

Nº 75

**Gastos com a Política Social:
alavanca para o crescimento com
distribuição de renda**

03 de fevereiro de 2011

Governo Federal
Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Pérsio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

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

Comunicados do Ipea

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

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

Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda¹

Introdução

Políticas sociais são mecanismos políticos/institucionais que as sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força dos movimentos sociais e políticos, visando proteger ou promover socialmente seus membros. No Brasil, a política social é implementada por meio de ações do Estado e está constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público no Brasil, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários.

Desde a Constituição Federal de 1988 e, mais particularmente, nesta primeira década do século XXI, é possível constatar que a política social está estruturando as condições básicas de vida da população, sobretudo aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Mas, não apenas isso, pois a política social foi além, começa a regular, direta ou indiretamente, o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário na economia brasileira. Além disso, a política social transformou-se em um poderoso instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa.

O gasto do governo com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços se converteu rapidamente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizaram a produção, estimularam o emprego, multiplicaram a renda e reduziram a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios sociais do sistema tiveram um papel estratégico como alavancadores da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Por seus expressivos resultados econômicos e sociais, a política social passou, a partir de então, a ser indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e, desta vez, democrática. O objetivo deste texto é ajudar na compreensão do círculo virtuoso desencadeado pela política social e seu consequente gasto público, considerado como o elemento central do processo que está desencadeando um novo padrão de acumulação sob o comando do Estado, a partir da segunda metade dos anos 2000.

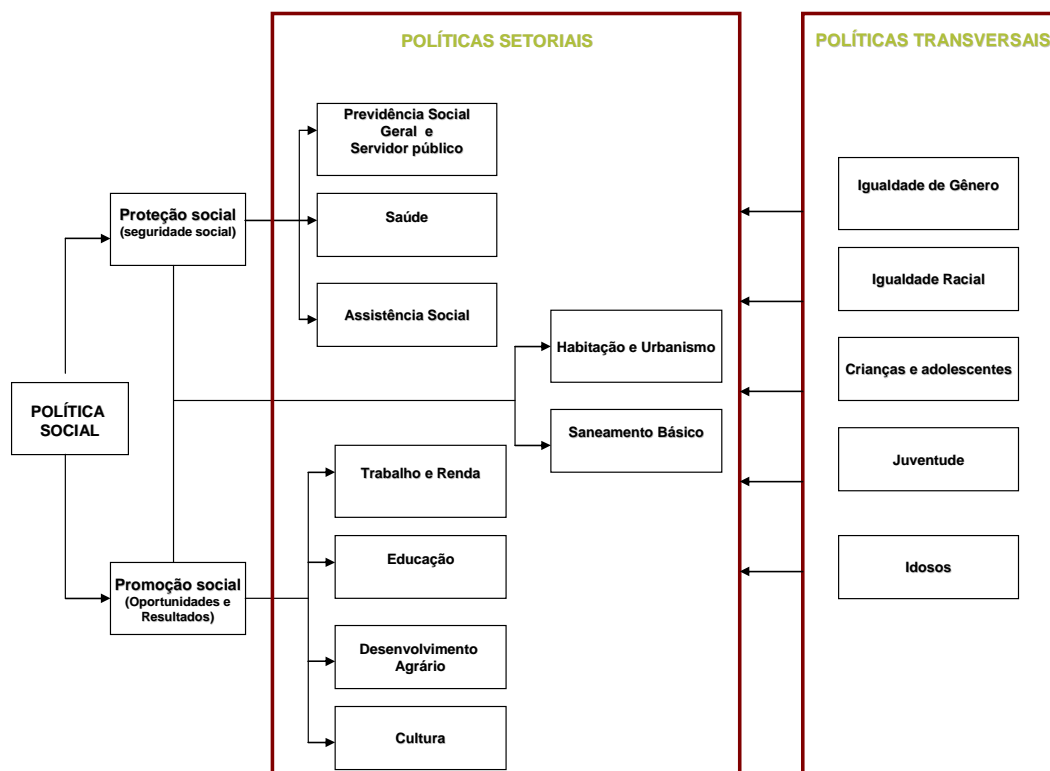
No que se segue demonstraremos a abrangência da estrutura da política social brasileira, seu efeito econômico sobre o PIB, sobre a renda das famílias, sobre a distribuição desta renda e sobre a arrecadação do próprio governo.

¹ Este texto contou com a participação de Jorge Abrahão, Joana Mostafa e Pedro Herculano. Para maiores detalhes consultar Capítulo 3 – Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectiva da Política Social no Brasil*. Brasília. IPEA, 2010.

1. Política social brasileira

Para abordar o sistema de políticas sociais montado no Brasil de modo claro e objetivo, sem, entretanto, abrir mão de sua complexidade, sugere-se aqui que a política social busque dois grandes objetivos: (i) proteger o cidadão frente as contingências, riscos e fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade; (ii) promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade. O esquema abaixo, Figura 1, procurar ilustrar brevemente os objetivos e os setores envolvidos na atual política social.

Figura 1 – Objetivos e setores da política social no Brasil- 2010



Fonte: Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.10

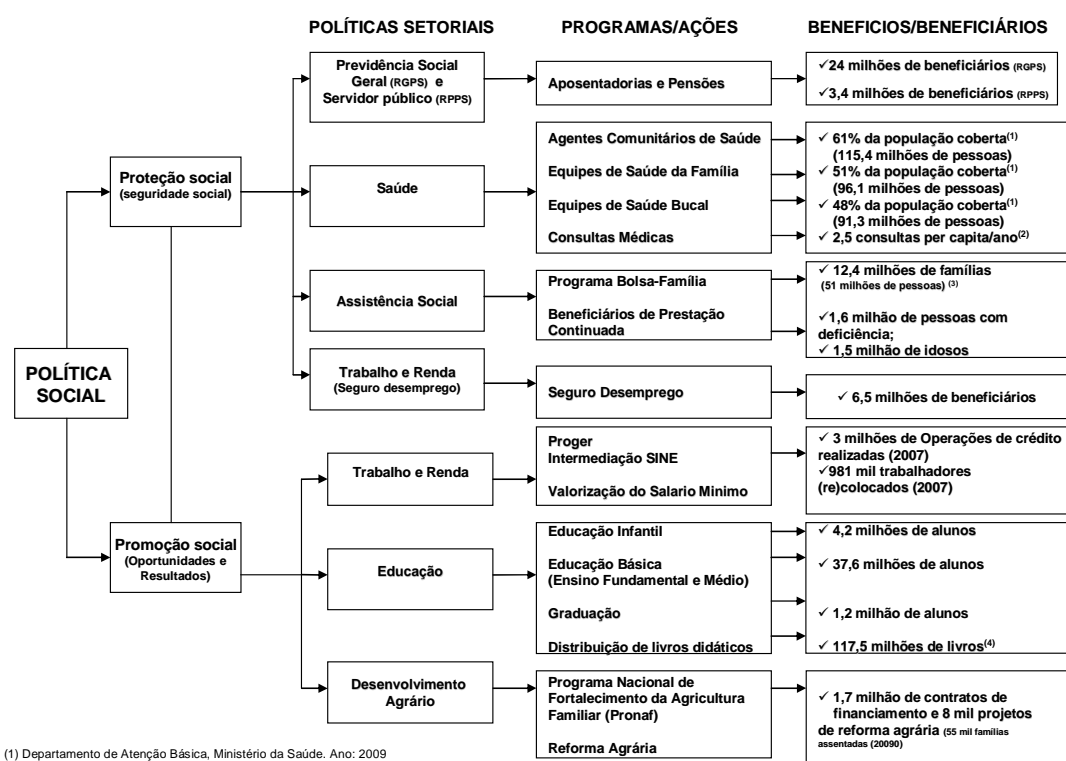
Sob o primeiro objetivo – Proteção Social –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social e ao Seguro Social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios), Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. Isso está simplificado no esquema apresentado na Figura 2, a seguir.

Sob o segundo objetivo – Promoção Social –, agrupam-se as políticas sociais que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação,

do acesso à Cultura e das políticas de qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

O sistema brasileiro de política social chama a atenção pela dimensão do seu conjunto: são dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social. Destaque-se ainda que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

Figura 2 – Políticas Sociais, seus benefícios e beneficiários



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde. Ano: 2009

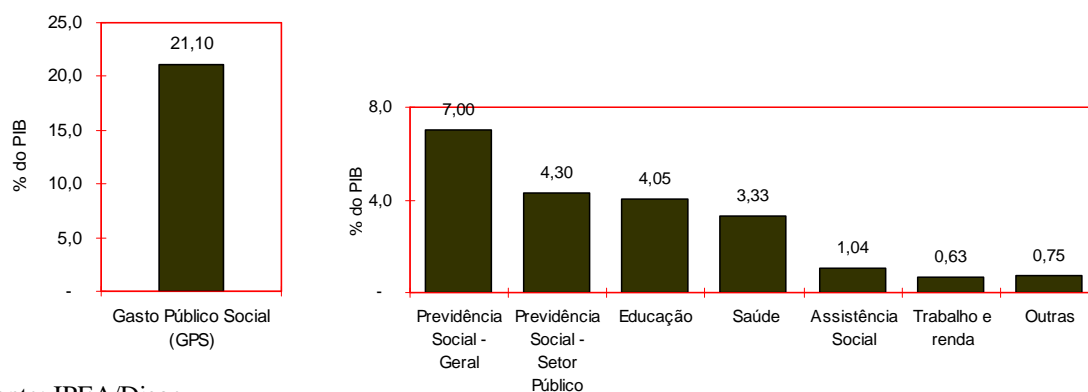
(2) RIPSA. IDB (2008)

(3) MDS. Ano: 2009

(4) Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o Ensino Fundamental, 11,2 milhões para o Ensino Médio e 2,8 milhões para alfabetização de jovens e adultos

A manutenção desse conjunto de políticas públicas exige, logicamente, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. O patamar dos gastos sociais no Brasil vem sendo significativamente alterado desde a Constituição de 1988. Principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição – SUS, Loas, Previdência Rural, entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada. O resultado para o ano de 2005 é apresentado no Gráfico 1, a seguir, que mostra que o gasto social corresponde a cerca de 21,1% do PIB brasileiro. Também mostra que os principais itens de gasto, são a previdência social (7,0% do PIB), previdência do setor público (4,3% do PIB), educação (4,05%) e Saúde (3,33%).

Gráfico 1 – Gasto Público Social e setores sociais - 2005



Fonte: IPEA/Disoc

Entende-se que a política social e todo seu aparato correspondente de transferência de renda, prestação de serviços e oferta de bens foi, em grande parte, responsável pela aceleração do crescimento da economia a partir de 2004 e, também responsável em grande medida pelos desdobramentos favoráveis sobre a situação de pobreza e desigualdade de renda. E esta é, provavelmente, uma das características mais marcantes da fase de transição para um novo padrão de acumulação na economia brasileira.

2. Impactos econômicos do gasto social sobre o produto e a renda das famílias

Talvez os resultados mais importantes da expansão das políticas sociais no Brasil sejam aqueles de difícil mensuração, como o grau de cidadania do brasileiro, seu bem-estar, sua felicidade. Para além dos objetivos que se queira alcançar com cada política social em particular, como uma boa situação de saúde da população ou um alto nível educacional, pretende-se contrapor ao custo das políticas sociais o benefício de caráter estritamente econômico das mesmas: seu resultado em termos de crescimento do PIB e da renda das famílias.

Pouco se discute que grande parte do gasto social tem um duplo benefício, ele promove o crescimento junto com uma melhor distribuição de renda e de capacidades. Aliás, como veremos, seu efeito sobre o PIB e a renda das famílias é maior do que o efeito do investimento, da exportação de commodities agrícolas ou do pagamento de juros – justamente porque o gasto social é feito, em sua grande maioria, em benefício dos estratos mais pobres e médios da distribuição de renda.

Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais do governo beneficia os mais pobres - como no caso do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada, e dos benefícios subsidiados da Previdência Social (rurais em regime de economia familiar, empregado doméstico, entre outros) – e a classe média – como no caso dos salários dos professores da educação básica, ou da grande maioria dos benefícios urbanos da previdência social no Brasil (85% destes são de até 3 salários mínimos). Ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, uma parte importante do gasto social permanece no país e fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior

propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais empregos gerados no país.

A contribuição das transferências monetárias – em especial as assistenciais – para a queda recente da pobreza e da desigualdade é amplamente reconhecida, mas sabemos pouco sobre os desdobramentos macroeconômicos destes programas e de outros gastos sociais. Afinal, quando uma família recebe um determinado valor em transferências, uma boa parte dele é empregado na compra de produtos, o que faz com que um determinado setor produtivo produza mais e, portanto, aumente a remuneração ou contrate mais empregados, que por sua vez também vão consumir mais, assim por diante; ou seja, o gasto do governo inicia um processo de fluxos de renda que tem efeitos adicionais sobre o PIB, e sobre a renda das famílias. É a captação desses efeitos que mostra-se a seguir.

2.1. Metodologia para averiguar os efeitos econômicos do gasto social

Com base na análise de multiplicadores de uma Matriz de Contabilidade Social (Social Accounting Matrix, ou SAM) construída para o ano de 2006, vamos examinar o efeito completo do gasto social nestas duas dimensões – crescimento econômico e distribuição de renda. É importante notar que esses efeitos não devem ter mudado muito de 2006 para cá, pois a metodologia da matriz leva em conta todos os agregados econômicos das contas nacionais de um dado ano, importando mais a relação entre eles e menos o seu nível. Não há indícios de que tenha havido grandes mudanças na estrutura produtiva e de consumo desde 2006, mesmo que seu nível tenha mudado substancialmente. Não obstante, a linha de pesquisa que gerou o presente estudo está procedendo à atualização da matriz para o ano de 2008, últimos dados disponíveis do sistema de contas nacionais.

O esforço de relacionar fluxos de renda e gasto em um sistema de contabilidade social é bem estabelecido e está presente na prática dos macroeconomistas desde pelos menos os anos 1950 (ver Robinson, 1989). O exercício mais recorrente é a análise dos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto, que relaciona todos os fluxos de renda entre as atividades produtivas. A matriz de contabilidade social é uma expansão da matriz insumo-produto: trata-se de uma matriz quadrada que congrega todos os fluxos de renda e gasto da economia em um determinado ano de referência, incluindo, além dos diversos setores produtivos e produtos, outras agregações relevantes, como os fluxos referentes aos fatores produtivos (capital e trabalho) e aos diferentes setores institucionais (famílias, governo, empresas e resto do mundo). No Brasil, este tipo de metodologia já foi empregada em diversos trabalhos, como os de Tourinho (2006) e Tourinho et al (2006), que serviram de inspiração e foram de grande utilidade na elaboração deste texto.

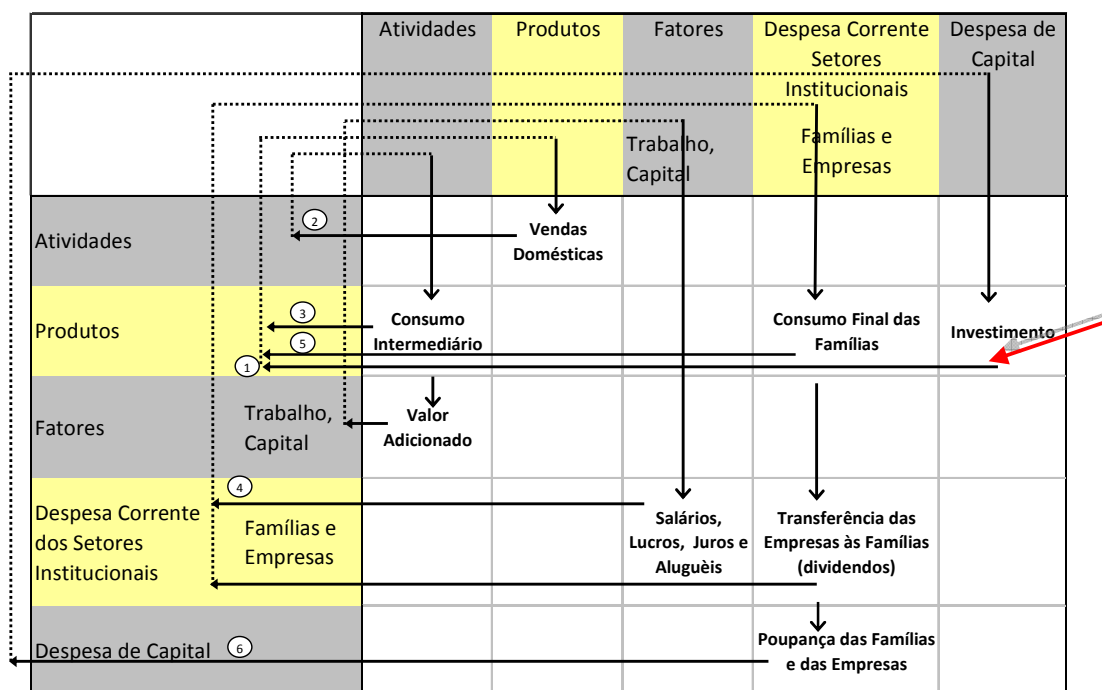
Por ser uma matriz quadrada, a SAM ilustra o fluxo circular da renda na economia: todo o gasto feito por uma entidade (representado nas colunas) equivale à receita recebida por outra (representada nas linhas) e, para cada entidade, a soma total dos seus gastos equivale à soma total das suas receitas. Assim, por exemplo, no que diz respeito às atividades produtivas, a SAM mostra para cada uma o nível e o perfil do seu consumo intermediário e a participação dos fatores produtivos; quanto aos setores

institucionais, a SAM retrata sua propensão média a consumir e o perfil de sua cesta de consumo.

A análise dos efeitos multiplicadores parte do princípio de que uma vez perturbada a estabilidade inicial por um advento exógeno, externo, independente da renda corrente, a matriz satisfará a restrição orçamentária de cada agente e, por meio dos “vazamentos” deste impulso inicial, convergirá para um novo nível de renda e gasto. A relação do novo nível de renda e o montante do impulso inicial é justamente o efeito multiplicador.

A Figura 3 exibe uma SAM bastante simplificada, sem o setor externo e o governo, que ajuda a compreender o processo. O impulso inicial é dado pelo choque exógeno no investimento, marcado pela seta vermelha. Este investimento compra produtos (1), que geram receitas para as atividades (2). Esta receita é parcialmente gasta com insumos (3), ou seja, o consumo intermediário, que gera um novo ciclo de renda e gasto entre as atividades, e, por meio da remuneração dos fatores produtivos, distribui salários e lucros para famílias e empresas (4). As empresas transferem parte dos lucros para as famílias como dividendos e poupam outra parte; já as famílias gastam parte com seu consumo final, que realimenta o ciclo de renda e gasto do setor produtivo (5), gerando mais salários, mais consumo e assim por diante, e poupam a outra parte. Aqui, então, o ciclo toma outro rumo: o aumento na poupança estimula o investimento não-autônomo em montante inferior ao investimento autônomo inicial (6). Várias rodadas se completarão até que o investimento não-autônomo (endógeno) se estabilize e a variação na poupança (vazamento) seja igual à variação do investimento total.

Figura 3 - Fluxo circular da renda na SAM sem setor externo e sem governo



A matriz não investiga ou dimensiona causalidades, apenas parte de pressupostos a respeito delas. De modo mais geral, este tipo de análise assenta-se sobre o princípio da demanda efetiva, assumindo que só o gasto tem autonomia para realizar-se por decisão dos agentes econômicos, sendo a demanda responsável por iniciar o processo de causalidade econômica. Além disso, o exercício pressupõe que a oferta é perfeitamente

elástica: por definição, os preços são fixos e o que varia é a produção. Em outras palavras, não há pleno emprego dos fatores produtivos e, desta forma, há uma capacidade produtiva ociosa capaz de atender o aumento da demanda².

Usando-se os agregados econômicos do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, para o ano de 2006, o multiplicador médio dos gastos autônomos, em geral, (investimento, exportações e gasto do governo) era de 1,57. Ou seja, a cada R\$ 1 investido, demandado pelo exterior e gasto pelo governo será gerado R\$ 1,57 adicional de PIB; em outras palavras, cada gasto equivalente a 1% do PIB, provoca em média um crescimento de 1,57% no PIB apenas pelo processo acima explicitado de multiplicação da renda, inalteradas todas as outras condições.

No que tange a renda das famílias, que é um agregado mais apropriado para analisar-se o bem-estar dos brasileiros, o multiplicador médio do gasto autônomo é de 1,17%, ou seja, ao gerar 1% do PIB em mais investimento, exportações ou gasto do governo, as famílias terão sua renda aumentada, em média, em 1,17%.

Para cumprir o objetivo proposto é importante nos afastarmos desse efeito multiplicador médio e encontrar aqueles específicos de cada gasto, para tanto diversas simulações foram realizadas usando-se uma matriz de 61 linhas e colunas. Além disso:

- detalhou-se o gasto social do governo em saúde, educação, previdência social e assistência social³.
- detalhou-se os gastos e rendas das famílias, agrupadas em 12 tipos - esse tipos de família correspondem à combinação do atributo de localização (rural e urbano) e o nível de escolaridade do chefe agrupado em 6 classes – que assim divididas contemplam 40% da desigualdade de renda no Brasil.
- para comparação, também se calculou os multiplicadores do gasto com juros da dívida pública, das exportações de commodities agropecuárias e extrativas, e do investimento no setor de construção civil.
- por fim, foram realizadas simulações mediante a efetuação de impulsos de 1% do PIB (de 2006) nos diversos tipos de fontes de demanda – gastos públicos sociais, custo do juros sobre a dívida pública, das exportações de commodities agropecuárias e extrativas, e do investimento no setor de construção civil. Cada choque desse gera efeitos e resultados (multiplicadores) diversos em termos de empregos diretos e indiretos, PIB e poder de compra (renda das famílias).

Todos os cálculos basearam-se nos agregados do Sistema de Contas Nacionais de 2006 (IBGE), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (IBGE) de 2006, na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2002-2003. Além disso foram utilizados registros administrativos: (i) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para 2006, para a distribuição dos benefícios de previdência dos servidores públicos; (ii) para a distribuição dos gastos governamentais com saúde entre as famílias

² Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos foram parcialmente analisados e aguardam novos cálculos com base na Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009 (IBGE) divulgada em 2010. Serão divulgados em breve em Nota de Política dedicada à análise de tais regimes.

³ Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos foram parcialmente analisados e aguardam novos cálculos com base na Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009 (IBGE) divulgada em 2010. Serão divulgados em breve em Nota de Política dedicada à análise de tais regimes.

brasileiras, empregou-se uma metodologia baseada no trabalho de Ramos (2001) utilizando-se, alternativamente, o suplemento de saúde da Pnad 2003, bem como os dados do SIA/SIH (DataSUS), da execução orçamentária do Ministério da Saúde (MS) e do SIOPS para estados e municípios; e (iii) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para a desagregação dos dados educacionais.

2.2. Resultados para os efeitos econômicos do gasto social

Os resultados para o crescimento do *produto* após a simulação de um incremento no valor dos gastos públicos sociais de 1% do PIB na matriz, são que ao final do ciclo gerou-se um crescimento do PIB de 1,37%. O multiplicador do gasto social, em termos de PIB, é consideravelmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública, 0,71% (quase o dobro), quase idêntico ao das exportações de commodities, de 1,40%, mas é inferior àquele do investimento em construção civil, 1,54%.

Quanto ao que ocorre com a *renda das famílias* as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB em 2006. O multiplicador do gasto social sobre a renda das famílias é consideravelmente maior que o multiplicador do investimento em construção civil, de 1,14%, e das exportações de *commodities*, de 1,04%.

Não se trata aqui de contrapor o gasto social aos gastos alternativos, pois cada um tem a sua função específica na dinâmica social e econômica do país. Afinal, uma das conseqüências do investimento é justamente a renovação da capacidade ociosa, que é um efeito dinâmico não incorporado ao nosso modelo, se não como pressuposto. Também no caso das exportações, o acesso às divisas internacionais e eventual acúmulo de reservas têm se mostrado de suma importância para a estabilização dos ciclos econômicos no Brasil e, portanto, para a própria estabilidade do gasto social. Trata-se, outrossim, de demonstrar que a ideia de que o gasto social é economicamente inútil não é uma verdade.

Realizando as simulações detalhando por tipos de gastos dentro da área social, observa-se que no que tange ao multiplicador do PIB, o gasto social em educação tem o maior multiplicador dentre os agregados que se investigou, veja abaixo na Tabela 1. Tudo mais constante, ao gastar R\$1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$1,85, pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia. Enquanto isso, R\$1,00 de produtos agropecuários ou oriundos da indústria extrativa de minérios que são exportados gera R\$1,4 de PIB para o país.

Tabela 1 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto

| Tipo de Gasto/Demanda | Multiplicador do PIB (%) | Multiplicador da Renda das Famílias (%) |
|---|--------------------------|---|
| Demanda Agregada (investimento, exportações e gasto do governo) | 1,57 | 1,17 |
| Educação e Saúde | 1,78 | 1,56 |
| Educação | 1,85 | 1,67 |
| Saúde | 1,70 | 1,44 |
| Investimento no Setor de Construção Civil | 1,54 | 1,14 |
| Exportações de <i>Commodities</i> Agrícolas e Extrativas | 1,40 | 1,04 |

Fonte: Elaboração IPEA com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2003 (IBGE).

A explicação está no fato de que a atividade agro-exportadora aloca grande parte de seu valor agregado na remuneração do capital (45%). Esta, por sua vez, flui majoritariamente para as famílias mais ricas, com maior propensão a poupar e importar; logo, uma fatia maior “vaza” para a poupança e para o resto do mundo, saindo do fluxo de geração de renda inicial⁴. Por seu turno, educação e saúde públicas alocam apenas 6,7% e 7,6% de suas receitas em rendas da terra e do capital, respectivamente.

No caso das transferências monetárias, apresentado na Tabela 2, o maior multiplicador do PIB e da renda das famílias pertence ao programa Bolsa Família (PBF). Para cada R\$1,00 gasto no programa, o PIB aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 2,25%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia. A título de comparação, o gasto de R\$1,00 com juros sobre a dívida pública gerará apenas R\$0,71 de PIB e 1,34% de acréscimo na renda das famílias. Ou seja, pelo menos em termos de geração de PIB, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios. Já o programa Bolsa Família gera mais benefícios econômicos do que custa e este benefício é 2 (duas) vezes maior que o benefício gerado pelo pagamento de juros sobre a dívida pública.

As transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios, que são apenas levemente progressivas, têm um efeito multiplicador sobre o PIB substancialmente maior que 1, de 1,23%. A explicação está no fato de que, diante de nossa ainda abissal desigualdade de renda, uma transferência quase neutra atua melhorando fortemente a desigualdade e, assim, a propensão e perfil de consumo da população como um todo.

⁴ Conceito de vazamento: fluxo de gasto das variáveis endógenas para as exógenas, ou seja, alocação de recursos que sai, ao longo do processo de multiplicação de renda, para compor poupança, transferências líquidas de renda ao exterior (maioria via importações e remessas) e impostos e contribuições que voltam para os tesouros estatais.

**Tabela 2 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB
Segundo Tipo de Gasto**

| Tipo de Gasto/Demanda | Multiplicador do PIB (%) | Multiplicador da Renda das Famílias (%) |
|------------------------------------|--------------------------|---|
| Programa Bolsa Família | 1,44 | 2,25 |
| Benefício de Prestação Continuada | 1,38 | 2,20 |
| Regime Geral da Previdência Social | 1,23 | 2,10 |
| Juros sobre a Dívida Pública | 0,71 | 1,34 |

Fonte: Elaboração própria com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2003 (IBGE).

Em geral, as transferências de renda que beneficiam mais os pobres elevam mais o PIB e a renda das famílias. Isso porque pessoas mais pobres tendem a consumir quase toda a sua renda (não podem poupar) e a consomem com produtos de origem nacional, com menos importados em sua cesta de consumo, ou seja, neste caso os vazamentos são bem menores.

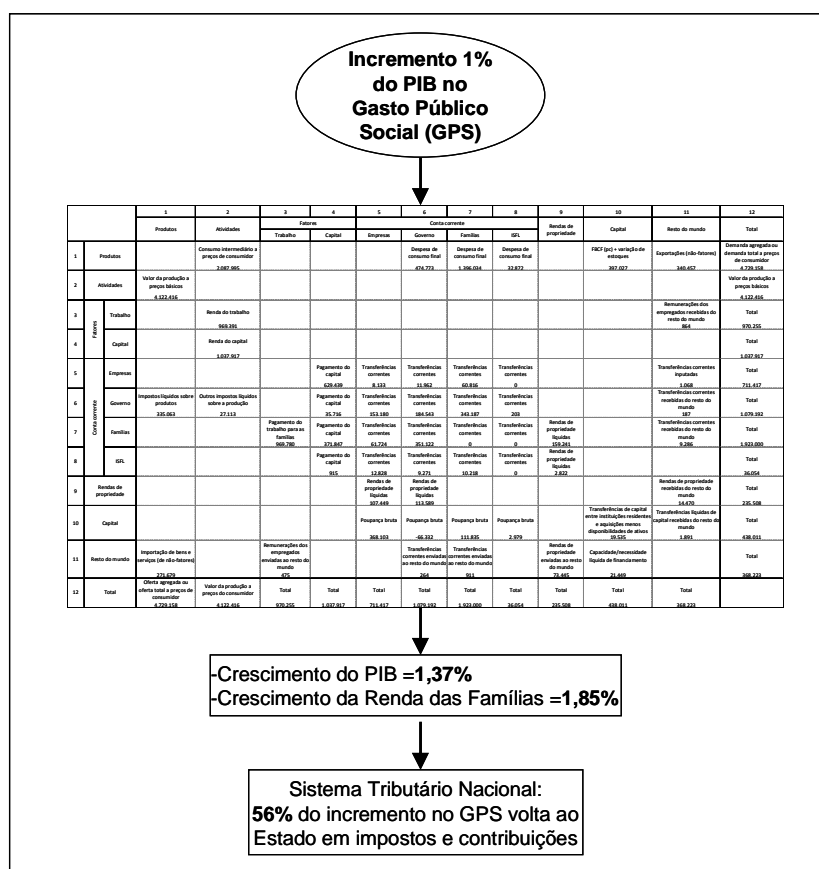
Sabemos que a multiplicação do PIB permite um aumento da arrecadação do governo na forma de impostos, taxas e contribuições sociais. O exercício realizado com a matriz de contabilidade social revelou que 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do tesouro, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou⁵, ver Figura 4, a seguir. Ou seja, isso demonstra que o efeito de multiplicação do PIB permite um aumento das receitas do governo, fazendo com que parte do gasto social se pague no futuro.

Por fim, no intuito de esclarecer o funcionamento do multiplicador, parece útil chamar atenção para a Figura 4, a seguir. A parcela corrente⁶ do gasto público social (principal parte dos gastos) nas três esferas de governo (União, estados e municípios), que totalizou 19,7% do PIB em 2006, inicia o ciclo de geração de renda na economia ao ser incrementado em 1% do PIB. Por meio de três tipos de gasto - transferências monetárias às famílias, pagamento de salários e consumo intermediário de bens e serviços necessários para o funcionamento das atividades de saúde e educação como remédios, produtos hospitalares, eletricidade, merenda escolar, livros didáticos, etc – iniciam-se inúmeros circuitos de renda e gasto até que, ao final, tenhamos um novo nível de renda das famílias e PIB, bem como de arrecadação do governo, poupança, e outros agregados macroeconômicos.

⁵ Esse retorno de 56% do incremento do gasto público social por meio da arrecadação é equivalente a uma carga tributária de 41% do PIB já aumentado em 1,37%. Tal carga tributária é superior à média (de 34% em 2006), justamente porque o gasto social beneficia mais a renda dos pobres e setores médios, os quais pagam mais impostos em proporção à sua renda.

⁶ Estimativa a partir do Sistema de Contas Nacionais, não considera investimentos, amortizações e pagamento de juros, tampouco os saques do FGTS.

Figura 4 – O ciclo de multiplicação de renda do Gasto Público Social



Fonte: Elaboração própria

A renda das famílias resultante desse processo tem agora uma nova distribuição que terá menor ou maior desigualdade em relação à distribuição de renda inicial. Exploramos este ponto a seguir.

2.3 Resultados para os efeitos sobre a distribuição de renda dos gastos sociais

Reconstruídas as novas matrizes de contabilidade social, resultantes dos diversos incrementos nos gastos aqui simulados – gasto público social (educação, saúde, previdência social, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), investimento do setor de construção civil, exportações de commodities agrícolas e extrativas, e gasto com juros sobre a dívida pública – pode-se aferir, não só o multiplicador médio da renda das famílias, mas também o multiplicador da renda de cada um dos 12 grupos de famílias investigadas (mesclando o local de residência e a escolaridade do chefe). Assim, é possível sabermos a variação na distribuição de renda ocorrida a partir do incremento de cada tipo de gasto.

A tabela 3 mostra os efeitos distributivos dos gastos de maneira sintética, com base em variações do que chamamos de índice de Gini “estilizado”, isto é, entre os 12 grupos familiares investigados. Os resultados são consistentes: no caso de saúde e

educação, incorporando-se o consumo destes serviços à renda familiar⁷, ambos são progressivos: o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,1%, devido à educação superior, cujo consumo é de famílias mais ricas. As exportações de commodities, por seu turno, têm efeitos basicamente neutros, ou seja, confirmam a terrível desigualdade de renda que vivemos.

Tabela 3 - Índice de Gini entre tipos de famílias após as simulações e variação percentual em relação ao índice observado (G0 = 0.3805)

| Tipo de Gasto | Gini Entre os Grupos (G1) | Variação do Gini em Relação à Renda Inicial = (G1 - G0) / G0 |
|------------------------------------|---------------------------|--|
| Benefício de Prestação Continuada | 0,3716 | -2,3% |
| Programa Bolsa Família | 0,3723 | -2,2% |
| Saúde Pública | 0,3749 | -1,5% |
| Regime Geral de Previdência Social | 0,3759 | -1,2% |
| Educação Pública | 0,3764 | -1,1% |
| Investimento em Construção Civil | 0,3806 | 0,0% |
| Exportações de Commodities | 0,3807 | 0,0% |
| Juros sobre a Dívida Pública | 0,3809 | 0,1% |

Fonte: Elaboração própria a partir da SAM e de estimativa de distribuição dos gastos com educação e saúde a partir de dados da PNAD-IBGE, MPOG, INEP e SIOPS.

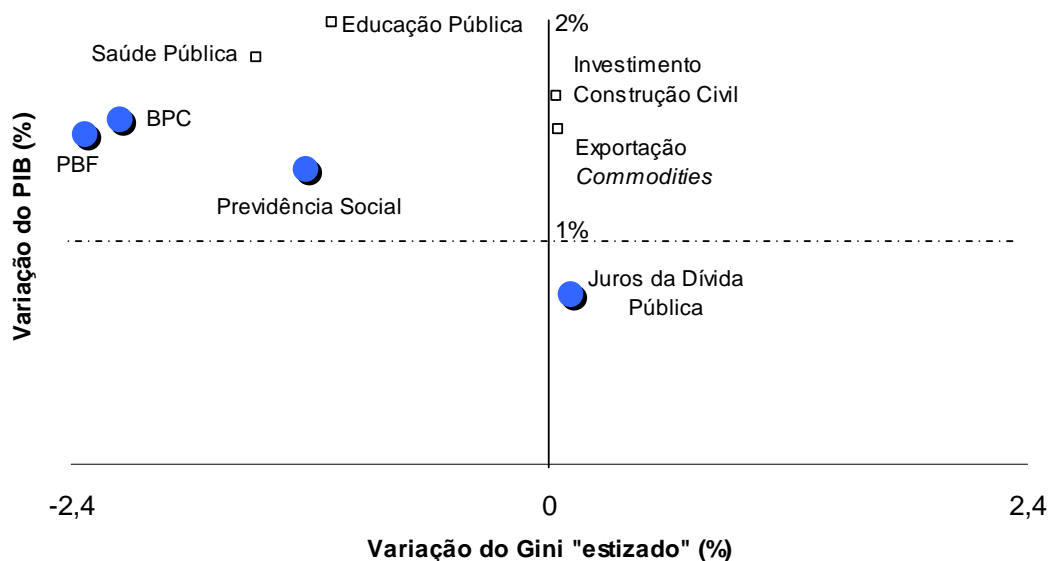
Entre as transferências, gastos incrementais no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15% no índice de Gini estilizado, respectivamente). A previdência social têm efeitos benéficos sobre a desigualdade, reduzindo o nosso índice em 1,2%.

Neste ponto caberia perguntar, são significativas as contribuições de cada política para a queda da desigualdade? Parece-nos que sim. Para que se possa ter um parâmetro de comparação, a melhora recente da desigualdade brasileira entre 2003 e 2008, medida pelo Gini, ocorreu com velocidade média de -1,3% ao ano. Ou seja, alguns gastos sociais mais progressivos, se expandidos, ainda podem contribuir substancialmente para a desconcentração de renda no Brasil.

Em suma, vemos resultados positivos acerca do papel virtuoso do gasto social e, mais especificamente, das transferências de renda direcionadas para os mais pobres. O gráfico 1 mostra o cruzamento dos dados já comentados: no eixo vertical, temos a variação percentual do PIB provocada pelo choque de 1% dele em diversas atividades e transferências; no eixo horizontal, temos a variação percentual do índice de Gini “estilizado” decorrente do mesmo choque.

⁷ É preciso fazer a apropriação do gasto do governo à renda das famílias beneficiárias destes gastos porque estes se comportam como uma transferência às famílias dedicada ao consumo de educação e saúde. Afinal, o consumo do governo não é propriamente dele, mas sim das famílias que se beneficiam desta provisão pública. Se não o fizermos, a comparação dos efeitos dos agregados estudados sobre a distribuição fica prejudicada.

Gráfico 1 – Efeitos de gastos públicos selecionados sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda



Se assumirmos que uma das metas de desenvolvimento nacional é conseguir unir crescimento econômico e igualdade de renda, então todos os gastos do quadrante à esquerda contribuem para este ideal. Vemos que não há, em absoluto, um *trade-off* entre crescimento e equidade, muito pelo contrário: o incremento no gasto do Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, provocam, ao mesmo tempo, uma grande variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha um papel positivo. Já um incremento no pagamento de juros contribui pouco para o crescimento e aumenta a concentração de renda. Além disso, todos os gastos que caírem abaixo da linha tracejada custam mais do que geram de benefícios econômicos: é o caso do gasto com juros.


No que diz respeito aos serviços e atividades produtivas, vemos que os gastos em saúde e educação públicas também geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda. Já o investimento no setor de construção civil e as exportações de *commodities* agrícolas e extrativas, promovem um grande crescimento do PIB, mas reproduzem o nosso, ainda alto, nível de desigualdade.

Considerações finais

As políticas sociais brasileiras formam, hoje, um sistema robusto de estruturas mais ou menos consolidadas, e que materializam uma história de lutas da sociedade brasileira. Esta estrutura aglutina atores sociais, esforços regulatórios, legislativos e jurídicos substanciais, instituições de diversas épocas e tradições. Enfim, é um feito monumental que, na comparação internacional, é apenas equivalente a países de maior renda que o Brasil, denunciando o quanto avançamos.

Não obstante tais políticas mereçam constantes reformulações, mudanças e melhorias, é imperioso reconhecer que até o momento, não existem justificativas aparentes para que o gasto social seja discutido apenas como um fardo para as contas públicas. Pelo contrário, os resultados obtidos neste exercício sugerem que as políticas sociais são absolutamente centrais para que possamos alcançar os objetivos de crescimento econômico e a diminuição das desigualdades.

Mostrou-se, assim, que o gasto social também tem benefícios econômicos. Além de poder ser estrategicamente acionado em momentos de crise econômica, o gasto público social tem um papel fundamental na conciliação dos objetivos de crescimento econômico e distribuição de renda. Nesse sentido, não há dúvidas de que o crescimento do gasto social nos últimos anos foi parte integrante e imprescindível da melhoria das condições de vida da população brasileira.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República