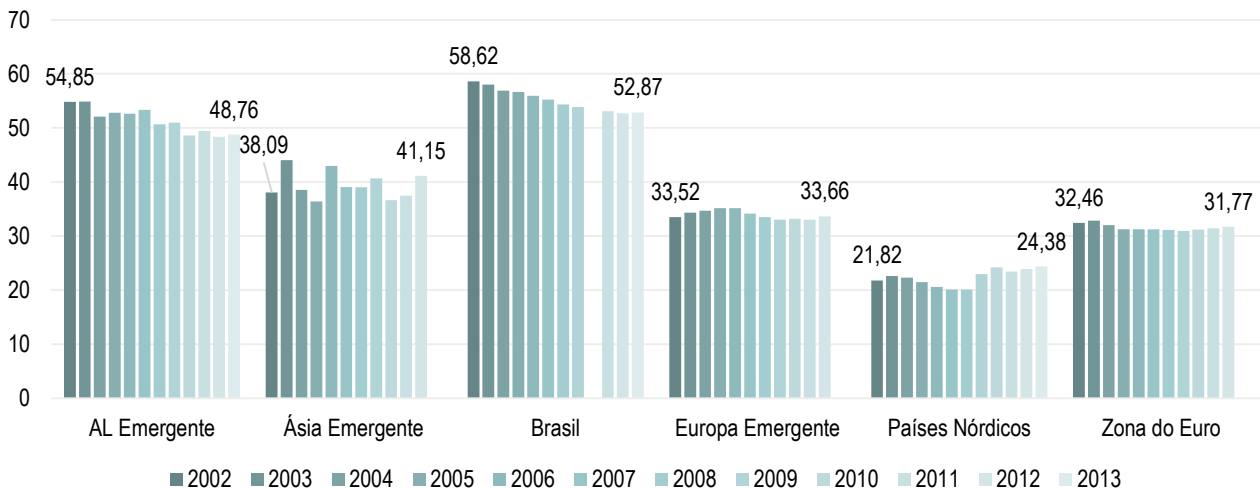


Fonte: IBGE – PNAD 2002 a 2014. Elaboração própria dos autores.

Nota: Não houve pesquisa em 2010 (valores foram interpolados).

Embora tenha havido queda na desigualdade de rendimentos entre 2002 e 2013, com diminuição do índice de Gini⁴⁸ da ordem de 10%, o índice Gini do Brasil de rendimento domiciliar *per capita* ainda se apresenta expressivamente superior ao dos grupos de países desenvolvidos e, até mesmo, das regiões emergentes do mundo, como mostra o Gráfico 29. Dessa forma, mesmo com os significativos avanços com relação ao combate à desigualdade nos últimos anos, o Brasil ainda tem grande potencial para aprimoramento nesse indicador.

Gráfico 29. Comparativo Internacional do índice Gini – 2002 a 2013



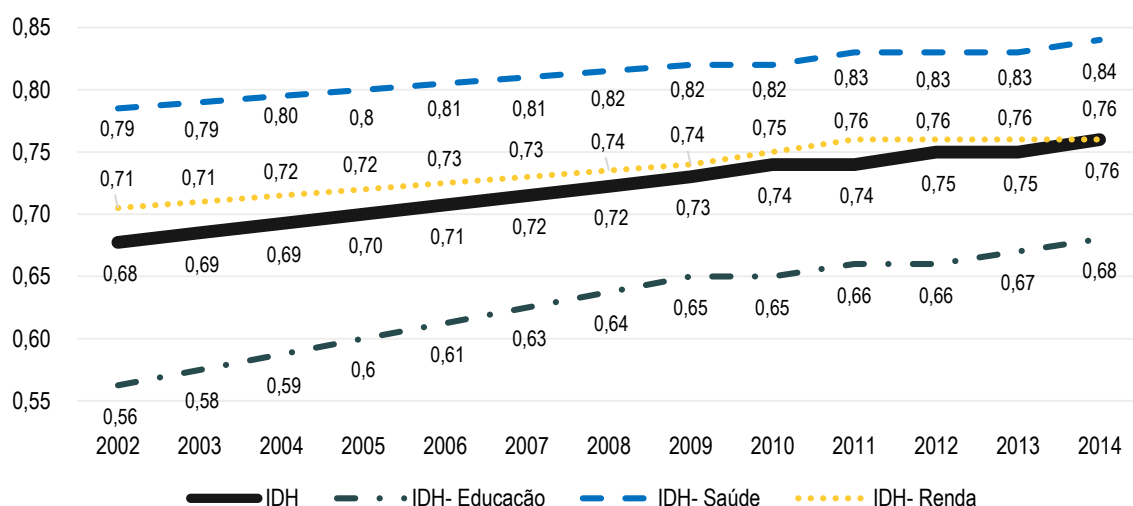
Fonte: Estimativa do Banco Mundial (2016).

Nota: No Brasil, não houve realização de PNAD em 2010. Informações para a Ásia Emergente, a Europa Emergente e a Zona do Euro até 2012.

⁴⁸ De acordo com definição utilizada pelo Banco Mundial, o índice de Gini mede a extensão em que a distribuição de renda entre os indivíduos dentro de uma economia desvia de uma distribuição perfeitamente igual. Uma curva de Lorenz apresenta as percentagens cumulativas de rendimento total recebido com o número acumulado de beneficiários, começando com o indivíduo ou famílias mais pobres. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa em percentagem da superfície máxima abaixo da linha. Assim, um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 1 (ou 100%) implica desigualdade perfeita.

Como forma de comparar países com relação ao grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população, as Nações Unidas elaboraram o Índice de Desenvolvimento humano – IDH, que é calculado através da média simples de três indicadores sintéticos parciais (IDH-Saúde⁴⁹, IDH-Renda⁵⁰ e o IDH-Educação⁵¹). O Gráfico 30 apresenta o IDH e seus indicadores sintéticos, mostrando que a melhoria na qualidade da educação brasileira é a maior responsável pelo crescimento no IDH do Brasil no período de 2002 a 2014. Apesar disso, o indicador de Educação é o que possui o valor mais baixo no caso nacional, enquanto a Saúde possui o mais alto.

Gráfico 30. IDH no Brasil, subdividido em IDH-Saúde, IDH-Renda e o IDH-Educação



Fonte: Human Development Report 2015, United Nations Development Programme.

5.3 Impacto do Gasto Social

O gasto social com transferências sociais diretas⁵² triplicou no período de 2002 a 2014 ao passo que a proporção da pobreza em 2014 foi equivalente a cerca de um terço do valor encontrado em 2002. O gráfico 31 mostra essa evolução.

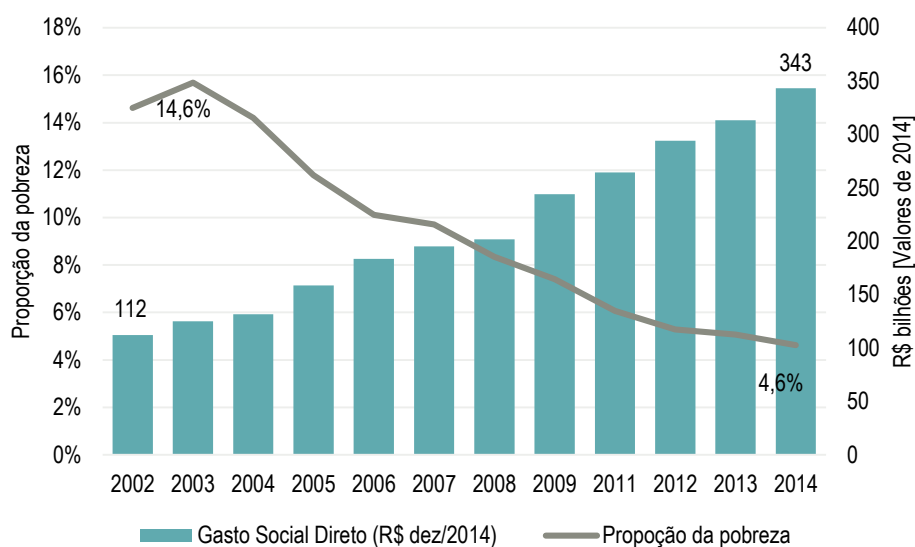
⁴⁹ IDH-Saúde: Sub-índice do IDH relativo à saúde, obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer.

⁵⁰ IDH-Renda: Sub-índice do IDH relativo à renda, obtido a partir do indicador renda familiar *per capita*.

⁵¹ IDH-Educação: Sub-índice do IDH relativo à educação, obtido a partir da taxa de alfabetização e número médio de anos de estudo, convertidos em índices.

⁵² Este conceito engloba despesas com programas de transferência de renda condicionada, Benefício de Prestação Continuada, Seguro-desemprego, aposentadorias e pensões com valor menor ou igual a um salário mínimo, bem como outros programas de transferência de renda públicos.

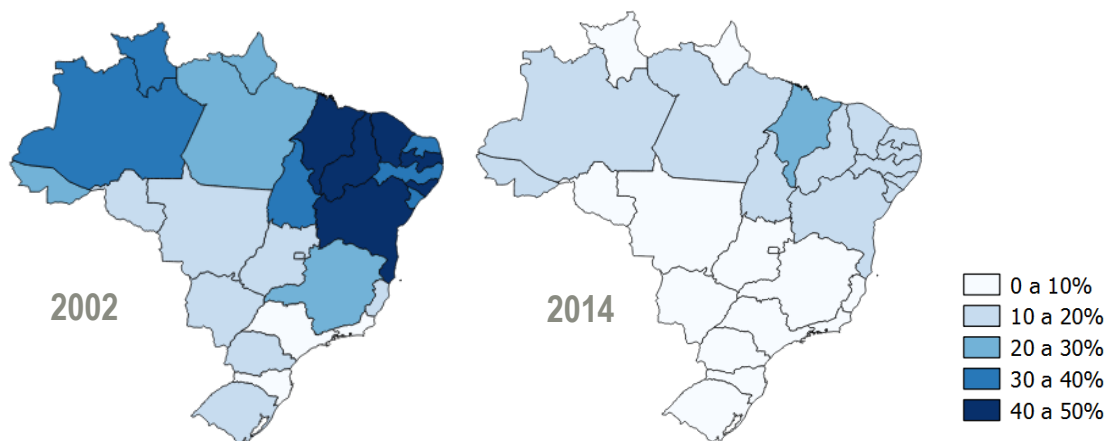
Gráfico 31: Gasto social com transferências diretas de renda e redução da pobreza – 2002 a 2014.



Fonte: IBGE – PNAD e SIAFI/SIDOR. Elaboração própria dos autores.

Sob a ótica regional, em 2002, conforme ilustra a Figura 2, diversos Estados brasileiros apresentavam mais de 20% da população vivendo abaixo da linha da pobreza e, em alguns estados, essa proporção de pobres era de quase 50%. Já em 2014, observou-se uma expressiva redução nos níveis de pobreza para todos os estados brasileiros, com destaque para os do Nordeste.

Figura 2: Distribuição da população com renda familiar mensal abaixo da linha de pobreza – 2002 e 2014



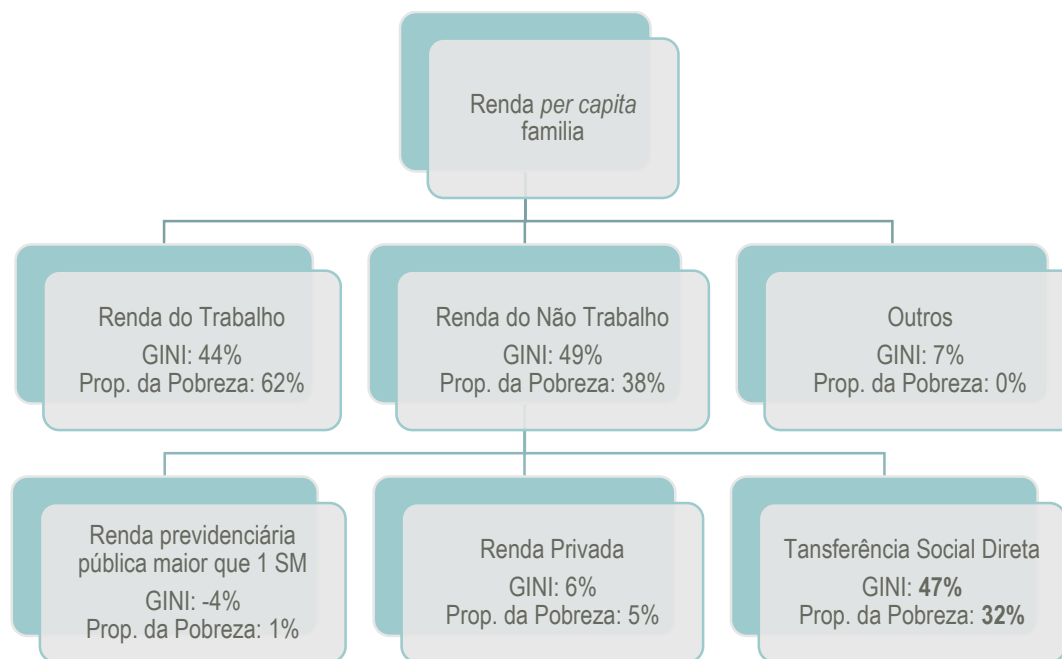
Fonte: IBGE – PNAD. Elaboração própria dos autores.⁵³

A fim de explicar parte do efeito que o gasto com transferências sociais diretas proporcionou na sociedade, entre o período de 2002 e 2014, realizou-se um exercício de estimativa de impacto com foco nos indicadores de renda e pobreza, com base nos dados da PNAD, por meio de um modelo semelhante ao de Barros et al. (2006). O Anexo contempla maiores detalhes sobre a construção da base de dados, bem como a metodologia utilizada.

⁵³ Para a elaboração das figuras, foram consideradas as famílias em situação de pobreza aquelas com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00, conforme valor vigente do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. As rendas da PNAD foram atualizadas para 2014.

Por meio do exercício realizado foi possível inferir a participação de diversas fontes de renda na redução do coeficiente de GINI da renda familiar *per capita* e da proporção da pobreza, que reduziram de 0,5942⁵⁴ e 0,1462 em 2002 para 0,5227 e 0,0462 em 2014, respectivamente. Conforme indicado na Figura 3, o gasto com transferências sociais diretas contribuiu para 47% da redução do coeficiente de GINI no período, bem como para 32% da redução da proporção da pobreza.

Figura 3: Impacto de diversas fontes de renda na redução do índice GINI e da proporção de pobres - 2002 a 2014.



Fonte: IBGE – PNAD. Elaboração própria dos autores.

Além disso, o modelo utilizado permitiu inferir o efeito dos tipos de gastos com transferências sociais diretas em diferentes indicadores de pobreza. Como medidas de pobreza, utilizou-se as desenvolvidas por Foster et al. (1984), chamadas aqui de proporção, hiato⁵⁵ e severidade da pobreza⁵⁶. Como critério comparativo desses indicadores, a proporção da pobreza captura a quantidade de famílias abaixo da linha da pobreza em relação à toda população. O hiato da pobreza indica a distância média (em percentual de renda) que as famílias em condição de pobreza estão da linha de pobreza. Dessa forma, essa medida captura, além da quantidade de famílias consideradas pobres, a dimensão da distância que as rendas dessas famílias estão da linha de pobreza. Por sua vez, a severidade é uma medida parecida com o hiato, diferenciando-se apenas por ampliar o peso das famílias com rendas mais baixas. Assim, ao comparar o papel das fontes de renda na redução desses indicadores, pode-se inferir a focalização dessas fontes de renda na sociedade. Quanto mais o resultado cresce

⁵⁴ Estimativa diferente da disponível no gráfico 29, por decorrência da abrangência da informação de renda. Enquanto que no gráfico 29 utilizou a renda *per capita* domiciliar, a estimativa apresentada no texto correspondente à renda familiar *per capita*.

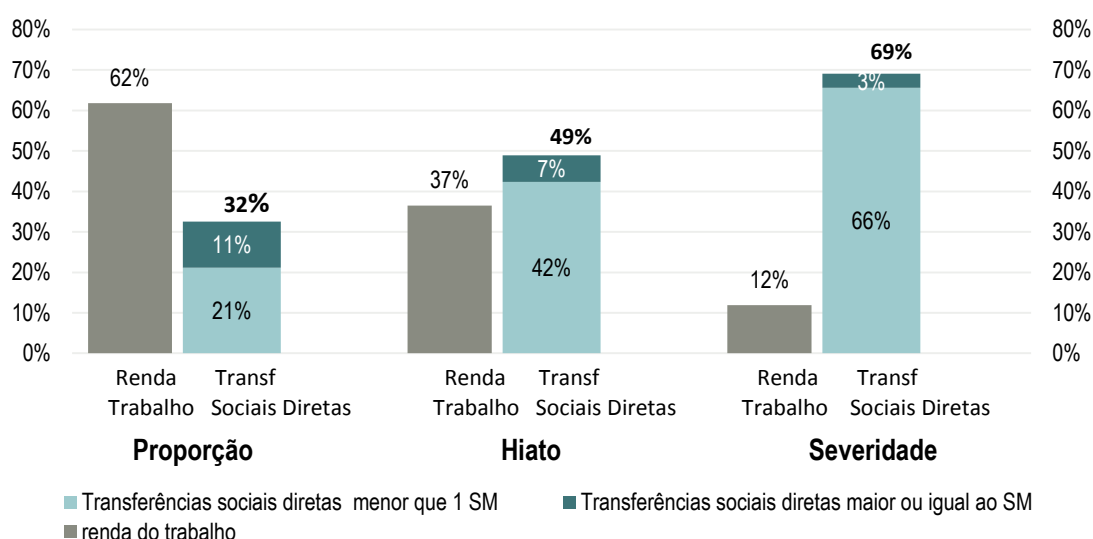
⁵⁵ Hiato da Pobreza é a porcentagem da renda da população necessária para levar todos os pobres até a linha de pobreza. $P(X, z) = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{z-x_n}{z} \right) \cdot I_{x_n < z}$, em que N é o número de indivíduos. $I_{x_n < z}$ é uma função indicadora que vale 1 quando a renda do n-ésimo indivíduo (x_n) é menor do que a linha de pobreza (z) e vale zero caso contrário.

⁵⁶ A Severidade da Pobreza é calculada pela seguinte equação: $P(X, z) = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{z-x_n}{z} \right)^2 \cdot I_{x_n < z}$, em que N é o número de indivíduos. $I_{x_n < z}$ é uma função indicadora que vale 1 quando a renda do n-ésimo indivíduo (x_n) é menor do que a linha de pobreza (z) e vale zero caso contrário. Dessa forma, com relação ao Hiato da Pobreza, a Severidade da Pobreza dá um peso maior às famílias mais distantes da linha da pobreza no cálculo do índice.

quando se compara a proporção, o hiato e a severidade da pobreza, nessa ordem, mais focalizada é a fonte de renda analisada.

Assim, considerando que, além da proporção da pobreza apresentada anteriormente, as medidas de hiato e severidade reduziram, respectivamente, de 0,0549 e 0,0292 em 2002 para 0,0185 e 0,0102 em 2014, evidenciou-se as diferenças entre o impacto da renda do trabalho e do gasto com transferências sociais diretas nesses indicadores de pobreza. Conforme mostra o Gráfico 32, a renda do trabalho teve uma alta participação na redução da proporção da pobreza no período 2002 a 2014. No entanto, o impacto do gasto com transferências sociais diretas foi superior ao da renda de trabalho na redução do hiato e da severidade para o período em questão. Pode-se, ainda, observar que o componente do gasto com transferência social direta que é mais relevante para a melhora dos índices de pobreza é o gasto com transferências sociais diretas menores que o salário mínimo. O efeito desse gasto aumenta à medida que se compara os indicadores de pobreza, o que reflete maior sua focalização.

Gráfico 32: Impacto da renda do trabalho e do gasto com transferências sociais diretas na redução da proporção, do hiato e da severidade da pobreza – 2002 a 2014.



Fonte: IBGE – PNAD. Elaboração própria dos autores.

Notas: (1) A estimativa do efeito das “transferências sociais diretas maior ou igual ao SM” correspondem à soma de: (i) estimativa marginal das transferências igual ao SM; (ii) estimativa marginal das transferências maiores que o SM; e (iii) associações entre as transferências maiores, iguais e menores que o SM. (2) Os valores não totalizam 100% por não contemplar todos os fatores determinantes da redução da pobreza e da concentração de renda, tal como apresentado na figura 3 e no Anexo deste Relatório.

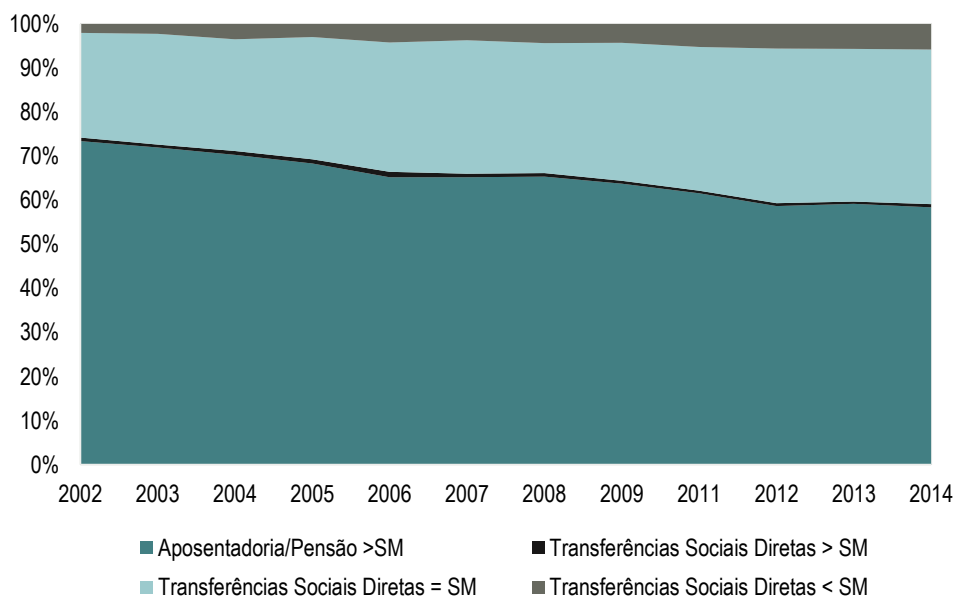
Parte da explicação do efeito estimado no Gráfico 32 é decorrente da relevância que essas transferências representam no orçamento do governo. Dado tudo mais constante, se o percentual dispendido com um tipo de gasto for menor que os demais, seu efeito tende a ser prejudicado em relação aos outros gastos. De acordo com o gráfico 33, no início do período analisado, os gastos com aposentadorias e pensões superiores ao salário mínimo representavam 73,4% das transferências governamentais diretas⁵⁷, enquanto o gasto com transferências sociais diretas era responsável por 26,6% do gasto com transferências governamentais diretas, sendo 23,7% com transferências de valor igual ao salário mínimo, 2,1% com transferências de valor menor que o salário mínimo e 0,8% com transferências de valor maior que o salário mínimo.

Considerando a evolução das participações ao longo do período analisado, percebe-se uma tendência de aumento relativo do gasto com transferência social direta, com destaque para os valores iguais ao salário mínimo, em detrimento das

⁵⁷ Inclui, além das transferências sociais diretas, os gastos com aposentadorias e pensões superiores ao salário mínimo.

aposentadorias e pensões superiores ao salário mínimo. Em 2014, o gasto com transferências sociais diretas iguais ao salário mínimo era responsável por 35,0%, o gasto com transferências sociais diretas menores que o salário mínimo representava 5,9% e o gasto com transferências sociais diretas maiores que o salário mínimo correspondia a 0,7% do gasto com transferências governamentais diretas, ao passo que as aposentadorias e pensões superiores ao salário mínimo formavam 58,4% das transferências governamentais diretas. Contudo, isso não significa que houve redução nominal ou real das aposentadorias e pensões, mas que o gasto com transferência social direta com valores iguais ao salário mínimo teve percentual de aumento superior no período.

Gráfico 33: Estimativa da Composição das Transferências Governamentais Diretas (%) – 2002 a 2014.



Fonte: IBGE – PNAD. Elaboração própria dos autores.

Assim, conclui-se que o gasto com transferências sociais diretas com valores menores que o salário mínimo foi mais importante para a redução da pobreza e da pobreza extrema que benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo, principalmente devido à sua melhor focalização. Além disso, essas transferências apresentam um custo fiscal bastante inferior em relação aos benefícios vinculados ao salário mínimo.

6. Referências

- ALÉM, A.; GIAMBIAGI, F. - **Finanças públicas - teoria e prática no Brasil**. 4a ed. São Paulo: Campus Elsevier, 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6a ed, 2013.
- CAMPOS, A.; CHAVES, J. - Seguro defeso: problemas enfrentados pelo Programa. **Mercado de trabalho**, v. 56, p. 78, 2014.
- CASTRO, J. -. **Política Social no Brasil contemporâneo**. IPEA, 2012.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J.; CHAVES, J.; DUARTE, B. -. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: IPEA, 2012.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J. - **As políticas sociais da Constituição de 1988: conquistas e desafios**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v. 1, 2009.
- _____. **Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011**. Brasília: IPEA, 2012.
- CECCATO, G. - **Comportamento recente do gasto social brasileiro: análise para o período 2006-2013**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - - Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014..
- CHAVES, J; RIBEIRO, J. **Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011**. Brasília: IPEA, 2012.
- FERNANDES, M. et al. - **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal**. In IPEA. Texto para discussão, n. 547, -, 1998.
- FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão**. Brasília: FNDE, 2013. Disponível em: << <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>>> Acesso em 24 novembro 2015.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14a ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Texto para Discussão nº 625, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2014.
- GUERREIRO, M. **Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do Estado de bem-estar social 1988-2008**. Dissertação (Mestrado) - - Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.
- HIROMOTO, M. - **Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil: 1987-2009**. Dissertação (Mestrado) - - Departamento de Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 23ª Edição. Brasília: IPEA, 2015.

MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. **Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro**. Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), v. 56, p. 67-76, 2014.

MONTEIRO, D. et al. - **Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil**: reflexões sobre o Programa Bolsa Família. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.undp-povertycentre.org>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

MOTA, F. - **Contabilidade aplicada ao setor público**. 1a ed. Brasília. Coleção Gestão Pública, 2009.

OECD. - **The social expenditure database: an interpretive guide**. OECD Publishing, 2007.

_____. - **Social expenditure, in OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics**, OECD Publishing, 2013.

PINHEIRO, D.; PINHEIRO, J. - Gasto social federal e o papel do estado na economia no contexto do modelo orçamentário brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 11, p. 137-158, 2011.

PIRES, M. C. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. **Análise econômica do seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT**. Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), v. 56, p. 51-66, 2014.

REZENDE, F. - **Finanças Públicas**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, S. - **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza**. 1a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. - **Gasto Social do Governo Central: 2001–2002**. SPE, 2003.

_____. - **Orçamento social do Governo Central: 2001–2004**. SPE, 2005.

Anexo 1 – Gasto Social no Brasil: uma comparação internacional

A presente seção visa explicitar a evolução do gasto social no Brasil, em uma perspectiva internacional. Os países foram classificados de acordo com a estrutura de agrupamento de países feita pelo Fundo Monetário Internacional na publicação *Fiscal Monitor*,⁵⁸ com inclusão do grupo dos países nórdicos.

Relativamente à cobertura de governo, alguns países não tinham valores de gasto social do Governo Central. Em certos casos, esse valor foi obtido pela soma das despesas do Governo Central (exceto fundos de seguridade social) com as despesas dos fundos de seguridade social ou pela soma das despesas orçamentárias e extraorçamentárias do Governo Central com as despesas dos fundos de seguridade social. Para os demais casos, utilizou-se os dados disponíveis.

Em termos de base de dados, optou-se por utilizar as informações de *Government Finance Statistics* (GFS) no padrão *Classification of the functions of government* (COFOG) da base de dados do Fundo Monetário Internacional,⁵⁹ que permite a realização de comparação entre países. Para elaborar a base de gastos sociais, utilizou-se as despesas nas funções de governo 6, 7, 8, 9 e 10: *Housing and community amenities* (Habitação); *Health* (Saúde); *Recreation, culture and religion* (Recreação, cultura e religião); *Education* (Educação); e *Social Protection* (Proteção Social).

No caso do Brasil, os dados são elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), e podem ser considerados uma proxy do padrão COFOG. Os dados referem-se, em sua maior parte, ao período de 2002 a 2013.⁶⁰ Além do Brasil, Argentina, Colômbia, Estados Unidos, México e Peru não possuem dados no padrão COFOG e, assim, utilizou-se uma proxy desse padrão. Não foram encontrados dados compatíveis com o padrão COFOG para Arábia Saudita, Canadá e Marrocos.

Seguem abaixo as especificidades dos dados de cada país ou grupo de países:

- **África do Sul:** Para o período 2001-2005, foram utilizadas as despesas do Governo Central. No restante da série, utilizou-se as despesas orçamentárias e extraorçamentárias do Governo Central e as despesas dos fundos de seguridade social.
- **Alemanha, Hong Kong, Japão e Peru:** Foram utilizadas as despesas do governo geral.
- **Argentina:** Foram utilizados os dados de gasto público do governo nacional. A classificação do gasto social foi realizada conforme metodologia própria do governo argentino, que é semelhante ao COFOG.⁶¹
- **Brasil:** foram utilizados os dados de gasto social do Governo Central (exceto renúncias tributárias) calculados pelo Tesouro Nacional.
- **Cazaquistão:** Para o período 2005-2012, foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central. Em 1999, último ano de divulgação dos dados dos fundos de seguridade social, o gasto social orçamentário do Governo Central foi igual ao gasto social do Governo Central. Em 2013, o gasto social orçamentário do Governo Central foi de 7,23%

⁵⁸ INTERNATIONAL MONETARY FUND (2011).

⁵⁹ Disponível em <<http://data.imf.org/timeSeries>>.

⁶⁰ Alguns países apresentam dados ausentes em alguns anos.

⁶¹ Disponível em <<http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones>>.

do PIB e o gasto social do Governo Central foi de 7,54% do PIB. Em 2013, a despesa dos fundos de seguridade social foi de 0,30% do PIB.

- **Chile:** Os valores do ano de 2013 não estão disponíveis e foram obtidos pelo método de análise das variações percentuais.
- **China:** Os gastos são realizados majoritariamente pelos governos locais. Para o período 2002-2004, foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central. A partir de 2005, foram utilizadas as despesas do Governo Central. Os valores dos anos de 2012 e 2013 não estão disponíveis e foram obtidos pelo método de análise das variações percentuais.
- **Colômbia:** Foram utilizados os dados de gasto social do setor público não financeiro.⁶²
- **Estados Unidos:** Foram utilizados os dados de gasto público do Governo Central na classificação NIPA, que possui pequenas diferenças metodológicas em relação ao COFOG.⁶³
- **Filipinas, Jordânia, Malásia, Paquistão e Quênia:** Foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central.
- **França:** Foram utilizadas as despesas do Governo Central (exceto fundos de seguridade social) e as despesas dos fundos de seguridade social.
- **Índia:** Os gastos são realizados majoritariamente pelos estados. Para o período 2002-2004, foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central. A partir de 2005, foram utilizadas as despesas do Governo Central.
- **Indonésia:** Os gastos são realizados majoritariamente pelos governos locais.
- **Luxemburgo:** Para o período 2002-2004, foram utilizadas as despesas do Governo Central. Para o período 2004-2012, foram utilizadas as despesas orçamentárias e as despesas com fundos de seguridade social do Governo Central.
- **México:** Foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central.⁶⁴ Os valores do ano de 2013 não estão disponíveis e foram obtidos pelo método de análise das variações percentuais.
- **Nigéria:** Foram utilizadas as despesas orçamentárias do Governo Central. Não há dados para as despesas do Governo Central com recreação, cultura e religião.
- **Nova Zelândia, Turquia:** Foram utilizadas as despesas do Governo Central.
- **Peru:** Foram utilizadas as despesas do governo geral.⁶⁵ Os valores do ano de 2013 não estão disponíveis e foram obtidos pelo método de análise das variações percentuais.
- **Rússia:** Os valores do ano de 2007 não estão disponíveis e foram obtidos por interpolação.

⁶² Disponível em <<http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>>.

⁶³ Disponível em <http://www.bea.gov/iTable/index_nipa.cfm>.

⁶⁴ Disponível em <<http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>>.

⁶⁵ Disponível em <<http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>>.

Anexo metodológico – exercício de estimação de impacto do gasto social sobre a sociedade

O gasto social no Brasil evoluiu de 431 bilhões de reais, em 2002⁶⁶, para 1.038 bilhões de reais, em 2015. Paralelamente, a sociedade brasileira passou por uma série de transformações, sendo algumas refletidas em indicadores sociais. A fim de investigar em que medida o gasto social contribuiu para algumas dessas mudanças, aplica-se um exercício de microsimulações, semelhante ao realizado por Barros (2006), para fins de estimar a contribuição de parte desse gasto na redução dos indicadores de pobreza desenvolvidos por Foster et al. (1984) e do coeficiente de Gini de 2002 até 2014.

Com esse propósito, o texto a seguir apresenta um detalhamento dos procedimentos utilizados para a adaptação da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da metodologia utilizada. Explicar-se-á como foi realizada a identificação dos fatores determinantes da redução da desigualdade de renda e da pobreza, o procedimento necessário para montar um banco de dados em painel por estratos de renda familiar *per capita*, bem como a metodologia empregada.

A1. Base de dados – Considerações Gerais

A PNAD é uma pesquisa amostral realizada anualmente (exceto nos anos de censo demográfico) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ela constitui a principal fonte de informação sobre concentração de renda no país e é reconhecida internacionalmente como uma fonte de informações sobre desigualdade de excelente qualidade. No entanto, é necessário apresentar algumas considerações sobre a diferença de abrangência que a PNAD possui em relação à base de dados sobre gasto social apresentada por este relatório. Enquanto a base de dados apresentada por este relatório tem a abrangência do Governo Central, a PNAD possui abrangência nacional e não diferencia o recebimento de benefícios estaduais, municipais ou federais. Portanto, é importante ter em mente que o experimento realizado considera as transferências sociais diretas com a abrangência de Governo Geral, de modo diferente do restante do Relatório.

Além disso, a PNAD não disponibiliza todos os gastos sociais separados por variáveis individuais. Para a estimativa das variáveis de gasto social foram realizadas algumas adaptações na base de dados da PNAD descritas a seguir.

A2. Base de dados – Transferências Sociais Diretas

As transferências sociais diretas consideradas entre as fontes de renda do não trabalho informadas na PNAD foram: as aposentadorias, pensões do INSS ou do governo e abono permanência (variáveis V1252, V1255 e V1264), cujo valor do benefício era menor ou igual a um salário mínimo; e os valores informados pela variável V1273, desde que fossem menores que dois salários mínimos.

A classificação dos rendimentos previdenciários menores ou igual ao salário mínimo buscou se assemelhar à definição de gasto social restrito, realizada neste Relatório, quando classificou somente esses tipos de rendimentos previdenciários como sociais.

⁶⁶ A preços de dezembro de 2015.

Na outra ponta, a variável V1273 da PNAD, por definição, engloba valores referentes à “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência”. Como as aplicações financeiras e dividendos são recebidos por uma parcela da população de maior renda e que não é o público alvo das transferências sociais de renda, considera-se como premissa que os beneficiários de transferências sociais não recebem os rendimentos de aplicações financeiras e dividendos. Nesse contexto, a estimativa com critérios de rendimentos com valores menores que dois salários mínimos na variável V1273 buscou compreender os programas de transferência de renda condicionada, o Benefício de Prestação Continuada, o Seguro-desemprego, bem como outros programas de transferência de renda públicos. Destaca-se que não foram realizados filtros da renda ex-ante como critérios de elegibilidade, pois essa condicionalidade poderia estimar resultados de focalização melhores que os programas possuem de fato.

A fim de conferir os procedimentos realizados com as informações informadas nas pesquisas do IBGE sobre recebimento de programas sociais, compara-se a aderência desses critérios com os suplementos da PNAD realizados nos anos de 2004 e 2006, os quais perguntam se as famílias receberam transferências diretas do setor público. Essas estimativas são apresentadas na tabela A1.

Tabela A1 – Verificação da proxy de estimação de transferências sociais diretas com suplementos das PNAD de 2004 e 2006

	2004		2006	
	Frequência	%	Frequência	%
Estimado pela proxy, mas não declarado na PNAD	5.224.995	2,8%	5.843.581	3,1%
Estimado pela proxy e declarado na PNAD	177.121.061	96,6%	181.967.149	96,9%
Não estimado pela proxy, mas declarado na PNAD	1.093.197	0,6%	41.093	0,0%

Fonte: IBGE – PNAD. Elaboração própria dos autores.

Pode-se verificar que o critério utilizado para estimativa das transferências sociais diretas, apesar de ser simples, possui razoável aderência com os dados informados de recebimento na PNAD, com níveis maiores que 96,5% de aderência.

A3. Metodologia – Decomposição da renda *per capita* familiar

As medidas de pobreza e o coeficiente de GINI foram calculados com base renda familiar *per capita*. Assim, a metodologia utilizada tem como passo inicial a segregação da renda *per capita* familiar em diferentes fontes de renda, chamados de fatores de terminantes.

Seja y_i a renda do i -ésimo membro de uma família contendo n membros; então, a renda *per capita* da família é:

$$y = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i.$$

Assumindo⁶⁷ que apenas os adultos têm capacidade de obter renda, a renda *per capita* de uma família é diretamente relacionada com a proporção do número de adultos (n_A) na família, o que significa que quanto maior a proporção de adultos na família, maior tende a ser sua renda *per capita*. Assim sendo, a renda *per capita* da família pode ser decomposta em:

$$y = \frac{n_A}{n} \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i \right).$$

Para simplificar a notação, pode-se assumir que:

$$y = a \cdot r,$$

em que a é a proporção de adultos da família e r é a renda média por adultos da família.

Por sua vez, a renda do i -ésimo adulto da família pode ser derivada ou não do trabalho. Desse modo, decompõe-se a renda do i -ésimo adulto (y_i) em renda não proveniente do trabalho (o_i) e renda proveniente do trabalho (l_i):

$$r = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} (o_i + l_i) = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} l_i \Rightarrow y = a \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} l_i \right) = a(o + l).$$

A renda não proveniente do trabalho foi segregada em aposentadorias e pensões maiores que o salário mínimo, transferências sociais diretas, e outras fontes de renda, chamada neste exercício de renda privada, que incluiu rendimentos de ativos financeiros (caso a família possua a propriedade de ativos), alugueis e doações de terceiros.

Assim, pode-se decompor a renda não derivada do trabalho por adulto (o) por:

$$o = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} o_i = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} (b_i + c_i + d_i) = \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} b_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} c_i + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} d_i,$$

em que b_i , c_i e d_i são, respectivamente, a renda proveniente dos rendimentos de pensão ou aposentadoria maior que o salário mínimo, transferências sociais diretas e renda privada.

Logo, a renda *per capita* familiar foi rescrita como:

$$y = a(b + c + d) + al.$$

⁶⁷ Tal como é observado nos dados da PNAD, existem crianças que obtêm renda. Entretanto, visando a manter a metodologia de decomposição dos determinantes da renda *per capita* de Barros et al. (2006b), toda a renda obtida pelos menores de 15 anos foi repassada para o chefe da família, para que a renda *per capita* da família não seja modificada.

A4. Metodologia – Montando um Banco de Dados em Painel

Como o banco de dados em painel utilizou variáveis monetárias em períodos diferentes, a inflação foi corrigida em todos os anos, levando todos os valores monetários a preços de 2014, conforme indicação de Corseuil e Foguel (2002), que utiliza o INPC médio entre setembro e outubro de cada ano para corrigir os valores da PNAD.

Ademais, ao se observar a metodologia proposta, verifica-se a necessidade de identificação das famílias de acordo com o tempo, para que, assim, seja possível aplicar a distribuição marginal de uma variável aleatória ocorrida em um ano (ano 0) em outro ano (ano 1). Entretanto, a PNAD não utiliza as mesmas pessoas na pesquisa em diferentes anos.

Para resolver esse problema, as famílias foram reunidas em estratos de renda e identificadas por estratos no decorrer do tempo. Desse modo, pode-se estimar médias, por estratos, das variáveis aleatórias envolvidas, classificadas como determinantes da renda *per capita* familiar. Todavia, somente a média dos determinantes envolvidos, por estratos, não é suficiente para se reconstituir a renda *per capita* familiar média do estrato.

Para a obtenção da igualdade matemática da renda por estrato e da renda por família, criou-se as covariâncias dos fatores de renda multiplicativos, tal como demonstrado a seguir, para a renda *per capita* familiar y_i . A renda média de um estrato h , com n famílias, será:

$$\overline{y^h} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i^h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [a_i^h r_i^h]. \quad (*)$$

Como

$$\begin{aligned} \text{cov}(a^h, r^h) &= \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h r_i^h - \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r_i^h \right) \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h \right) \Rightarrow \\ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h r_i^h &= \text{cov}(a^h, r^h) + \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r_i^h \right) \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i^h \right) = \text{cov}(a^h, r^h) + \overline{a^h} \cdot \overline{r^h}, \quad (**) \end{aligned}$$

inserindo (**) em (*) temos:

$$\overline{y^h} = \text{cov}(a^h, r^h) + \overline{a^h} \cdot \overline{r^h}.$$

Esse procedimento foi realizado em cada abertura da renda *per capita*, resultando em um banco de dados composto de médias por estratos e covariâncias das variáveis envolvidas.

A5. Metodologia – Estimativa do efeito dos fatores determinantes

Após a identificação dos fatores determinantes da queda dos indicadores de pobreza e concentração de renda, por meio da decomposição da renda *per capita* familiar, e após definição do procedimento para se encontrar uma base de dados de

painel balanceado, deve-se estabelecer uma metodologia escolhida para mensuração da importância de cada determinante na redução da desigualdade entre dois períodos distintos.

A metodologia a seguir toma como base a desenvolvida por Barros et al. (2006), mas, além da utilização das covariâncias, apresentada anteriormente, ela se diferencia pelo modo de cálculo. Esses autores realizam a decomposição de cada fator determinante em ordem sequencial, e, dessa forma, o determinante seguinte fica dependendo do determinante anterior, de modo que a ordem da decomposição pode influenciar o resultado (a ordem de decomposição não é transitiva).

Para resolver a questão, a metodologia de cálculo foi levemente alterada, de modo que a ordem da decomposição não altere o resultado dos fatores envolvidos. Baseado nessa lógica, definiu-se que o fator de interesse no momento, dentro do procedimento, estaria variando do período 0 para o período 1, enquanto que todos os demais fatores determinantes estariam com valor médio obtido entre os dois períodos, inclusive as associações⁶⁸. Essa alteração encontra respaldo nos próprios autores quando afirmam que:

Dada a não-linearidade da relação entre o grau de desigualdade e os sete ingredientes, não existe uma única decomposição possível. No entanto, é possível obter decomposições nas quais há estreita associação entre parcelas e mudanças nos ingredientes, no sentido de que a parcela associada a um ingrediente é necessariamente nula se não houver mudança nesse ingrediente. (Barros et al., 2007)

Com o propósito de exemplificar o método de cálculo, as estimativas dos primeiros fatores determinantes da renda *per capita* familiar (taxa de adultos e renda por adulto) são explicados a seguir.

A renda *per capita* familiar pode ser decomposta em:

$$y = a.r.$$

Desse modo, a medida de desigualdade de renda apresenta a seguinte relação:

$$\theta = \Theta(F_y) = \Theta(\Phi(F_a, F_r, A_{a \rightarrow r})).$$

Sendo 0 o período inicial e 1 o período final, pode-se mensurar a importância da taxa de adultos na família, da renda por trabalhador e da associação entre eles da seguinte forma:

⁶⁸ Considerando que a medida de desigualdade ou de pobreza (chamada de θ) é uma função da renda *per capita* familiar, então:

$$\theta = \Theta(F_y).$$

Entretanto, como explicado anteriormente, a renda *per capita* familiar pode ser decomposta em vários determinantes, de tal forma que a função F_y é uma função conjunta dos seus determinantes. Conforme explicado por Barros et al. (2006), uma função conjunta de duas variáveis aleatórias (k, z) é uma função das distribuições marginais de cada variável e da associação $(A_{k \rightarrow z})$ entre elas. Desse modo:

$$F_{k,z} = \Phi(F_k, F_z, A_{k \rightarrow z}).$$

Sendo assim, pode-se decompor a função da renda *per capita* familiar em funções marginais dos seus determinantes e nas suas associações. Logo, todos os passos que serão descritos a seguir terão o intuito de explicar o procedimento que será adotado nesse trabalho, conforme decomposição da renda, apresentada anteriormente, baseado na metodologia de Barros et al. (2006).

Seja:

a_0 a taxa de adultos na família no período zero;

a_1 a taxa de adultos na família no período um;

$a_M = \frac{a_0 + a_1}{2}$ a taxa média de adultos na família entre os dois períodos;

r_0 a renda por adultos na família no período zero;

r_1 a renda por adultos na família no período um;

$r_M = \frac{r_0 + r_1}{2}$ a renda média por adultos na família entre os dois períodos;

$y_1 = a_0 r_M$, renda *per capita* familiar calculada pela renda por adulto média entre os dois períodos, pela taxa de adultos do período 0 e pelas associações médias, tal que $F_{y_1} = \Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)$;

$y_2 = a_1 r_M$ renda *per capita* familiar calculada pela renda por adulto média entre os dois períodos, pela taxa de adultos do período 1 e pelas associações médias, tal que $F_{y_2} = \Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)$;

$y_3 = a_M r_0$, renda *per capita* familiar calculada pela renda por adulto do período 0, pela taxa de adultos média entre os dois períodos e pelas associações médias, tal que $F_{y_3} = \Phi(F_a^M, F_r^0, A_{a \rightarrow r}^M)$; e

$y_4 = a_M r_1$, renda *per capita* familiar calculada pela renda por adulto do período 1, pela taxa de adultos média entre os dois períodos e pelas associações médias, tal que $F_{y_4} = \Phi(F_a^M, F_r^1, A_{a \rightarrow r}^M)$.

Então, a alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração da taxa de adultos na família é:

$$\Delta_a = \Theta(\Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) = \Theta(F_{y_1}) - \Theta(F_{y_2}).$$

Já a alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração renda por adultos na família é:

$$\Delta_r = \Theta(\Phi(F_a^M, F_r^0, A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^M, F_r^1, A_{a \rightarrow r}^M)) = \Theta(F_{y_3}) - \Theta(F_{y_4}).$$

A alteração na medida de desigualdade proporcionada pela alteração da associação entre a taxa de adultos na família e a renda por adultos na família é:

$$\Delta_{A_{a \rightarrow r}} = \theta^0 - \Theta(F_{y_1}) + \Theta(F_{y_2}) - \Theta(F_{y_3}) + \Theta(F_{y_4}) - \theta^1.$$

Sendo assim, a variação⁶⁹ total ocorrida na medida de desigualdade é:

$$\begin{aligned} \theta^0 - \theta^1 &= \Theta(F_{y_1}) - \Theta(F_{y_2}) + \Theta(F_{y_3}) - \Theta(F_{y_4}) + \theta^0 - \Theta(F_{y_1}) + \Theta(F_{y_2}) - \Theta(F_{y_3}) + \\ &+ \Theta(F_{y_4}) - \theta^1 = \Delta_a + \Delta_r + \Delta_{A_{a \rightarrow r}}. \end{aligned}$$

⁶⁹ Observa-se que a variação da medida de desigualdade é formulada como $\theta^0 - \theta^1$, em vez de $\theta^1 - \theta^0$, pois, como no período analisado a desigualdade de renda e as medidas de pobreza apresentaram resultados decrescentes, se ela fosse medida $\theta^1 - \theta^0$, os resultados seriam permanentemente negativos. Uma vez que o propósito é mensurar a importância de um fator na redução desses indicadores, assume-se, desde já, que o resultado é decrescente e multiplica-se -1 por $\theta^1 - \theta^0$, para que os resultados tenham melhor interpretação.

Esse procedimento foi realizado em cada abertura da renda *per capita*, dividindo-se cada fator determinante em outros dois e sua associação. Para simplificar a metodologia apresentada, abaixo consta tabela com a abertura metodológica utilizada.

Tabela A2 - Resumo Metodológico

Fatores Determinantes	
Taxa de adultos (<i>a</i>)	$\Theta(\Phi(F_a^0, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^1, F_r^M, A_{a \rightarrow r}^M))$
Renda do não trabalho (<i>o</i>)	$\Theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^0, F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^1, F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M))$
Renda privada (<i>d</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^0, F_g^M, A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) - \Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^1, F_g^M, A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda do governo (<i>g</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, F_g^0, A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) - \Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, F_g^1, A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda de transferências sociais diretas (<i>b</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, \Pi(F_b^0, F_c^M, A_{b \rightarrow c}^M), A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) - \Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, \Pi(F_b^1, F_c^M, A_{b \rightarrow c}^M), A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Renda previdenciária pública maior que o salário mínimo (<i>c</i>)	$\Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, \Pi(F_b^M, F_c^0, A_{b \rightarrow c}^M), A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M) - \Phi(F_a^M, \Psi(\Upsilon(F_d^M, \Pi(F_b^M, F_c^1, A_{b \rightarrow c}^M), A_{d \rightarrow g}^M), F_l^M, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)$
Demais Associações	$(A_{b \rightarrow c}) + (A_{d \rightarrow g})$
Renda do trabalho (<i>l</i>)	$\Theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^M, F_l^0, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M)) - \Theta(\Phi(F_a^M, \Psi(F_o^M, F_l^1, A_{o \rightarrow l}^M), A_{a \rightarrow r}^M))$
Ass. entre a renda do trab e do não trab (<i>A_{o→l}</i>)	$\Theta(F_{y_3}) - \Theta(F_{y_5}) + \Theta(F_{y_6}) - \Theta(F_{y_7}) + \Theta(F_{y_8}) - \Theta(F_{y_4})$
Ass. entre a taxa de adt e renda por adt (<i>A_{a→r}</i>)	$\Theta^0 - \Theta(F_{y_1}) + \Theta(F_{y_2}) - \Theta(F_{y_3}) + \Theta(F_{y_4}) - \Theta^1$

Fonte: elaboração própria