

AJUSTE DO GASTO DA UNIÃO E RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO¹

Raul Velloso
30out06

SUMÁRIO EXECUTIVO

A peça fundamental do ajustamento macroeconômico brasileiro tem sido, desde 1999, a obtenção de superávits primários (excedentes de caixa antes de pagar juros). Isso permitiu conter o crescimento da dívida líquida do setor público, equilibrar o balanço de pagamentos e controlar a inflação. O argumento principal deste trabalho é que o processo de geração de superávit primário está se esgotando, o que representa uma ameaça ao equilíbrio macroeconômico.

O motivo do esgotamento é a virtual impossibilidade de se continuar elevando a carga tributária e cortando investimentos públicos, método até agora utilizado para se gerarem os superávits. A única forma de o País conseguir manter os superávits será através do controle dos gastos correntes. O histórico recente, contudo, mostra que esses gastos crescem de forma acelerada, seja porque a Constituição de 1988 cristalizou uma série de direitos sem a correspondente fonte de financiamento, seja porque a dinâmica político-eleitoral tem estimulado a ampliação dos gastos.

Esse modelo enviesado de ajuste fiscal (gastos correntes crescentes, aumento de carga tributária e corte de investimentos) tornou-se um veneno para o crescimento do País. A carga tributária alta deprime os investimentos; encarece as exportações; desestimula a formalização das empresas, mantendo-as pequenas e improdutivas; aumenta o desemprego, pela elevada tributação da folha de pagamentos; amplia o *spread* bancário, via cunha fiscal. O corte dos investimentos públicos leva à falta de infra-estrutura de portos, estradas e energia necessária à maior produtividade da economia. O alto gasto público corrente significa que parte significativa da renda nacional (cerca de 40% dela) está sendo alocada pelo setor público que tem menos incentivos para ser eficiente que o setor privado, gerando perdas de produtividade que levam a menor crescimento.

¹ Trabalho realizado para o ETCO. As opiniões emitidas neste estudo são de exclusiva e de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO.

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

Para demonstrar o risco de encolhimento do superávit primário e a importância de se controlar o gasto, como condição necessária para a retomada do crescimento econômico, foi feito um levantamento da evolução recente (1995-2006) dos gastos não-financeiros federais e uma projeção da tendência dessa despesa durante os próximos dois mandatos presidenciais (2007-2014). Para cada um dos principais itens da despesa foi desenvolvido um modelo específico de projeção, alguns de elevada complexidade.

No cenário em que se admite que não serão tomadas medidas para conter o gasto, o superávit primário da União, que fechou em 2,9% do PIB em 2005, tende a cair paulatinamente, transformando-se em déficit de 0,6% do PIB, em 2014. Dado que isso representaria um descalabro em termos macroeconômicos (alta da inflação, desequilíbrio do balanço de pagamentos e falência do setor público), certamente o governo tentaria mitigar o problema por meio de novos aumentos de impostos, deprimindo ainda mais o crescimento.

Frente a essa ameaça, criou-se um cenário alternativo em que uma série de medidas de controle do gasto seria adotada. Nesse caso, o superávit primário, partindo de 2,3% do PIB em 2006, seria crescente em todo o período de projeção, chegando a 3,3% do PIB, em 2014. Isso permitiria reduzir a dívida pública de forma mais intensa, diminuir a carga tributária e retomar investimentos em infra-estrutura. O resultado seria um ciclo virtuoso de crescimento econômico com ajuste fiscal e redução do peso do Estado sobre a economia.

De forma simplificada, as medidas que compõem o cenário de ajuste são:

1. instituir limite máximo para a despesa de pessoal dos Poderes Judiciário e Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, que não poderá crescer acima da inflação;
2. instituir limite máximo para a despesa de pessoal do Poder Executivo, que não poderá crescer acima da taxa de crescimento do PIB;
3. estabelecer reajuste real zero para o valor unitário dos benefícios puramente assistenciais ou de elevado cunho assistencial;
4. elevar a idade mínima da aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais de 55 para 60 anos no caso das mulheres, e de 60 para 65 anos no caso dos homens, o que igualaria as idades mínimas da aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais às dos urbanos;
5. reduzir, de 0,31 para 0,25, o “componente de proporção” utilizado no cálculo do fator previdenciário;
6. fixar a idade mínima, para as aposentadorias por tempo de contribuição, em 55 anos para mulheres e 60 anos para homens;
7. elevar a idade mínima, para percepção do benefício da LOAS, de 65 para 67 anos;
8. retirar a exigência de piso nos gastos em saúde da União.

I – Introdução

O presente estudo tem por objetivo demonstrar que:

- 1) o modelo de ajuste fiscal adotado pelo Brasil desde 1999, baseado em aumento da carga tributária e corte dos investimentos públicos, simultaneamente à expansão dos gastos correntes, **deprime o crescimento econômico e não é sustentável no longo prazo;**
- 2) está próximo o momento de esgotamento desse modelo, o que coloca no horizonte o risco de uma crise fiscal que desestabilizaria o equilíbrio macroeconômico, com riscos de retorno da inflação, desequilíbrio no balanço de pagamentos, aumento da pobreza e baixa perspectiva de crescimento econômico;
- 3) a mudança do modelo de ajuste fiscal, passando para a geração de superávits primários por meio do controle da despesa corrente, não só é viável e sustentável a longo prazo, como também colocaria o País em um ciclo virtuoso de consolidação do equilíbrio fiscal simultaneamente à aceleração do crescimento.

Para demonstrar as teses acima listadas, fez-se um exercício de projeção das contas primárias da União para o período 2007-2014, que cobre os próximos dois mandatos presidenciais. Em um cenário sem mudança na política de gastos correntes, chega-se a 2014 com um déficit primário de 0,6% do PIB - resultado inequivocamente desastroso.

Nesse contexto, foram concebidas oito medidas de controle do gasto corrente, principalmente nas áreas de previdência social e despesa de pessoal. Essas medidas seriam suficientes para estabelecer uma trajetória crescente do superávit primário que, em 2014, alcançaria 3,2% do PIB.

Fica demonstrado que o ajuste do gasto corrente da União é viável e permitiria um crescimento mais acelerado da economia, em virtude de redução da carga tributária; queda mais acelerada dos juros reais de equilíbrio (via redução da dívida pública) e recuperação do investimento público em infra-estrutura.

O estudo divide-se em cinco seções e um apêndice. Após esta introdução, a seção II analisa a relação causal entre ajuste fiscal via elevação de receitas, sem controle do gasto corrente, e o baixo crescimento e permanente risco de crise fiscal. Na seção III, são enunciadas as hipóteses e projeções das contas públicas em um cenário sem mudança de tal modelo de ajuste fiscal. Na seção IV, são apresentadas oito propostas de controle do gasto corrente primário da União e projetado o efeito dessas medidas nas contas públicas. A seção V contém as conclusões. No apêndice, ao final do trabalho, apresenta-se um elenco bem mais amplo de propostas, envolvendo não apenas as propostas específicas de cortes de gastos indicadas anteriormente, como propostas complementares, inclusive no tocante à carga tributária, para deixar claro que nenhum programa de ajuste fiscal deve se esgotar num determinado conjunto de medidas de cortes de gastos, por mais necessárias que essas medidas se afigurem.

II – Expansão do gasto público corrente: ameaça permanente de crise fiscal e baixo crescimento

Desde 1988, com o advento da nova carta constitucional, o Brasil vem operando em um modelo de crescimento do gasto público, particularmente do gasto público corrente. Está estabelecida a contínua expansão do “direito” de receber recursos públicos (benefícios do INSS, atendimento médico-hospitalar, renda mínima, transferências para estados e municípios, salários de servidores, etc.). Ao longo dos anos cresceu o rol de gastos que, por lei, o governo é obrigado a fazer. Não houve a preocupação de examinar-se se cada novo gasto estaria adequadamente coberto por fontes de financiamento. Tampouco se realizou uma análise de custo-benefício, para verificar se os ganhos dos grupos favorecidos pelos gastos superavam os custos em termos de inflação, aumento de carga tributária, perda de dinamismo na geração de empregos, queda de competitividade das exportações etc.

O crescimento e o equilíbrio macroeconômico (inflação e balanço de pagamentos) tornaram-se objetivos secundários, que precisavam se ajustar à rigidez do gasto. As decisões econômico-fiscais do País, nas últimas duas décadas, sempre partiram do pressuposto de que o gasto corrente é rígido, e que os ajustes têm que ser feitos nas demais variáveis. É preciso equilibrar as contas públicas? Então que se cortem os investimentos e se aumente a carga tributária, pois a despesa corrente, em boa medida, resulta de determinação constitucional, além de ser politicamente intocável. É preciso recuperar parte das receitas da a União, que foram transferidas a estados e municípios? Então, que se criem contribuições sociais, em vez de rever os coeficientes de partilha dos recursos.

Dada a rigidez e tendência crescente do gasto, sempre paira sobre o País o risco de uma crise fiscal. A tarefa número um dos gestores da política econômica passou a ser, então, evitar essa crise. Relembrando frase célebre atribuída a Mário Henrique Simonsen, “a inflação aleija e o balanço de pagamentos mata”. Para que o desequilíbrio fiscal não afete os “fundamentos da economia”, e não sejamos “aleijados” ou “mortos” pelo desequilíbrio macroeconômico, retornando ao caos do período 1985-94 (disparada da inflação, crise no balanço de pagamentos, moratória da dívida pública), cabe aos *policy makers* a dura tarefa de, continuamente, aumentar impostos e cortar investimentos públicos, para gerar superávits primários e impedir que a dívida pública entre em trajetória de crescimento insustentável.

Nesse cenário, o crescimento econômico vira a última das prioridades. Não só o governo “não tem tempo” para estabelecer uma estratégia de crescimento, como também a necessidade de manter o equilíbrio fiscal, em um quadro de gasto corrente rígido e crescente, produz efeitos colaterais que deprimem o crescimento econômico. O resultado é uma taxa média de crescimento real do PIB, no período 1988-2005, de sofríveis 2% ao ano.

Não é difícil entender porque um modelo de gastos correntes crescentes, compensados por aumentos na tributação e corte nos investimentos públicos “mata” o crescimento econômico. No que toca a carga tributária, há pelo menos cinco fatores que deprimem o crescimento. Em primeiro lugar, a alta tributação reduz o retorno líquido dos investimentos privados, implicando a redução desses investimentos. Em segundo lugar, ainda que se tente lançar mão de mecanismos de desoneração tributária das exportações, nunca é possível desonerar totalmente os produtos vendidos ao exterior (veja, por exemplo, as dificuldades dos exportadores para se ressarcirem dos créditos acumulados do ICMS).

Em terceiro lugar, a tributação de produtos importados aumenta o preço final desses bens e impede que o aumento das exportações (gerado, por exemplo, por um aumento nos preços internacionais das *commodities*) leve a um aumento correspondente das importações. O resultado é o acúmulo de grandes saldos comerciais, valorizando a taxa de câmbio e reduzindo a competitividade externa de diversos setores produtivos do País.

Em quarto lugar, a tributação sobre a folha de pagamento das empresas desestimula a criação de empregos e joga as empresas menores na informalidade. Sendo informais, essas empresas não têm acesso a crédito e não podem crescer, perdendo a oportunidade de obter ganhos de produtividade e de escala.

Por outro lado, as grandes empresas, que são as únicas capazes de arcar com os custos (administrativos e fiscais) de uma infundável teia de impostos, sentem-se menos ameaçadas pelo surgimento de concorrentes, pois o crescimento das pequenas e médias empresas é barrado pela carga fiscal. O resultado é uma menor concorrência e, conseqüentemente, menor estímulo à busca de eficiência e inovação, que levariam à aceleração do crescimento econômico.

Em quinto lugar, o financiamento implícito de parcela da elevada dívida pública, por meio de depósitos compulsórios das instituições financeiras no Banco Central, introduz um custo adicional na formação da taxa de juros. O resultado é um elevado *spread* bancário que torna o custo de investir ainda maior.

Os cortes nos investimentos públicos, por sua vez, provocam uma evidente deficiência na infra-estrutura de transportes e energia que reduzem o potencial de crescimento da economia. Isso ocorre pela inexistência do impacto direto dos investimentos públicos no crescimento do PIB; pela perda de oportunidade de se obterem ganhos de produtividade como, por exemplo, aqueles decorrentes de maior velocidade e menor custo no transporte das cargas; e pela existência de gargalos que impedem a expansão do produto potencial, o que pode ser ilustrado pela recessão provocada pelo apagão de 2001.

Além disso, na estratégia de conter investimentos inclui-se a prática governamental de atrasar os pagamentos a empresas que já realizaram obras, como forma de equilibrar o caixa do governo. Isso acaba induzindo as empresas a incluir em seus preços o custo financeiro da demora para receber os pagamentos. Os investimentos públicos acabam saindo mais caros, o que diminui, ainda mais, a capacidade governamental de estimular o crescimento via investimento público.

Nesse contexto de baixo potencial de crescimento da oferta de bens e serviços pela economia, qualquer fenômeno que leve a uma expansão da demanda (por exemplo, uma expansão da economia internacional que resulte em aumento do emprego e da renda nacionais), cria risco de inflação. O Banco Central, para afastar essa possibilidade, eleva a taxa de juros reais. Ao fazê-lo, não só esfria a demanda (seu objetivo), mas também reforça o alto custo do investimento (já prejudicado pela alta carga tributária); o que retroalimenta o processo de baixo crescimento econômico.

Os gastos correntes crescentes também dão a sua contribuição para o baixo dinamismo da economia. Quando 40% da renda nacional passam pela mão do governo (37% de carga tributária mais 3% de déficit nominal), isso significa que o governo absorve

esse percentual da riqueza produzida anualmente no País e, em seguida, reinjeta esses valores na economia por intermédio do gasto público. Ocorre que os burocratas e políticos que tomam as decisões de como gastar esse dinheiro não têm incentivos para fazê-lo da forma mais eficiente. Frase atribuída a Milton Friedman esclarece que “quando você compra algo para você, com o seu dinheiro, você se preocupa com o custo e a qualidade do produto adquirido; quando compra algo para os outros, com o seu dinheiro, preocupa-se somente com o custo; quando compra para você, com o dinheiro dos outros, preocupa-se apenas com a qualidade”. O gasto público é feito por alguém que compra algo para os outros e com o dinheiro dos outros. O resultado é que o burocrata e o político têm pouca preocupação tanto com o custo quanto com a qualidade do gasto público. O resultado, mais uma vez, é a baixa produtividade da economia (funcionários em excesso, despreocupação com a qualidade do serviço prestado, desinteresse em economizar no uso de materiais de consumo, etc).

Outro fenômeno decorrente dos altos gastos públicos que afeta o crescimento é o que se convencionou chamar de “caça a rendas” (*rent seeking*). Esse fenômeno consiste no fato de que as pessoas, ao verem boa parte da renda nacional passar pela mão do governo, vão tentar buscar estratégias para obter parte dessa renda. Com isso, os indivíduos e empresas passam a empregar o melhor dos seus esforços e inteligência com o objetivo de se apropriar de uma renda já existente, que está nas mãos do governo, em vez de direcionar suas energias para criar renda nova. Assim, muitas vezes vale mais a pena, para uma empresa, investir em atividades de *lobby* e financiamento de campanha eleitoral, do que investir em inovações tecnológicas que gerem novos produtos. Do ponto de vista dos indivíduos, talvez valha mais a pena usar seu tempo em militância partidária, que garanta um emprego público quando o partido vencer a eleição, do que gastar horas estudando para se tornar um profissional tecnicamente competente. Os relacionamentos pessoais, que abrem portas no governo, passam a ser ativos tão ou mais valiosos que ações de empresas. Os escritórios de advocacia rapidamente percebem que processar o Estado, aproveitando-se de lacunas na legislação, é mais lucrativo do que se especializar em estabelecer contratos privados que dêem segurança jurídica e viabilizem novos empreendimentos privados. É fácil perceber que existem amplos espaços para corrupção em todos esses mecanismos.

Em suma, o crescimento econômico não só é a última das prioridades, como também é severamente prejudicado em um contexto em que o objetivo primeiro é manter o crescimento do gasto corrente; gerando equilíbrio fiscal com as variáveis que restam: aumento da carga tributária e corte do investimento público.

Mas os problemas não param aí. Além do alto custo desse modelo, ele tende naturalmente ao esgotamento. Em algum momento não se poderá continuar aumentando a carga tributária sobre a sociedade, sob pena de o governo absorver tudo o que o setor privado produz. Também não se pode cortar cada vez mais o investimento público, pois em algum momento ele chegará a zero. Quando se chegar a esse limite, o modelo estará esgotado e nada mais haverá para se fazer do que desistir da idéia de se manter intocado o crescimento dos gastos correntes.

Já estamos próximos do esgotamento desse modelo. A carga tributária total chegou a 37% do PIB, sendo a carga tributária da União de 26,2%. A sociedade está repudiando novos aumentos de impostos e, nos últimos anos, frente a essa pressão, o governo já baixou diversas medidas de desoneração tributária. Os investimentos da União chegaram a escassos 0,5% do PIB, com a infra-estrutura pública em estado de grande deterioração. Enquanto isso, o gasto corrente continua sua trajetória de acelerado crescimento, passando

de 14,9% para 17,6% do PIB entre 1995 e 2005. Dado que durante esse período o PIB cresceu, em termos reais, 24,4%, o crescimento real do gasto foi de 45,2% no período, ou 3,8% ao ano.

Ou o governo enfrenta de frente o problema do gasto corrente excessivo ou o País terá de se contentar com o crescimento pífio dos últimos anos. E o governo que tomar posse em 2007 terá de fazê-lo nos seus primeiros dias, pois só terá essa oportunidade para angariar apoio político para as duras medidas que se farão necessárias. À medida que o tempo passa sabe-se que os governos perdem força, especialmente em segundo mandato. Do contrário, será necessária uma crise para mobilizar a sociedade em busca de uma solução, algo obviamente muito arriscado e, como um todo, indesejável para a sociedade.

Nesse contexto, o presente trabalho procura sugerir medidas de ajuste fiscal de impacto, quantificando os seus respectivos efeitos. Construimos, inicialmente, um cenário para o caso em que não haja mudança no padrão atual de política fiscal. Parte-se do pressuposto de que se chegou ao teto da receita tributária e que, nos próximos anos, não será possível obter ganhos expressivos de arrecadação. Isto posto, projetou-se o crescimento futuro da despesa primária da União (despesa total menos juros) no mesmo ritmo do passado recente. Considerou-se, também, uma leve recuperação dos investimentos públicos ao longo dos anos, com base na hipótese de que não se poderá comprimir, *ad infinitum*, essa despesa. O resultado é uma forte deterioração do resultado primário, indicando o risco de desestabilização macroeconômica (inflação, desequilíbrio do balanço de pagamentos, moratória da dívida pública).

Em contraposição a esse cenário, foram concebidas algumas medidas de controle do gasto primário – em especial das despesas de maior valor e que têm crescido em ritmo mais acelerado (basicamente, previdência e pessoal). Com isso, construiu-se um cenário em que se abandona o modelo pós-1988 de prioridade para o crescimento do gasto. O resultado é um superávit primário crescente e sustentável que, conjugado a um crescimento econômico mais acelerado, será capaz de criar um ciclo virtuoso de crescimento econômico com ajuste fiscal e redução do peso do Estado sobre a economia.

A próxima seção aborda o cenário em que não há mudança dos pressupostos atuais da política econômica.

III – Cenário sem mudança de política fiscal: expansão do gasto público corrente, baixo crescimento e ameaça permanente de crise fiscal

A tabela 1 apresenta os grandes números da performance fiscal recente da União em porcentagem do PIB. Percebe-se, em primeiro lugar, que 1999 foi um divisor de águas. A partir desse ano foram gerados superávits primários crescentes. E isso se fez primordialmente pela elevação da receita em ritmo mais acelerado que a despesa. Comparando o ano de 2006 com o ano imediatamente anterior ao início do ajuste fiscal (1998), temos um crescimento da receita equivalente a 4,4 pontos percentuais do PIB, com a despesa crescendo 2,8 pontos percentuais. Ou seja, como afirmado acima, o ajuste foi feito, primordialmente, a base de aumento de receitas, pois o gasto continuou crescendo de forma acelerada.

Tabela 1 – Grandes números da performance fiscal da União – 1995-2006, em % do PIB.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Varição % 1998- 2006
Receita Líquida (A)	15,5	14,7	15,6	17,2	18,3	18,1	19,1	20,0	19,5	20,2	21,3	21,6	26,0
Despesa não-financeira (B)	14,8	14,5	15,4	16,5	16,1	16,1	17,3	17,9	17,3	17,4	18,5	19,3	16,7
Pessoal	5,6	5,3	4,8	5,0	5,1	5,1	5,4	5,4	4,9	4,8	4,9	4,9	-1,6
Benefícios do RGPS	5,0	5,3	5,4	5,8	6,1	6,1	6,3	6,4	6,9	7,1	7,6	7,8	34,4
Seg.desemprego e abono	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	39,0
Benef. LOAS e RMV	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	154,7
Transf. diretas de renda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	...
Saúde (excl.investim.)	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3
Outras desp.corr.	2,1	1,9	2,8	2,9	2,3	1,9	1,9	2,7	2,4	2,2	2,6	2,7	-8,2
Investimento da União	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,9	1,2	0,8	0,4	0,5	0,5	0,7	23,5
Erros e Omissões (C)	-0,2	0,2	-0,5	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	
Resultado Primário (D) = (A)- (B)+(C)	0,5	0,4	-0,3	0,6	2,4	1,9	1,8	2,4	2,5	3,0	2,9	2,3	

Fonte dos dados básicos: Ministérios do Planejamento, Fazenda e Previdência, e Banco Central. Elaboração do autor.

Nota: Os dados de 2006 referem-se a estimativas do Poder Executivo realizadas em março de 2006. Os dados de pessoal para os anos de 2005 e 2006 não incluem a despesa com pessoal do Governo do Distrito Federal nas áreas de saúde e segurança, pagas pela União. Tal despesa equivale a aproximadamente 0,2% do PIB.

O item de despesa de maior valor é o pagamento de benefícios no Regime Geral de Previdência Social, que engloba aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais da previdência dos trabalhadores do setor privado. Não só é uma despesa elevada, como também vem crescendo de forma acelerada e consistente. Por isso será um dos principais focos de análise deste trabalho.

O segundo maior item de despesa é relativo ao pagamento de pessoal ativo e inativo da União. A princípio essa despesa parece estar sob controle, uma vez que, no período apresentado na tabela, ela oscilou em torno de 5% do PIB. Todavia, por trás dessa aparente tranquilidade, há sinais preocupantes. Em primeiro lugar, porque, em termos reais (descontando-se apenas a inflação), a despesa cresceu, embora tenha crescido em ritmo um pouco inferior ao PIB. Em segundo lugar, porque há distorções estatísticas na série, visto que a partir de 2005 as despesas de pessoal do Distrito Federal, que são parcialmente financiadas pela União, deixaram de constar da rubrica pessoal e passaram para o Fundo Constitucional do DF. Essa despesa equivale a aproximadamente 0,2% do PIB. Em terceiro lugar porque, como se verá a seguir, mudanças substanciais na política de pessoal no Governo Lula apontam para uma tendência de crescimento mais acelerado dessa despesa nos próximos anos.

Deve-se perceber que as despesas de benefícios do RGPS e de pessoal representam 66% da despesa primária total. Assim, qualquer programa de controle do gasto da União deve focar atenção nesses dois itens.

A tabela 1 ressalta a forte rigidez da despesa, visto que apenas dois itens (pessoal e outras despesas correntes) cresceram em ritmo inferior ao PIB. Isso indica que os aumentos de riqueza da sociedade são rapidamente absorvidos pelo setor público e pelos grupos beneficiários das despesas públicas. Chama atenção o rápido crescimento dos benefícios sociais pagos ao abrigo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que representa o pagamento de um salário mínimo a idosos e deficientes físicos de baixa renda. Nessa mesma rubrica está incluído o programa Renda Mensal Vitalícia (RMV), que

é um programa em extinção, substituído pela LOAS. Também crescem bastante os programas de transferência direta de renda às famílias (atualmente representados pelo Bolsa-Família). LOAS/RMV e transferências diretas saem de 0,1% do PIB, em 1995, para 1,0%, em 2006.

Os investimentos públicos, por sua vez, transformaram-se em variável de ajuste, sendo comprimidos sempre que o aumento da receita não é suficiente para garantir o superávit primário programado para o ano. Assim, há anos em que o investimento consegue se recuperar, como em 2000 e 2001. Mas logo em seguida eles retornam para a pouco significativa média de 0,6% do PIB.

As próximas subseções analisam de forma detalhada cada um dos itens apresentados na tabela 1, apresentando e justificando as hipóteses nas quais se baseiam as projeções do gasto para o período 2007-2014 em um **cenário sem mudança** do perfil atual do gasto público. É relevante ressaltar que, coerente com o argumento de que o modelo de expansão do gasto público deprime o crescimento econômico, admitiu-se como a hipótese que o PIB crescerá 2,2% ao ano (taxa de crescimento média observada no período pós-Constituição de 1988), nesse cenário sem mudança.

III.1 – Despesa de Pessoal

Apesar da aparente estabilidade da despesa de pessoal, em proporção do PIB, nos últimos anos, mostrada na tabela 1, alguns fatores são preocupantes e existe o risco dessa despesa entrar em trajetória de crescimento.

Para se analisar a despesa de pessoal é preciso, antes de tudo, ter em mente que se trata de uma despesa rígida, no curto prazo, uma vez que não se pode reduzir ou recusar o pagamento de salários e aposentadorias de servidores, que têm seus valores fixados em lei. Essa rigidez pode ser flexibilizada no médio e longo prazo, por intermédio de medidas de gestão que tenham efeito sobre a folha de pagamento (racionalização das contratações, privatização, extinção de órgãos, moderação nos reajustes reais de salários, etc.). Contudo, a margem de manobra não é grande, pois a estabilidade no emprego dificulta as demissões. Ademais, quase metade da folha de pagamento da União refere-se a inativos e pensionistas (43% em 2005), o que dificulta ainda mais o ajuste pela via da redução de pessoal.

Uma política equivocada de pessoal, com a contratação desnecessária ou excessiva, ou elevações exageradas na remuneração, gera despesas extras, de baixa qualidade e de difícil compressão, para os cinquenta anos seguintes, pois depois de trinta anos de trabalho o servidor se aposenta e, ao falecer, deixa pensão.

Nessa perspectiva de despesa rígida e perpetuadora de desequilíbrios, cabe chamar atenção, em primeiro lugar, para o aumento da participação, nessa despesa, dos Poderes e órgãos com autonomia orçamentária (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas).

Tendo em vista que Executivo, Legislativo e Judiciário são Poderes “independentes e harmônicos entre si” (CF, art. 2º), a Constituição tratou de garantir ao Judiciário, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas (subordinado ao Legislativo) autonomia administrativa e financeira. O Ministério Público, por sua vez, ainda que seja um órgão da estrutura do Poder Executivo, ganhou a mesma autonomia, para poder exercer, com

liberdade, a sua função de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127).²

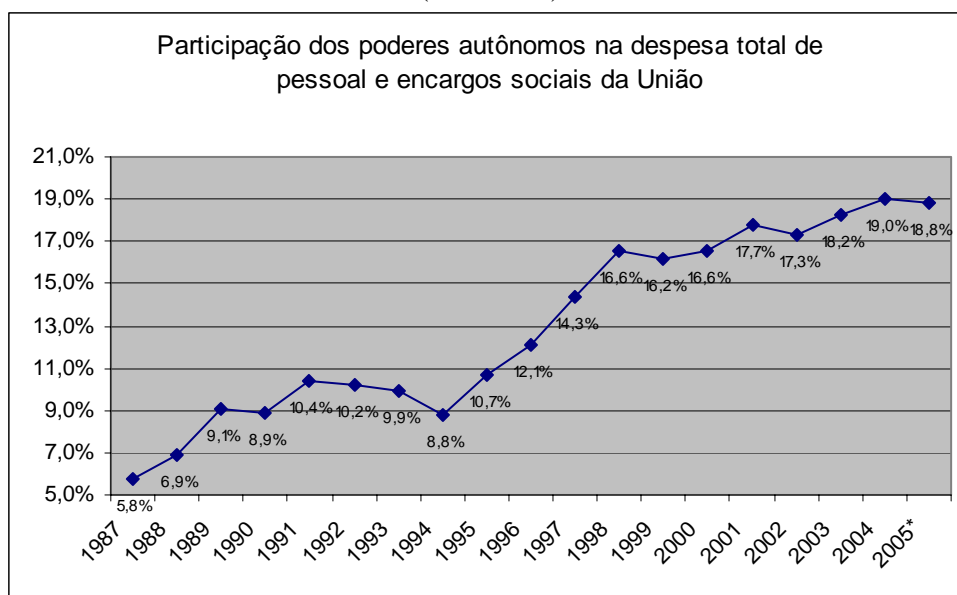
A idéia por trás desses dispositivos é a de manter o equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo, administrador das finanças públicas, tolha a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes por meio do racionamento de seus recursos financeiros e materiais.

E é por isso que consta na Constituição o art. 168, que veda o contingenciamento da despesa dos Poderes e órgãos autônomos, determinando a entrega, ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público, o valor integral registrado no orçamento em parcelas mensais. Ou seja, os cortes promovidos pelo Poder Executivo para ajustar a despesa pública à arrecadação efetivamente observada não atingem os Poderes e órgãos autônomos.

A construção constitucional que, corretamente, foi criada para impedir eventuais manipulações e pressões por parte do Executivo, acabou gerando oportunidades para que as burocracias dos Poderes e órgãos autônomos crescessem e se apropriassem de parcelas cada vez maiores do orçamento público.

O gráfico 1 registra o meteórico crescimento da participação dos Poderes e órgãos autônomos na despesa total de pessoal, que passa de irrisórios 5,8%, em 1987, para 18,8% em 2005. Em termos de proporção do PIB, essa despesa passou de 0,20% do PIB, em 1987, para 0,97% do PIB, em 2005. Considerando o crescimento real do PIB no período (47%), isso significa que, em termos reais, a despesa foi multiplicada por 7!

(Gráfico 1)



Fonte: Balanços Gerais da União e Boletim Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento, dez 2005.

Nota: os dados de 2005 referem-se ao período dezembro de 2004-novembro de 2005.

Até o presente foi possível conciliar controle da folha de pagamento com o crescimento da despesa dos Poderes e órgãos autônomos porque o contingente de servidores do Executivo é muito superior ao dos demais Poderes. Com isso, ao reprimir as

² Essa autonomia está expressa nos seguintes dispositivos da Constituição: art. 51, inciso IV, art. 52, inciso XIII, art. 99, § 1º, e art. 127, § 2º.

contratações e os salários de seus servidores, o Executivo compensa a ação em sentido contrário dos demais poderes. O resultado foi um crescimento moderado da despesa total. A tabela 2 mostra essa realidade. Observa-se ali que, enquanto a despesa total teve crescimento real de 20% no período de 10 anos, a despesa do Poder Judiciário cresceu 133%, a do Ministério Público 114% e a do Legislativo 63%! O ônus do controle da despesa recaiu sobre o Executivo, cuja despesa de pessoal elevou-se em apenas 12%.

Tabela 2 – Despesa de pessoal da União por Poderes

R\$ milhões de junho de 2005

	EXECUTIVO SEM M. PÚBLICO	MINISTÉRIO PÚBLICO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	TRANSF. INTERGOV.	TOTAL	TOTAL SEM TRANSF. INTERGOV.
1995	67.698	611	2.595	5.574	5.603	82.081	76.478
1996	63.277	595	2.695	5.941	3.833	76.341	72.508
1997	62.940	723	2.980	7.426	3.594	77.663	74.069
1998	63.919	863	3.130	9.406	3.612	80.930	77.318
1999	66.875	738	3.223	9.668	3.682	84.186	80.504
2000	70.494	994	3.110	10.692	3.975	89.265	85.290
2001	73.162	1.123	3.464	11.998	3.997	93.744	89.747
2002	77.672	1.267	3.832	12.150	4.581	99.502	94.921
2003	72.266	1.431	3.968	11.633	4.160	93.458	89.298
2004	76.557	1.418	4.276	13.274	4.373	99.898	95.525
2005	75.845	1.310	4.225	13.000	4.303	98.683	94.380
Var % 2005/1995	12	114	63	133	-23	20	23

Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento, dez. 2005 e SIAFI.

Nota: para o ano de 2005, incluem-se, nas Transferências Intergovernamentais, R\$ 4.286 milhões relativos a transferências ao DF para pagamento de pessoal.

Ocorre que, ao longo do Governo Lula, a política de reprimir a despesa com pessoal do Poder Executivo foi paulatinamente abandonada. Foram retomadas as contratações por concurso, ampliados os cargos de confiança e concedidos aumentos salariais reais para quase todas as carreiras. Foram 136 leis ou medidas provisórias, que criaram 53,6 mil cargos, representando um aumento de 12% no número de vagas no serviço público, em relação ao final do ano de 2002. Essas medidas legais também reajustaram gratificações, reformularam planos de cargos e salários e elevaram tabelas de remuneração. O impacto financeiro dessas medidas ainda não aparece nos dados relativos a 2006 (vide Tabela 1) porque seu impacto financeiro está diferido para os próximos anos.

Deve-se ter em conta que o que fez a despesa total de pessoal se manter relativamente constante, durante o segundo mandato de FHC, foi a redução do efetivo de pessoal do Executivo, graças às privatizações, informatização de funções e terceirizações. Mas o Governo Lula travou as privatizações, promete reverter as terceirizações (substituindo terceirizados por servidores contratados) e decidiu que vai recompor o quadro do funcionalismo de modo geral.

Também se deve considerar a elevada idade média do funcionalismo, que indica a necessidade de contratação de pessoal nos próximos anos para substituir os que se aposentarão ou falecerão: 74% dos servidores do Executivo têm mais de 40 anos e 32% têm mais de 50 anos.

No rastro das medidas de aumento de salários e contratações no âmbito do Poder Executivo, os demais Poderes encontraram espaço político para uma nova rodada de reajustes. Somente a reformulação do plano de cargos e salários do Judiciário, já aprovado, tem impacto estimado de R\$ 5,2 bilhões a partir de 2007. O novo plano de carreira dos servidores da Câmara dos Deputados também foi aprovado, com elevação da despesa estimada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em R\$ 508 milhões/ano.

Portanto, parece estar havendo uma mudança estrutural na despesa de pessoal. A despesa do Executivo era a âncora que segurava a despesa total, enquanto os demais Poderes estavam livres para contratar e reajustar salários. Agora, a recomposição salarial e a contratação de novos servidores, no Executivo, soltou essa âncora. A rigidez da despesa (dada pela estabilidade no emprego e pelo grande percentual de inativos e pensionistas) dificulta o retorno ao patamar anterior de despesa. O possível resultado é a ascensão da despesa de pessoal em proporção do PIB a partir de 2007.

Com base nesse diagnóstico, formularam-se hipóteses para a projeção da despesa com **pessoal ativo**. Os fatores determinantes da despesa são, por definição, o quantitativo de servidores e a sua remuneração (aqui medida pela despesa média por servidor):

Hipóteses sobre a remuneração:

- 1) os poderes autônomos continuam elevando sua despesa real média por servidor, conforme ocorreu nos últimos 10 anos, uma vez que não sofrem maiores constrangimentos legais ou políticos ao fazê-lo;
- 2) os civis do Poder Executivo conseguem elevar a taxa real média de variação de sua despesa média por servidor de 4,2% (período 1996-2004) para 5%;
- 3) os militares conseguem recuperar gradualmente, nos próximos dez anos, a diferença histórica na relação entre suas remunerações e a dos civis do Poder Executivo (exceto Ministério Público – incluído nos Poderes autônomos). A média histórica da relação entre a despesa média com a remuneração dos dois grupos é de 57% (período 1996-2004). Em 2004, a relação estava em 44%. Isso significa reduzir sua diferença em relação aos civis em 1,3 ponto percentual ao ano.

Hipóteses sobre o quantitativo:

- 1) o Poder Executivo Civil (exceto Ministério Público) mantém sua taxa de crescimento do quantitativo observada no Governo Lula, em vista da decisão política de ampliar quadro, da idade média elevada dos servidores, da interrupção das privatizações e das terceirizações.(isso resulta em um crescimento anual projetado de 0,7%);
- 2) os militares também mantêm sua taxa de crescimento do governo Lula, mas toma-se como base não o ano de 2002 (quando o efetivo caiu muito devido à dispensa de recrutas), mas sim a média do período 1996-2001, como forma de ter uma base de comparação mais realista (isso resulta em um crescimento anual de 3,1%);
- 3) os Poderes autônomos mantêm seu ritmo mais intenso de contratação. No entanto, não se pode esperar que o crescimento do efetivo desses poderes se faça a uma taxa tão elevada quanto à do passado recente, dado que o impulso inicial decorrente da autonomia concedida pela Constituição de

1988 tende a perder força no tempo, do contrário as repartições ficariam congestionadas por um grande número de servidores. Toma-se, então, como parâmetro, 60% da taxa anual de crescimento de 1996 até 2004. Isso significa um crescimento anual de 1,6% no Judiciário, 2,2% no Legislativo e 3.3% no Ministério Público.

Para projetar a despesa dos **inativos e pensionistas**, foi utilizado, para o caso dos civis, modelo atuarial semelhante ao que usado pelas áreas técnicas do governo federal ligadas ao assunto. No caso dos militares, a falta de informações levou à adoção das mesmas hipóteses previstas no projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2007.

A tabela 3 apresenta o resultado das projeções. Ela inclui os valores de 2006, base das projeções, e os valores estimados para 2007-2014. Dois resultados chamam a atenção. O primeiro é a trajetória de forte alta da despesa do Poder Executivo (civis e militares), decorrente, em parte, da mudança de política adotada no Governo Lula. O segundo é o fato de que os Poderes autônomos deixam de ser pouco relevantes no computo total da despesa. O resultado final é uma inversão da atual trajetória da despesa, que deixa de flutuar em torno de 5% do PIB, chegando a 5,8% em 2014.

Tabela 3 – Projeção da despesa de pessoal: cenário sem mudança de política
% PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal Total	4,94	4,95	5,05	5,15	5,26	5,38	5,52	5,66	5,80
Poderes autônomos	0,99	1,02	1,05	1,08	1,11	1,15	1,19	1,23	1,27
Judiciário	0,70	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84	0,87	0,91	0,94
Ativos	0,54	0,58	0,61	0,64	0,67	0,70	0,73	0,77	0,81
Inativos	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10
Pensionistas	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Legislativo	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
Ativos	0,15	0,14	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Inativos	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
Pensionistas	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
MPU	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10
Ativos	0,054	0,059	0,062	0,066	0,071	0,075	0,080	0,085	0,090
Inativos	0,012	0,012	0,011	0,011	0,011	0,011	0,011	0,011	0,011
Pensionistas	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004
Militares	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5
Ativos	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Inativos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Pensionistas	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Execut-civil exclui MPU	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1
Ativos	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
Inativos	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Pensionistas	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

III.2 – Benefícios do RGPS

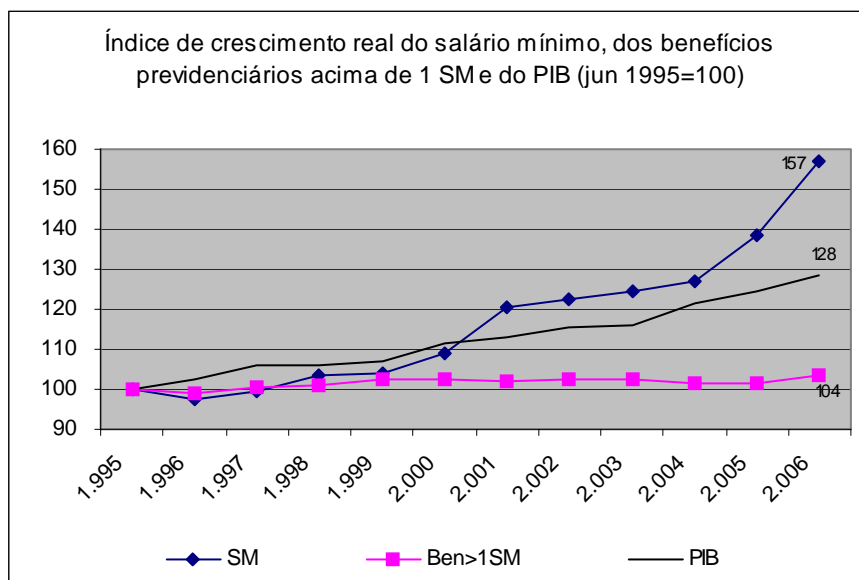
Os benefícios do RGPS representam, como visto na Tabela 1, 41% da despesa não financeira. Essa despesa é rígida e cresce de forma acelerada devido, principalmente, a dois fatores. Trata-se de uma despesa obrigatória, e está “superindexada”, ou seja, é corrigida por índice superior ao de variação da inflação.

Trata-se de despesa obrigatória, porque está previsto em lei quais são pessoas que têm direito a aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais etc. A autoridade pública que deseja conter a despesa não pode, simplesmente, negar o pagamento de um benefício que está definido em lei. Não há como contingenciar os recursos relativos a tais pagamentos, sob pena de se criar um passivo que pode ser exigido na justiça por aqueles que, tendo direito legal, não receberam o pagamento por força do contingenciamento da verba.

Além da rigidez dessa categoria de despesa, temos que 34% dela (benefícios até 1 salário mínimo) estão superindexados ao salário mínimo. A Constituição estipulou que nenhum benefício previdenciário será inferior a um salário mínimo³, e o valor desse salário tem sido reajustado muito acima da inflação. Por isso, a despesa não só se expande pela incorporação de novos beneficiários, mas também pelo reajuste real do valor do benefício mínimo.

O gráfico 2 contém interessantes informações sobre a superindexação dos benefícios previdenciários. Ele apresenta a variação real do salário mínimo, do PIB e do índice que reajusta os benefícios previdenciários com valores superiores a um salário mínimo. O que se observa, em primeiro lugar, é que, à exceção do ano de 1996, o salário mínimo teve aumentos acima da inflação em todos os anos do período analisado. Em segundo lugar, percebe-se que, ao final do período analisado, o salário mínimo havia crescido 22,4% acima do PIB. O valor dos benefícios acima de 1 salário mínimo, por sua vez, cresceu apenas 4% em termos reais, dado que a Constituição só lhes garante o reajuste pela inflação.

(Gráfico 2)



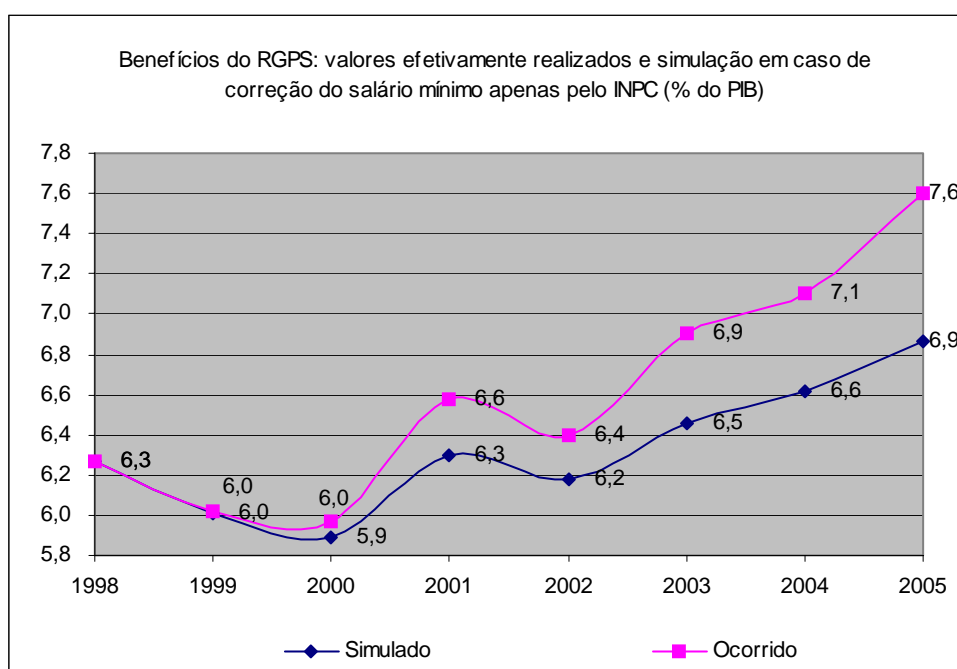
Fontes: Ministério da Previdência Social e Banco Central. Elaborado pelo autor.

Obs: índices do salário mínimo e do reajuste dos benefícios acima de 1 SM construídos a partir do valor real de cada indicador no mês de junho de cada ano. Deflator: INPC.

³ Art. 201, § 2º.

O gráfico 3 apresenta uma simulação, na qual se calcula qual teria sido a despesa com benefícios previdenciários caso o salário mínimo tivesse sido corrigido apenas pelo índice de variação da inflação (INPC). A curva referente à simulação reflete quase que exclusivamente o aumento da despesa decorrente do crescimento no número de benefícios pagos a cada ano, uma vez que o valor real dos benefícios é mantido constante, observado que os benefícios acima do salário mínimo tiveram só 4% de aumento real no período. Nesse caso, no ano de 2005, em vez de 7,6% do PIB, os benefícios consumiriam 6,9% do PIB. Observa-se que, a cada ano que passa, as duas curvas ficam mais distantes, em função do efeito cumulativo dos sucessivos reajustes reais do salário mínimo.

(Gráfico 3)



Fontes: Ministério da Previdência social, IPEADATA. Elaborado pelo autor.

Obs: calculado a partir do fluxo de caixa da previdência social, supondo que os benefícios de até 1 salário mínimo correspondiam a 27% da despesa total com benefícios previdenciários em 1998, com tal participação subindo 1 ponto percentual por ano.

Outra informação relevante contida no gráfico 3 é que não é só a superindexação do salário mínimo a causa do crescimento acelerado das despesas com benefícios do RGPS. Percebe-se que a curva que simula o reajuste real zero para o salário mínimo também cresce de forma acelerada. Isso significa que o ritmo de concessão de benefícios está bastante acelerado.

Para simular a trajetória futura dessa despesa, foi utilizado modelo atuarial-demográfico semelhante ao que é usado pelas áreas técnicas do governo, que estima o quantitativo futuro de aposentados e pensionistas, replicando tendências atuais. Quanto ao valor dos benefícios, supõe-se que:

1. o salário mínimo crescerá 3% ao ano acima da inflação (o que é uma hipótese otimista, pois representa metade do crescimento real no período 1999-2006);

2. os benefícios acima de um salário mínimo não terão aumento em seu valor real;
3. os gastos do INSS com o pagamento de sentenças judiciais permanecerão em 0,2% do PIB, valor observado em 2005 e 2006.

A tabela 4 apresenta o resultado das projeções e mostra que o valor total dos benefícios continuará crescendo em marcha acelerada, até atingir 8,7% do PIB.

Tabela 4 – Projeção da despesa com benefícios do RGPS: cenário sem mudança de política

	% PIB									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Benefícios do RGPS	7,8	7,9	8,0	8,1	8,2	8,3	8,4	8,5	8,7	
Benefícios – INSS	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,1	8,2	8,3	8,4	
Urbanos 1 SM	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	
Rurais 1 SM	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	
Acima de 1 SM	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,5	
Apos. por tempo de Contrib.	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	
Apos. por idade	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
Apos. por Invalidez	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	
Pensões por Morte	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	
Outros benefícios	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
Sentenças Judiciais	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

III.3 – Demais itens de despesas

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentando o art. 203 da Constituição, instituiu o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que vivesse em família cuja renda mensal *per capita* fosse inferior a um quarto do salário mínimo.⁴ Ao longo dos anos, foram sendo aprovadas novas leis que ampliaram o universo de pessoas com acesso ao benefício. Em 1998, nova lei reduziu a idade mínima para 67 anos.⁵ Em 2003, o Estatuto do Idoso promoveu nova redução da idade mínima, agora para 65 anos⁶. A Renda Mensal Vitalícia, como já ressaltado acima, é um programa em extinção, com características similares.

Esse também é um tipo de despesa que, além de estar superindexada pelo salário mínimo, não pode ser contingenciada pelo governo, que é forçado a pagar benefícios a todas as pessoas que conseguirem se enquadrar nos critérios de concessão. Ademais, as sucessivas reduções da idade mínima ampliaram, a cada ano, o universo de beneficiários, elevando a despesa. Assim como no caso dos benefícios previdenciários, o controle dessa despesa só pode ser feito por mudança na legislação, no sentido de reduzir o número de pessoas que têm direito ao benefício, ou através da contenção dos reajustes reais no valor do benefício.

⁴ Lei nº 9.742/1993, art. 20.

⁵ Lei nº 9.720/1998.

⁶ Lei nº 10.741/2003, art. 34.

Para efeito de projeção, manteve-se a suposição, feita no caso dos benefícios do RGPS, de um crescimento real do salário mínimo de 3% ao ano. Para o quantitativo de beneficiários, utilizou-se o mesmo modelo demográfico-atuarial acima citado..

O abono salarial, por sua vez, é um pagamento anual, equivalente a um salário mínimo, pago a empregados do setor formal que recebem até dois salários mínimos médios por mês. Mais uma vez, trata-se de gastos do tipo “pague-se a todos que têm direito” e superindexado ao salário mínimo.

Já o seguro-desemprego atende aos trabalhadores do setor formal que perderam seus empregos, pagando-lhes valores proporcionais aos salários dos últimos três meses trabalhados. Não está formalmente vinculado ao salário mínimo, porém, alguns fatores o atrelam indiretamente a esse indicador. Em primeiro lugar, como se destina principalmente à base da pirâmide social, os salários dos beneficiários estão muito próximos do mínimo. Em segundo lugar, há categorias especiais de seguro-desemprego, cujo valor do benefício é fixado em um salário mínimo, e que atendem a: empregados domésticos, pescadores artesanais em período de proibição de pesca e os trabalhadores resgatados de condições de trabalho similares à escravidão.

A tabela 5 mostra a aproximação do seguro-desemprego ao salário mínimo. Nela se vê que o valor médio do benefício é de menos de dois salários mínimos, o que permite supor que a política de reajustes reais do salário mínimo afeta indiretamente as despesas do seguro-desemprego, ao aumentar os salários de um grupo de trabalhadores que constitui a maior clientela do seguro-desemprego.

Tabela 5 – Previsão de despesa do seguro desemprego para o ano de 2006: valor médio do benefício e despesa total por categoria

	Valor médio do benefício em número de salários mínimos	Valor total dos benefícios a pagar em R\$ milhões
Bolsa qualificação - trabalhador c/ trabalho suspenso	1,21	4,2
Seguro desemprego	1,96	10.694,0
Pescador artesanal	1,00	263,0
Trabalhador resgatado	1,00	2,9
Empregado doméstico	1,00	10,7
Total	6,17	10.974,8
Valor médio do benefício ponderado pela despesa total	1,94	

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaborado pelo autor.

Assim, para projetar as despesas de abono salarial e seguro-desemprego, trabalhamos com a hipótese de crescimento real igual ao crescimento real médio entre 1995 e 2005.

Os gastos em saúde entraram para a categoria de obrigatório, tornando-se rígidos, a partir do momento em que a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, fixou, para a União, uma despesa mínima na área. Ao mesmo tempo essa despesa também entrou para o grupo das superindexadas, pois a mesma Emenda determinou que os gastos do setor devem crescer na mesma proporção do crescimento do PIB nominal, ou seja, em um ritmo superior ao da inflação.

Dessa forma, a despesa em saúde torna-se rígida à queda, podendo sempre aumentar, bastando que, para isso, o governo, em um determinado ano, gaste acima do

mínimo obrigatório. De forma conservadora, vamos supor que essa despesa mantenha-se em 1,5% do PIB durante todo o período da projeção.

As transferências diretas de renda, basicamente representadas pelo Programa Bolsa-Família⁷, apresentam, em princípio, uma menor rigidez quando comparada a outros benefícios assistenciais, porque existe a possibilidade de limitar a concessão de bolsas em função das restrições orçamentárias⁸, o que evitaria o modelo “pague-se a todos que têm direito”. Ela também não está superindexada ao salário mínimo.

Contudo, por se tratar do carro-chefe da política social do Governo Lula, e já ter dado mostras de ser um potente instrumento eleitoral, não se pode esperar uma trajetória descendente para esse gasto, fosse qual fosse o partido vencedor das eleições presidenciais.

Esse benefício cresceu a uma taxa real de 23% ao ano desde 2001. É compreensível que cresça de forma acelerada, por se tratar de um programa em implementação, que agrega grandes contingentes de beneficiários. Admita-se que haverá uma desaceleração do ritmo de aumento dessa despesa, devendo crescer, em termos reais, 5% ao ano.

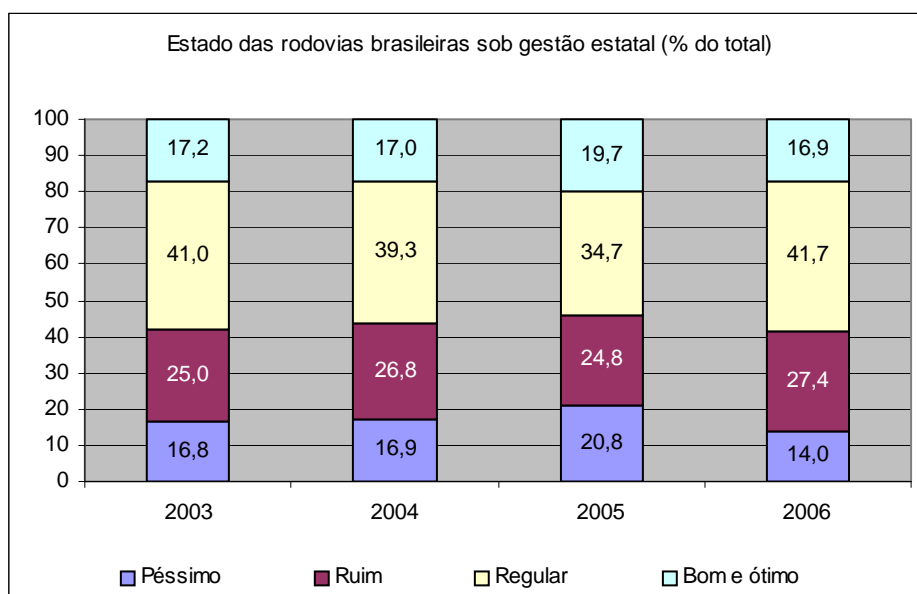
No caso dos investimentos e despesas discricionárias (não obrigatórias), tudo indica que não há mais espaço para cortar investimentos e despesas de custeio da máquina pública, a menos que se faça uma ampla reforma gerencial (hipótese que está fora do cenário projetado, que é o de verificar o que ocorrerá caso não haja alteração nas trajetórias das políticas atuais).

Uma evidência clara da saturação dessa opção de reprimir os investimentos públicos está nas estatísticas sobre qualidade das estradas brasileiras, levantadas pela Confederação Nacional dos Transportes. Como mostra o Gráfico 4, em 2006, 83,1% das estradas sob gestão estatal estavam em estado “ruim”, “péssimo” ou “regular”, denotando não apenas um quadro grave, como também em deterioração contínua, tendo em vista que tal percentual, em 2005, era de “apenas” 80,3%. Ou seja, a famosa “operação tapa-buracos”, desencadeada ao final de 2005, teve apenas o condão de transformar estradas péssimas em ruins ou regulares, estando longe de representar solução de médio ou longo prazo para a qualidade da malha rodoviária do País.

(Gráfico 4)

⁷ Lei nº 10.836/2004.

⁸ Lei nº 10.836/2004, art. 6º, Parágrafo Único.



Fonte: Confederação Nacional dos Transportes. Elaborado pelo autor.

É evidente que, estando em nível tão baixo, criou-se uma impossibilidade de contração ainda maior do investimento público, uma “lei natural” que torna o investimento também uma despesa rígida, um gasto obrigatório, pois menos do que isso não é possível gastar.

Assim, o cenário previsto, para as despesas de investimento e despesas correntes discricionárias, presume um lento e gradual processo de recuperação. Supôs-se que os investimentos retornarão a 0,9% do PIB (segundo maior valor desde 1995, quando medido em % do PIB, entretanto ainda insuficiente para a recuperação da infra-estrutura pública) e as despesas discricionárias a 2,1% do PIB (maior valor verificado desde 1995).

Cabe, por fim, falar sobre o item “outras despesas obrigatórias”. Os três maiores componentes desse item são: as despesas dos Poderes e órgãos com autonomia orçamentária (exceto despesa de pessoal); os ressarcimentos pagos pela União aos estados por conta da isenção de ICMS para a exportação de produtos primários e semi-elaborados (estabelecidos pela Lei Kandir) e os subsídios creditícios e subvenções, basicamente compostos pelo custo das rolagens de dívidas do setor agrícola ocorridas no passado, que está sendo paulatinamente assumido pelo Tesouro Nacional.

Tendo em vista a já comentada liberdade orçamentária (e força política) dos poderes autônomos, não se deve esperar que essa despesa decresça em termos de participação no PIB. Os ressarcimentos da Lei Kandir e as subvenções e subsídios creditícios são compromissos legais pouco sujeitos a compressões. As sucessivas renegociações e perdões da dívida agrícola geram “esqueletos” para o Tesouro, que precisam ser amortizados ao longo dos anos. Trata-se de despesa decorrente de decisão passada e, portanto, pouco se pode fazer para cortá-la.

No caso da Lei Kandir, há um pouco mais de flexibilidade. Em passado recente, a União conseguiu conter essa despesa, ao introduzir um dispositivo na Lei segundo o qual o montante total do ressarcimento seria decidido no âmbito da discussão do Orçamento Geral da União. Como, no momento da discussão do Orçamento, há grande disputa por verbas, as indenizações da Lei Kandir acabaram sendo reduzidas. Todavia, tramitam, no Congresso Nacional, mais de dez proposições para fixar um valor mínimo de ressarcimento, o que retiraria a atual flexibilidade desse item de gasto.

Uma expectativa otimista, para esses itens de baixa flexibilidade e sujeitos a pressões políticas significativas é de lento crescimento em sua participação no PIB. Nossa hipótese é de um crescimento gradual até 1,3% do PIB, que é o maior valor observado, em termos de % do PIB, desde 1995..

A tabela 6 apresenta as projeções referentes ao conjunto de despesas tratadas nesta seção, indicando clara trajetória de crescimento.

**Tabela 7 – Projeção das despesas primárias da União (exceto pessoal e RGPS):
cenário sem mudança de política**

	% PIB									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Seg.desemprego e abono	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
Benef.sob a LOAS e Renda Mensal Vitalícia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	
Sob a LOAS	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	
RMV	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
Transf. diretas de renda	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	
Saúde (excl.investimentos)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	
Investimento e outras desp.correntes	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,3	
Investimento da União	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	
Outras despesas correntes	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	
Obrigatórias (incl.Lei Kandir)	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	
Discricionárias	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	
Total	6,5	6,6	6,7	6,9	7,0	7,2	7,4	7,5	7,7	

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

A tabela 7 consolida todas as projeções feitas para o cenário sem mudança de política fiscal. A conclusão é inequívoca: a manutenção da atual política fiscal, em um cenário de estagnação da arrecadação (por resistência da sociedade à ampliação da carga tributária) levará a uma forte crise fiscal. O resultado primário da União tende a cair dos 2,3% do PIB, previstos para 2006, para um **déficit primário** de 0,6% do PIB em 2014.

O resultado dessa trajetória seria uma elevação significativa da relação dívida-PIB. O Banco Central poderia reagir de duas formas. A primeira seria pela elevação da taxas de juros reais que, no curto prazo, conteriam a pressão inflacionária, mas, no médio e longo prazo, reduziriam a já debilitada capacidade de crescimento da economia. O resultado seria uma situação ainda pior do que a atual: baixo crescimento econômico, dívida pública mais alta, contas fiscais mais vulneráveis. A outra forma de reação do Banco Central seria sancionar o aumento do déficit público, financiando-o por meio de emissão de moeda. O resultado seria ainda pior: inflação, crise de balanço de pagamentos e todo cenário de instabilidade vivido nos anos oitenta e noventa.

Tabela 7 – Projeção das contas primárias da União : cenário sem mudança de política

	% PIB									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Receita Líquida (a)	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	
Despesa não-financeira	19,3	19,4	19,8	20,1	20,5	20,9	21,3	21,7	22,2	

Pessoal	4,9	4,9	5,0	5,2	5,3	5,4	5,5	5,7	5,8
Benefícios do RGPS	7,8	7,9	8,0	8,1	8,2	8,3	8,4	8,5	8,7
Seg.desemprego e abono	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Benef.sob a LOAS e RMV	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Transf. diretas de renda (b)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Saúde (excl.investimentos)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Invest. e outras desp.corr.(c)	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,3
Resultado Primário	2,3	2,2	1,8	1,5	1,1	0,7	0,3	-0,1	-0,6

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

(a) Receita bruta menos transferências a Estados e Municípios (exclusive transferências da Lei Kandir).

(b) "Bolsa-Família".

(c) Obtido por resíduo. Incluem inversões financeiras "primárias".

IV – Cenário com mudança de política fiscal: controle do gasto público corrente, aceleração do crescimento e redução do risco de crise fiscal

A melhor estratégia para se transformar o atual modelo de ajuste fiscal (baseado em aumento de receita e corte de investimentos), em um modelo pró-crescimento (baseado em redução de gasto corrente) é obter uma rápida e significativa redução do gasto obrigatório (aquele que o governo é obrigado a fazer por força de lei). Uma mudança com grande impacto quantitativo imediato abrirá espaço para uma redução mais ousada dos juros, o que ampliará o suporte político ao programa de ajuste, reduzindo a força da resistência dos segmentos atingidos pelo corte de gastos.

Uma vez garantido um menor patamar de gastos, que leve a economia a um ponto de equilíbrio com juros menor e melhor resultado fiscal nominal, pode-se avançar com medidas adicionais de reduções de gastos, concomitantes a reduções na carga tributária, em doses que não afetem o resultado primário.

Fazendo mudanças de rumo de política fiscal que, em pouco tempo, controlem gastos vultosos, poderemos entrar em um “ciclo virtuoso”, em que se faz ajuste fiscal com a economia crescendo em ritmo mais intenso, o que certamente é mais fácil e menos doloroso.

Como visto acima, na tabela 1, **despesas de benefícios do RGPS e pessoal representam 66% da despesa primária total, razão pela qual se converteram em foco das medidas de controle de despesas**, sem prejuízo de outras medidas de ajuste que serão discutidas na seção seguinte.

A exemplo do que foi feito no caso do cenário sem mudança de política fiscal, as próximas seções detalharão as hipóteses do cenário com ajuste. Tendo em vista o pressuposto de que um ajuste fiscal substancial permitirá a aceleração do crescimento da economia, trabalhou-se nesse cenário com a hipótese de crescimento anual do PIB de 4%, em contraposição aos 2,2% utilizados no cenário sem mudança de política. Assim, o ajuste da relação despesa/PIB se faz por dois caminhos: pela expansão mais lenta da despesa e pelo crescimento mais acelerado do PIB.

IV.1 – Despesa de pessoal

A primeira providência, na área de pessoal ativo, seria conter o ritmo acelerado de crescimento da despesa dos Poderes autônomos. Uma primeira proposta seria:

Proposta nº 1

Instituir um limite máximo para a despesa de pessoal dos poderes autônomos, que não poderá crescer acima da inflação.

Assim, ficaria mantida a autonomia daqueles Poderes e, ao mesmo tempo, poder-se-ia limitar a apropriação crescente de recursos orçamentários por esses órgãos. Se a Constituição estabelece um piso para a despesa dos Poderes autônomos, ao determinar que não se pode gastar menos do que aquilo que os próprios Poderes inscrevem no orçamento; nada mais justo de que haja, também, um teto, para impedir que tal despesa aumente, ano após ano, a sua participação no gasto total da União.

Esse tipo de expediente já foi implementado com sucesso no caso das Câmaras de Vereadores. A Emenda Constitucional nº 25, de 2000, introduziu o art. 29-A no texto constitucional, estabelecendo tetos para a despesa das câmaras. Desde então foi possível conter o crescimento meteórico das despesas dos legislativos municipais.

Para efeito de projeção da despesa de pessoal, fixou-se em zero a variação da despesa de pessoal real nos poderes autônomos. Em conseqüência, a relação entre essa despesa e o PIB declina gradativamente no período de projeção.

A segunda proposta estabelece que a despesa de pessoal do Poder Executivo não poderá crescer além da taxa de crescimento do PIB:

Proposta nº 2

Fixar o valor máximo da taxa de crescimento da despesa de pessoal do Poder Executivo (exceto Ministério Público) na própria taxa de crescimento do PIB.

Não foi proposta a retomada da política de contenção dos salários no Executivo (civis e militares), como se fez durante o segundo mandato de FHC, porque esse tipo de medida é de difícil sustentação no longo prazo, além de aumentar as atuais distorções salariais, dado o histórico recente de maior crescimento dos salários nos Poderes autônomos e contenção de salários no Executivo.

Pretende-se trabalhar apenas com medidas sustentáveis a longo prazo como, de fato, o são as propostas 1 e 2, acima. A proposta 1 se mantém tendo em vista que os Poderes autônomos acumularam, nos últimos anos, muita gordura tanto em quantitativo de pessoal quanto em elevação real de salários. A proposta 2 se sustenta porque dá margem à correção de distorções acumuladas em anos recentes. Em todos os casos, o importante é que a concessão de reajustes e promoções, e a contratação de servidores estarão condicionados à restrição estabelecida para o total de gasto em cada Poder, descontando-se, ainda, qualquer aumento de gasto no item inativos e pensionistas.

A tabela 8 apresenta a evolução da despesa de pessoal no cenário de ajuste fiscal acima descrito. Apresenta, também, para fins de comparação, a projeção (já mostrada na tabela 3) da despesa em caso de não haver mudança na atual política fiscal. Quando se

comparam as opções com ajuste e sem ajuste, percebe-se que, em 2014, o ajuste terá proporcionado uma economia equivalente a 1,47 ponto percentual do PIB.

**Tabela 8 – Projeção da despesa de pessoal: cenário com mudança de política
% PIB**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal TOTAL	4,94	4,90	4,87	4,83	4,80	4,77	4,73	4,70	4,68
Poderes autônomos e MPU	0,99	0,95	0,92	0,88	0,85	0,82	0,78	0,75	0,73
Poder Executivo (exc.MPU)	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95

Memo:

Pessoal total cenário sem mudança	4,94	4,95	5,05	5,15	5,26	5,38	5,52	5,66	5,80
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

IV.2 – Benefícios do RGPS

Pela análise feita na seção III.2 é fácil verificar que o crescimento real do salário mínimo é um dos principais responsáveis pela elevação da despesa previdenciária. Diante da forma como os benefícios previdenciários são definidos, parece, portanto, insustentável a política de mantê-los atrelados ao mínimo, e, ao mesmo tempo, conceder significativos reajustes reais àquele salário. Ou seja, desatrelam-se os benefícios previdenciários do salário mínimo, ou se interrompe a política de aumentos reais desse salário.

Na verdade, se se consideram todos os itens do gasto não-financeiro da União ligados direta ou indiretamente ao salário mínimo, chega-se à expressiva parcela de 19,6% do total, sendo: 7,7% relativos à aposentadoria rural paga pelo INSS; 6,1%, às

aposentadorias urbanas; 3,2%, ao item “seguro-desemprego e abono salarial”; 2,6%, à LOAS/RMV. Todos esses itens deveriam ser classificados como BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS, e não, como no caso dos dois primeiros itens, benefícios previdenciários, já que são gastos sem (ou praticamente sem) atrelamento de contribuição prévia de pessoas.

Daí, então, a nossa terceira proposta:

Proposta nº 3

Reajuste real zero para o valor unitário dos benefícios definidos como assistenciais

Outro fator determinante do rápido crescimento da despesa com benefícios até um salário mínimo é a facilidade das regras de aquisição de alguns benefícios. É o caso da baixa idade mínima para aposentadoria rural por idade: 60 anos, contra 65 anos dos urbanos, no caso dos homens; e 55 anos contra 60 das mulheres da área urbana.

Proposta nº 4

Elevação da idade mínima da aposentadoria rural por idade, de 55 para 60 anos no caso das mulheres, e de 60 para 65 anos no caso dos homens, o que igualaria as idades com a dos trabalhadores urbanos.

No que diz respeito aos benefícios acima de um salário mínimo, é importante destacar que as aposentadorias por tempo de contribuição, que deveriam ser o cerne da ação do INSS, representam apenas metade da despesa com benefícios acima de um salário mínimo. A outra metade é despendida com pensões, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e outros benefícios. O problema é que todos esses benefícios adicionais à aposentadoria por tempo de contribuição, embora sejam custeados pelas contribuições, não são levados em conta pela fórmula de cálculo do chamado “fator previdenciário”, que determina o valor da aposentadoria a partir de parâmetros de idade e contribuição.

Por isso, a primeira questão a ser enfrentada na redução da despesa com benefícios acima de um salário mínimo é a alteração do cálculo do fator previdenciário, de modo que se reduza o valor da aposentadoria, separando-se uma parcela das contribuições para custear os outros benefícios.

Proposta nº 5

Redução de 0,31 para 0,25 do “componente de proporção”, utilizado na determinação do fator previdenciário

Deve-se observar que, caminhando na direção contrária ao que é aqui proposto, tramita no Congresso Nacional proposta de extinção do fator previdenciário, o que elevaria o valor médio das aposentadorias e pensões.

O outro problema da aposentadoria por tempo de contribuição é que as regras de acesso são generosas. Nas duas reformas da previdência, feitas no passado recente, não se conseguiu fixar uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição⁹.

Proposta nº 6

Fixação de idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição em 55 anos para mulheres e 60 anos para homens

A tabela 9 apresenta a evolução da despesa do RGPS no cenário de ajuste fiscal acima descrito. Apresenta, também, para fins de comparação, a projeção, já apresentada na tabela 4, da despesa em caso de não haver mudança na atual política fiscal. Quando se comparam as opções com ajuste e sem ajuste, percebe-se que, em 2014, o ajuste terá proporcionado uma economia equivalente a 2 pontos percentuais do PIB.

Tabela 9 – Projeção da despesa do RGPS: cenário com mudança de política % PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Benefícios - INSS	7,62	7,42	7,26	7,10	6,96	6,82	6,68	6,56	6,44
Urbanos 1 SM	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18	1,19
Rurais 1 SM	1,52	1,47	1,42	1,38	1,33	1,29	1,25	1,21	1,18
Acima de 1 SM	4,92	4,77	4,66	4,55	4,45	4,35	4,26	4,17	4,08
Apos. por tempo de Contrib.	2,45	2,33	2,22	2,12	2,02	1,93	1,84	1,76	1,68
Apos. por idade	0,38	0,38	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,36	0,36
Apos. por Invalidez	0,45	0,46	0,47	0,47	0,48	0,49	0,50	0,50	0,51
Pensões por Morte	0,98	0,97	0,97	0,97	0,97	0,96	0,96	0,96	0,95
Outros benefícios	0,65	0,64	0,63	0,62	0,61	0,60	0,59	0,58	0,57
Sentenças Judiciais	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
Total de Benefícios do RGPS	7,85	7,64	7,48	7,32	7,17	7,03	6,90	6,78	6,66
Memo:									
Total de Benefícios do RGPS cenário sem mudança	7,85	7,91	8,00	8,10	8,21	8,32	8,43	8,54	8,66

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

IV.3 – Demais itens de despesas

A proposta nº 3, que equivale a conceder, sob as regras atuais, reajuste real zero para o salário mínimo, tem impacto direto sobre as despesas “superindexadas” a esse salário: abono-salarial, seguro desemprego (indiretamente influenciado pelo salário mínimo) e LOAS/RMV. Adicionalmente, propõe-se também:

Proposta nº 7

⁹ A proposta foi derrotada por apenas um voto na tramitação da Reforma da Previdência de 1998, quando o Deputado Antônio Kandir votou contrariamente à medida, afirmando posteriormente ter errado na hora de pressionar o botão de votação eletrônica.

Elevação da idade mínima para percepção do benefício da LOAS de 65 para 67 anos

Deve-se notar que a idade mínima atualmente exigida (65 anos) é, justamente, a idade mínima para aposentadoria por idade de trabalhadores urbanos do sexo masculino. Assim, não faz sentido, para o trabalhador que tem remuneração na faixa de um salário mínimo, contribuir durante toda a sua vida, se ele pode receber o benefício da LOAS, também de um salário mínimo, sem fazer qualquer contribuição.

A proposta nº 8 retira a superindexação dos gastos em saúde:

Proposta nº 8

Eliminação da exigência de piso nos gastos em saúde da União

Para a simulação do impacto dessa medida, admitiu-se, apenas à guisa de hipótese,, que os gastos em saúde sejam corrigidos pela taxa de inflação no período de projeção.

A tabela 10 apresenta a evolução das despesas primárias (exceto pessoal e RGPS) no cenário de ajuste fiscal acima descrito. Apresenta, também, para fins de comparação, a projeção (já mostrada na tabela 6) da despesa, caso não haja mudança na atual política fiscal. Quando se comparam as opções com ajuste e sem ajuste, percebe-se que, em 2014, o ajuste terá proporcionado uma economia equivalente a 0,7 pontos percentuais do PIB.

Deve-se notar que, neste cenário com ajuste, haverá um crescimento maior do valor real das despesas de investimentos e outras despesas correntes.

**Tabela 10 – Projeção das despesas primárias da União (exceto pessoal e RGPS):
cenário com mudança de política**

	% PIB								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Seg. desemprego e abono	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Benef. sob a LOAS e Renda Mensal Vitalícia	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Sob a LOAS	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
RMV	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Transf. diretas de renda	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Saúde (excl. investimentos)	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Investimento e outras desp. correntes	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,3
Investimento da União	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Outras despesas correntes	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3
Obrigatórias (incl. Lei Kandir)	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3
Discricionárias	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
Total desp. primárias exceto pessoal e RGPS	6,5	6,4	6,4	6,5	6,6	6,7	6,7	6,9	7,0
Memo:									
Total desp. primárias exceto pessoal e RGPS no cenário sem mudança	6,5	6,6	6,7	6,9	7,0	7,2	7,4	7,5	7,7

Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

A tabela 11 consolida a evolução dos principais itens de despesa no cenário com ajuste. Percebe-se que, com as medidas propostas, o superávit primário cresceria ao longo do tempo, tomando-se como fixa a receita líquida. Alternativamente, se poderia manter o

superávit constante e reduzir gradativamente a carga tributária. Em qualquer uma dessas alternativas, fica claro que o controle dos gastos correntes abre espaço para o maior crescimento da economia privada, seja pela redução da dívida pública, e conseqüente redução do juro real de equilíbrio; seja pela queda da carga tributária; seja pela retomada do investimento público.

A última linha da tabela 11 apresenta o resultado primário projetado para o cenário sem mudança de política (extraído da tabela 7). Percebe-se que, em 2014, a diferença dos superávits obtidos nos dois cenários é de 3,9 pontos percentuais do PIB.

As distintas trajetórias do resultado primário, nos cenários com e sem ajuste, estão retratadas no gráfico 5. A área entre a curva azul (cenário com ajuste) e a reta verde (nível atual) indica o espaço para possível redução de carga tributária. Já a área entre a curva rosa (cenário sem ajuste) e a reta verde (nível atual), indica o montante de receita adicional que precisaria ser gerado para equilibrar as contas primárias da União.

Tabela 11 – Projeção das contas primárias da União : cenário com mudança de política

	% do PIB									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Receita Líquida (a)	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
Despesa não-financeira	19,3	18,9	18,8	18,6	18,5	18,5	18,4	18,3	18,3	
Pessoal	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,7	4,7	4,7	
Benefícios do RGPS	7,8	7,6	7,5	7,3	7,2	7,0	6,9	6,8	6,7	
Seg. desemprego e abono	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	
Benef. sob a LOAS e RMV	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Transf. diretas de renda (b)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
Saúde (excl. investimentos)	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	
Invest. e outras desp. corr. (c)	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,3	
Resultado Primário	2,3	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	
Memo:										
Resultado Primário cenário sem ajuste	2,3	2,2	1,8	1,5	1,1	0,7	0,3	-0,1	-0,6	

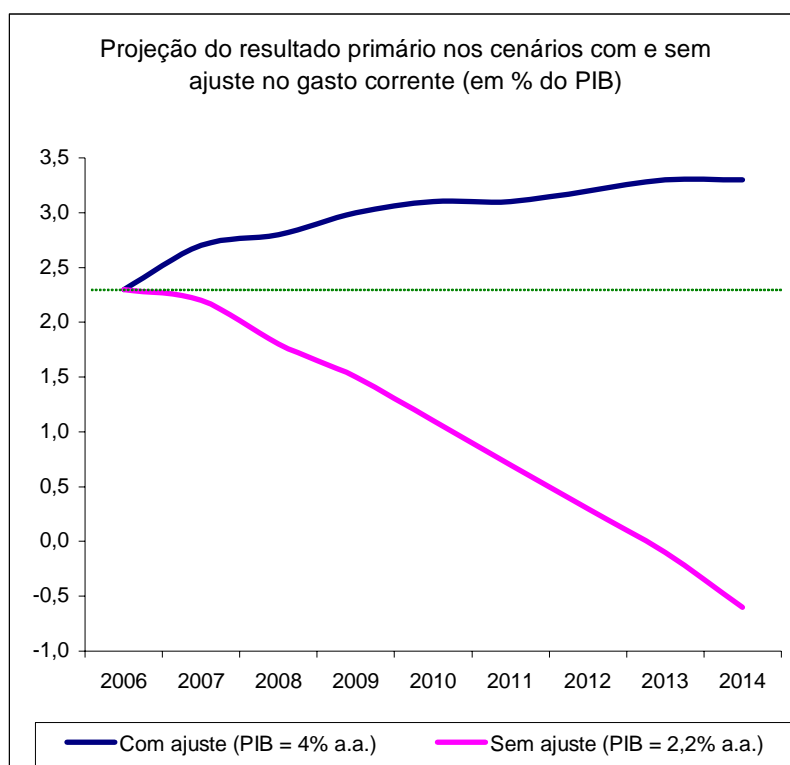
Fonte: projeções elaboradas pelo autor. Para 2006, projeções do Poder Executivo de março de 2006.

(a) Receita bruta menos transferências a Estados e Municípios (exclusive transferências da Lei Kandir).

(b) Bolsa-Família.

(c) Obtido por resíduo. Incluem inversões financeiras "primárias".

(Gráfico 5)



V- Conclusão

O presente estudo procura demonstrar que o modelo de ajuste fiscal brasileiro, baseado em aumento da carga tributária e do gasto corrente, e corte dos investimentos públicos, deprime o crescimento econômico e está fadado a se exaurir, visto que há um limite máximo para a carga tributária e um limite mínimo para o investimento.

Assinalou-se que o momento de saturação do modelo está próximo e que se não forem tomadas medidas que resultem em controle permanente do gasto, conforme atestam projeções das despesas primárias da União, o superávit primário entrará em trajetória de queda, registrando-se, em 2014, um déficit primário de 0,6% do PIB.

Sugeriu-se a implementação de oito medidas de controle do gasto (primordialmente nas áreas de pessoal e previdência social) que seriam capazes de reverter esse cenário de esgotamento do ajuste fiscal, abrindo espaço para a queda da carga tributária, para a redução mais acelerada da dívida pública e para a recuperação do investimento público. O resultado seria a instauração de um ciclo virtuoso, no qual o ajuste fiscal se faria de forma simultânea a uma aceleração do crescimento econômico.

Em anexo, são apresentados os dados e projeções comentados ao longo do texto.

APÊNDICE

Linhas Básicas de um Programa Nacional de Reestruturação do Gasto Público e Redução da Carga tributária

É hegemônica a convicção de que a carga tributária brasileira assumiu um patamar restritivo à consecução de taxas de crescimento compatíveis com a média internacional. Atingiu, inclusive, o mesmo padrão da média dos países industrializados e, portanto, bem superior à dos países em igual estágio de desenvolvimento.

O crescimento da carga tributária encontra explicação no continuado aumento do gasto público nacional, em todos os níveis de governo. Parece pois razoável entender que qualquer proposta de redução da carga tributária exige uma atenção prévia à concepção e execução de programas de reestruturação do gasto público, sob pena de tornar-se insubsistente.

Diagnóstico produzido no âmbito deste trabalho identificou dois pontos críticos na expansão do gasto: previdência social e despesas com pessoal. Qualquer programa vigoroso de redução do gasto público haverá de conferir atenção prioritária a essas despesas. Tal entendimento não autoriza, todavia, concluir que se possa prescindir de medidas complementares, tanto em relação a outros contingenciamentos de dispêndios públicos, quanto a aspectos gerenciais desses dispêndios.

A implementação de um programa de reestruturação do gasto público demandará forçosamente a elaboração de medidas legislativas, de natureza constitucional e legal. Neste documento, apenas se indicam as medidas, no pressuposto que sua elaboração constitui outra etapa de trabalho.

Despiciendo acrescentar que essa implementação implica, também, um ingente esforço de convencimento político, pois as resistências às mudanças serão fortes, pelo franco grau de vinculação entre gasto e beneficiário. Serão ainda maiores, se não houver um intenso trabalho de esclarecimento público.

1. Programa de Redução do Gasto Público

1.1. Gastos previdenciários e assistenciais

- a) Limitar o orçamento da seguridade social exclusivamente aos gastos com previdência social, transferindo as funções remanescentes (saúde e assistência social) para o orçamento geral. (PEC).
- b) Proceder à segregação entre benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (PEC)
- c) Vedar aumentos reais aos benefícios assistenciais (lei ordinária)
- d) Eliminar, gradualmente, qualquer tipo de diferenciação na aposentadoria por idade (gênero, ocupação profissional, civil/militar e público/privado), nivelando-as todas em 60 anos (PEC)
- e) Restabelecer, gradualmente, a idade a idade mínima de 70 anos para fruição dos benefícios à conta da LOAS (lei ordinária)

- f) Tornar mais rígidos os critérios de elegibilidade para fruição dos benefícios à conta da LOAS (lei ordinária)
- g) Reduzir de 0,31 para 0,25 o “componente de proporcionalidade” do fator previdenciário (lei ordinária)
- h) Restringir a fruição de benefícios assistenciais permanentes a situações de hipossuficiência, fixando critérios obrigatórios de saída de beneficiários nos demais casos (lei ordinária)

1.2. Gastos com pessoal

- a) Segregar as despesas com pessoal (ativo, inativo e pensionistas) nas seguintes categorias: reajuste, promoção, contratação líquida e sentenças judiciais (lei complementar)
- b) Limitar a zero, para todos os entes federativos, o crescimento real das despesas com pessoal do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário e, no caso do Poder Executivo, à taxa de crescimento do PIB (LRF)
- c) Estabelecer compensação obrigatória, no exercício subsequente, para excesso de despesas com pessoal que ultrapassar os limites estabelecidos no item precedente, sem prejuízo da apuração da responsabilidade administrativa por erro de previsão orçamentária (LRF)
- d) Estabelecer, para novos ingressos, plano de harmonização de remuneração dos servidores dos diferentes Poderes (LRF)
- e) Eliminação do critério de idade para aposentadoria compulsória no setor público (PEC)
- f) Estímulo à reversão à ativa de pessoal inativo, com a instituição de abonos especiais (lei ordinária)
- g) Possibilidade de remanejamento temporário de servidores, em conformidade com planos de melhoria da gestão pública (lei ordinária)
- h) Disciplinamento da lei de greve no âmbito do setor público (lei ordinária)

1.3. Outros gastos

- a) Instituição de um programa plurianual visando à eliminação do déficit nominal do setor público (LRF)
- b) Ampliação dos programas de concessão e permissão de serviços públicos – notadamente em estradas, portos, aeroportos e outros serviços de infra-estrutura (lei ordinária)
- c) Instituição dos marcos regulatórios dos serviços públicos outorgados (lei ordinária)
- d) Outorga da execução de programas sociais a entidades do terceiro setor (lei ordinária)
- e) Instituição do ensino pago nas instituições de ensino superior, acompanhado da implementação de programa de bolsas escolares nos ensinos público e privado vinculado às declarações de renda dos responsáveis, da gestão autônoma das universidades, do estímulo à

prestação de serviços pelas instituições de ensino superior e do financiamento público à pesquisa básica (PEC)

f) Estabelecer um novo desenho para o federalismo fiscal brasileiro:

f.1) proceder a um efetiva partilha de encargos públicos, mediante disciplinamento do art. 23, parágrafo único da Constituição e instituição dos conceitos de competência original e supletiva para os entes federativos (lei complementar)

f.2) rever com base na medida prevista no item anterior os programas de endividamento dos estados (lei complementar)

f.3) eliminação das transferências voluntárias, admitida a delegação de execução mediante convênio

2. Programa de Aumento da Eficiência do Setor Público

2.1. Modernização da gestão orçamentária (lei complementar)

a) Disciplinar o conceito de “erros e omissões” como hipótese de apresentação de emendas à lei orçamentária (art. 166, § 3º, III, *a*, da CF), limitando seu uso a situações fáticas

b) Suprimir o encaminhamento autônomo dos orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário, reunificando a peça orçamentária

c) Introduzir o conceito de “orçamento base-zero” na elaboração da peça orçamentária, com requisito de justificação de gasto e adoção de parâmetros verificáveis de eficiência

2.2. Eliminação das vinculações de impostos a fundos, órgãos ou despesas, ressalvada a partilha de rendas, com simultânea instituição (lei de responsabilidade social do estado) de programas sociais plurianuais com vinculação a metas (PEC e lei complementar)

2.3. Instituição de um Programa Nacional de Introdução de Parâmetros de Eficiência na Administração Pública e Desburocratização (lei ordinária)

3. Programa de Redução da Carga Tributária

3.1. Vedação, no prazo de 8 anos, de qualquer aumento de alíquotas ou base de cálculo (pressão fiscal) para tributos e contribuições federais, estaduais e municipais (lei complementar)

3.2. Redução gradual das alíquotas da contribuição patronal previdenciária (lei ordinária)

3.3. Redução gradual, para 21%, da alíquota máxima do ICMS (lei complementar)

3.4. Elevação dos tetos de opção para os regimes especiais simplificados – Lucro Presumido e Simples (lei ordinária)

3.5.Modernização da legislação trabalhista, especialmente no que diz respeito às normas aplicáveis às micro e pequenas empresas (Simples Trabalhista)

3.6. Fusão dos programas do FGTS e do seguro-desemprego