

AS DESPESAS DE PESSOAL E SUA PARTICIPAÇÃO NOS GASTOS PÚBLICOS

Alexandre Nobre (*)

De uns quatro anos para cá, as despesas de pessoal da União, Estados e Municípios vêm sendo tidas como grandes responsáveis pela crise financeira estatal. No âmbito federal, sempre que se começa a discutir recomposições de perdas salariais do funcionalismo público, tem início a já conhecida encenação da falta de recursos. O Tesouro Nacional, tão benevolente em relação aos demais gastos da União, principalmente quando se trata de pagar dívidas internas ou externas, vê-se, de repente, impossibilitado de conceder até mesmo o reajuste que o próprio Governo Federal impôs ao setor privado. É difundida a idéia de que a folha de pagamento do Estado é tão gigantesca que qualquer reajuste que se dê, por menor que seja, levará o Estado inevitavelmente à insolvência.

A partir da posse do ex-presidente Fernando Collor, com a nomeação do então Secretário de Administração Federal, João Santana, esse processo foi levado aos limites do absurdo. O servidor não era mais responsável apenas pelo déficit público, mas também por todos os males por que estava passando o Estado brasileiro. O resultado, embora conhecido, sempre merece ser lembrado. Onde era possível, houve demissão indiscriminada; onde a estabilidade dos servidores impedia a demissão, procurou-se impor a disponibilidade mal remunerada. O número de processos de aposentadoria

(nesse caso, quase compulsórias) deve ter atingido os mais altos níveis da história do serviço público. Mais alto ainda foi o número de ações judiciais, até hoje em curso, questionando medidas autoritárias que desrespeitavam direitos consagrados na Constituição.

Logo no início do Governo Collor, essa política parecia oriunda de uma pessoa insensata, que não conseguia prever os efeitos futuros que poderiam advir do desmantelamento da máquina estatal. Hoje se sabe que não era nada disso. Tratava-se de uma política deliberada de compressão das despesas de pessoal, a fim de liberar recursos orçamentários para os *outros gastos* da Presidência. A propósito, o Governo foi muito bem sucedido nessa compressão. Os dados de execução financeira do Tesouro Nacional, que serão apresentados e comentados mais detidamente a seguir, demonstram uma queda sistemática e vertiginosa das despesas de pessoal em relação a todos os outros componentes de gastos do Governo e a qualquer índice econômico que se tome como parâmetro.

Passou a era Collor, e a única coisa que escapou ao ímpeto revisionista do Governo Itamar foi justamente a política de pessoal. A Lei Orçamentária para o exercício de 1993 apresenta uma aceleração na queda da participação relativa das despesas de pessoal ainda maior do que a havida no período 90-92. Embora o reajuste de trinta e três por cento

(*) Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados

concedido em março aos servidores públicos somente tenha saído após uma longa novela, em que eram comuns as reclamações de que a União não tinha caixa para assumir o impacto sobre a folha de pagamento de um reajuste igual ao dos trabalhadores do setor privado, o fato é que, este ano, as despesas de pessoal consignadas no Orçamento não passam de 5,15% do total de despesas da União. Não se tem notícia de que, em qualquer período histórico, a União tenha gasto relativamente tão pouco com seus funcionários.

O que este artigo tentará mostrar é que, hoje, é possível afirmar com toda a segurança que as despesas de pessoal não têm mais participação significativa nos gastos públicos. A situação chegou a tal ponto, que a discussão em relação ao Projeto de Lei Complementar que limita as despesas de pessoal em uma parcela das receitas correntes tornou-se acadêmica. Não importa mais que se utilize, como parâmetro para o estabelecimento do teto, o conceito de receitas correntes brutas, líquidas ou qualquer outro. As despesas de pessoal estão bem abaixo dos limites esperados, em todos eles.

Tomemos inicialmente o Quadro I, que mostra os valores nominais e os percentuais da despesa de pessoal em relação às receitas correntes brutas, líquidas e às despesas totais. Antes de analisarmos o Quadro, porém, um esclarecimento é necessário. A queda em valores nominais das despesas de pessoal de 92 para 93 é justificável em função dos meses de referência de preços que basearam cada um dos números. Até 92, os dados são tirados do Balanço Geral da União, que refletem a despesa acumulada até dezembro, estando, portanto, a preços do final do ano. Em 93, os números vêm da Lei

Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, cujo Projeto foi apresentado a preços de abril de 92.

Como se pode observar, 89 foi o ano em que as despesas de pessoal atingiram seus níveis mais altos em relação às receitas correntes. Trata-se do último ano em que o Orçamento foi integralmente executado pelo Governo Sarney e, como se sabe, todo presidente em final de mandato costuma ficar mais generoso do que nos anos anteriores. Se incluíssemos na série o exercício de 1988, por exemplo, constataríamos que o presidente Sarney não foi uma exceção. Em 88, a participação da folha de pagamentos nas receitas correntes brutas foi de 39,9%, ou seja, quase no

“A Lei Orçamentária para o exercício de 1993 apresenta uma aceleração na queda da participação relativa das despesas de pessoal”

mesmo nível dos primeiros anos do Governo Collor. Além disso, embora os percentuais sobre receitas correntes estejam altos, o peso nas despesas totais não foi tão grande, chegando mesmo a ser mais baixo do que o de 91. Isto se explica pelo fato de todas as outras despesas terem crescido mais ou menos na mesma proporção das despesas de pessoal, levando os gastos públicos muito além das possibilidades de receita. Tanto é verdade que o exercício de 89 foi o último em que a execução orçamentária acusou um déficit. De lá para cá, so-

mente tem havido superávits, embora muito modestos, na casa dos 0,04% da receita.

Quanto aos beneficiários, os recursos foram assim distribuídos: 32,3% para o pessoal civil e militar da administração direta; 37,1% destinados às transferências intragovernamentais (administração indireta); 6,4% para despesas de pessoal de alguns Estados e do Distrito Federal que, por determinação ou por força de convênios, devem ser pagos pela União; 24,1% relativos às despesas com inativos, pensionistas e salário-família.

O ano de 1990 também pode ser considerado atípico por vários motivos. Do lado da receita, o Plano de Estabilização Econômica instituído em março (Collor I) criou os chamados *bolsões* de arrecadação em virtude, dentre outros fatores, da cobrança de IOF sobre valores de transações ou resgates de aplicações financeiras, sobre operações com ouro, sobre alienações de ações e, ainda, sobre os rendimentos das cadernetas de poupança. O IOF, que em 89 representava míseros 0,03% da arrecadação líquida do Tesouro Nacional, pulou em 90 para uma participação de 1,90%, que é um número respeitável, se levarmos em conta que a participação do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas atingiu 1,70%.

Do lado da despesa, o calote representado pela prorrogação dos vencimentos dos títulos públicos por 18 meses a partir de março de 90 transferiu todo o problema da rolagem da dívida externa para o exercício seguinte.

Teve início, então, o redirecionamento dos gastos públicos, cujos efeitos são bastante difíceis de analisar por causa da completa modificação na classificação das despesas, principalmente segundo a natureza do gasto, havida entre 89 e 90. Uma conclusão, porém, é fácil de ser tirada: as despesas de pessoal não foram exatamente o que se pode chamar de prioridade nesse rearranjo das finanças, já que representaram apenas 8,90% das despesas totais, chegando perto do *fundo do poço* que está previsto para 93.

Em sua composição interna, as despesas de pessoal de 90 estão divididas em: 45,8% para transferências intragovernamentais, o que representa um razoável aumento em relação ao ano

QUADRO - I Cr\$ milhões				
ANO	VALOR	(1)	(2)	(3)
1989	78.204,8	64,9%	95,1%	14,75%
1990	1.938.362,3	34,9%	41,9%	8,90%
1991	7.615.666,0	30,4%	36,5%	16,59%
1992	78.041.402,0	28,8%	36,3%	12,39%
1993	27.572.429,5	15,3%	18,5%	5,15%

Fonte: Balanço Geral da União/Lei Orçamentária para 1993
 (1) Despesas de pessoal sobre Receitas Correntes Brutas
 (2) Despesas de pessoal sobre Receitas Correntes Líquidas
 (3) Despesas de pessoal sobre Despesas Totais

anterior; 6,6% para transferências a Estados e DF, cuja participação foi praticamente mantida; e 47,5% para aplicações diretas que, a partir de 90, passam a integrar os grupos *administração direta e transferências a pessoas (inativos, pensionistas e SF)*. A participação das aplicações diretas caiu um pouco em relação a 89, embora não se possa saber qual dos dois grupos perdeu mais. É de se supor, no entanto, que a queda tenha sido mais ou menos igual, dada a sincronia que há entre os reajustes de um e de outro.

Os dados de 91 e 92 não apresentam nenhuma surpresa, mesmo porque a continuação do processo de compressão das despesas de pessoal já não constituía surpresa alguma. Um fato curioso, porém, merece menção. Pode-se observar que a participação nas receitas correntes brutas caiu quase dois pontos percentuais de 91 para 92, mas em relação às receitas correntes líquidas, o índice permaneceu praticamente inalterado. Isso encontra explicação no crescimento das transferências dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios provocado pelo aumento gradativo dos percentuais de participação determinado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse efeito será melhor explicado e comentado mais à frente.

Os valores globais de pessoal se subdividem da seguinte maneira: transferências intragovernamentais - 43,4% em 91 e 41,7% em 92; transferências a Estados e ao DF - 5,5% em 91 e 5,8% em 92; aplicações diretas - 50,2% em 91 e 52,4% em 92.

Os números relativos a 93 são tão baixos que foram necessárias várias checagens para nos certificarmos de que não se tratava de um erro de cálculo ou da modificação de algum conceito. Assim, além da Lei Orçamentária, consultamos também a primeira proposta, apresentada pelo ex-presidente Collor antes de sua condenação, cujos valores estavam ainda mais baixos que os do Quadro - I, a segunda proposta, enviada pelo Governo Itamar, que também continha diferenças a menor e o Parecer Final do Senado Mansueto de Lavor, Relator-Geral do Orçamento de 93. Verificamos, então, que não havia erro algum e os números eram aqueles mesmos.

Resta ainda aplicar, sobre o valor nominal, o fator multiplicador de 24,75%. Esse fator tem a dupla finalidade de atualizar monetariamente as dotações orçamentárias pela variação de preços ocorrida entre abril de 92 e janeiro de 93 e embutir uma previsão inflacionária para o exercício de 93. A aplicação do fator de multiplicação não causa, no entanto, nenhuma alteração nos percentuais, já que é feita sobre todas as dotações indistintamente e também sobre as receitas.

Vale lembrar, portanto, que, não obstante os baixíssimos percentuais de participação das despesas de pessoal, neles já estão computadas as projeções de inflação para todo o exercício. É bem verdade que essas projeções são bastan-

“Se o Governo desse um reajuste de 200% acima da inflação aos seus servidores, a despesa de pessoal ainda estaria dentro dos limites constitucionais”

te otimistas: começam, em janeiro, com uma inflação de 28,73% vão declinando por todo o ano, principalmente entre maio e junho e chegam, em dezembro, a apenas 14,00%. As diferenças a maior são, porém, incorporadas ao Orçamento por meio de créditos adicionais. Desse modo, quando se concede um reajuste para os servidores públicos que fique abaixo da inflação, o percentual de participação das despesas de pessoal não será elevado, como se poderia imaginar à primeira vista.

Ao contrário, ele tenderá a cair, visto que a previsão inflacionária embutida nos valores originais não será executada integralmente. Em outras palavras, se todas as despesas variam de acordo com a inflação e as de pessoal ficam abaixo desse índice, sua participação relativa cai, ou seja, o Balanço Financeiro de 93 pode apontar um número ainda menor que os 5,15% previstos.

O que mais impressiona, no Quadro

- I, é o persistente decréscimo na coluna das receitas correntes líquidas. Dado que essas receitas são calculadas pela dedução das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios nas receitas correntes brutas, qualquer aumento nas transferências comprimirá as receitas correntes líquidas e fará com que um mesmo montante de despesas de pessoal passe a ter uma participação relativa maior. Sabe-se que, 89 e 92, o FPE e o FPM tiveram seus percentuais elevados à razão de meio ponto por ano. Apesar da constante diminuição do universo de receitas correntes líquidas, o percentual das despesas de pessoal caiu em todos os anos, o que significa dizer que a diminuição das despesas de pessoal é muito mais rápida do que o encolhimento das receitas correntes líquidas e a queda efetiva é maior do que a demonstrada no Quadro - I.

Outro aspecto relacionado às transferências são as despesas de pessoal que a União faz com Estados e com o Distrito Federal. Como foi dito anteriormente, no cômputo das receitas correntes líquidas são deduzidas as transferências a Estados e Municípios, mas do montante de despesas de pessoal não são excluídas aquelas destinadas às transferências intergovernamentais, o que constitui evidente incoerência. Se as transferências são deduzidas na receita, devem sê-lo também nas despesas, sob pena de se ter uma superavaliação das despesas.

Se o impacto dessas transferências tivesse sido considerado no cálculo da participação das despesas de pessoal nas receitas correntes líquidas, os novos percentuais seriam os seguintes: 88,9% no exercício de 1989; 39,1% no exercício de 1990; 34,1% no exercício de 1991; 34,1% no exercício de 1992; e em 93 os dados do Orçamento não estavam suficientemente desagregados, de modo a permitir o cálculo.

Mas, mesmo não considerando o efeito das despesas de transferências, o índice de 93 é tão baixo que, se o Governo desse um reajuste de 200% **acima da inflação** aos seus servidores, a despesa de pessoal ainda estaria dentro dos limites constitucionais. Mesmo porque o conceito de receitas correntes líquidas é uma inovação do Projeto de Lei Complementar Nº 60/89, de autoria da Dep. Rita Camata e modificado pelo

QUADRO - II				
Cr\$ milhões (a preços de abril/92)				
ESPECIFICAÇÃO	1992		1993	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB
Pessoas Enc. Sociais	31.897.830	3,82	27.572.429	3,20
Serviço da Dívida	148.996.320	17,85	347.354.856	40,39
- Encargos	11.774.291	1,41	24.204.287	2,81
- Amortização	137.222.029	16,44	323.150.569	37,58
Tr. Estados e Munic.	23.234.390	2,78	31.158.233	3,62
Outr. Desp. Corr. e Cap.	88.197.766	10,57	126.169.106	14,67
Reservas de Conting.	413.227	0,05	2.845.631	0,30
TOTAIS	292.739.532	35,07	535.100.258	62,23

Fonte: Lei Orçamentária para 1993

Substitutivo do Dep. José Serra, mas ainda não aprovado. O limite estabelecido no ADCT refere-se apenas a receitas correntes, sem mencionar nenhuma dedução, o que faz supor que se trata das receitas correntes brutas.

Um reajuste daquela ordem não pode ser concedido, mas não é porque a União não tem recursos para tanto. É porque os recursos existentes estão comprometidos com outras despesas consideradas mais prioritárias. Para analisar a composição de gastos públicos e a conseqüente escala de prioridades do Governo é que montamos o Quadro - II, que faz uma comparação entre 92 e 93 dos diversos grupos de despesas.

A aparente incoerência do valor de pessoal e encargos sociais de 92 entre o Quadro - I e o Quadro - II deve-se, mais uma vez, à diferença dos meses de referência de preços dos dois valores. No Quadro - II, todos os números estão no nível de preços de abril/92, enquanto no Quadro - I os dados até 92 são consignados pelo nível de preços de dezembro do respectivo exercício.

A primeira observação a fazer, sobre essa composição de gasto é que, de 92 para 93, todas as despesas (até mesmo a reserva de contingência) tiveram crescimento em relação ao PIB, menos as despesas de pessoal. Algumas cresceram menos do que o Orçamento como um todo, cuja variação foi de 77,4%. É o caso, por exemplo, das Transferências a Estados e Municípios, que subiram apenas 30,2%. Outras,

“Não tem cabimento, portanto, alegar que a folha de pagamentos impede o governo de gastar com ensino”

como o Serviço da Dívida, cresceram 126,2%. Mas somente as despesas de pessoal tiveram um crescimento negativo de -16,23%. Se considerarmos o fato de que a dívida já representava, em 92, a parcela mais significativa das despesas, fica bastante clara qual é a prioridade máxima do Governo.

A justificativa mais comumente usada para o nível de comprometimento dos gastos públicos com o Serviço da Dívida é que o prazo de vencimento dos papéis é muito curto e a rolagem da dívida precisa ser feita várias vezes ao longo do exercício. O argumento sem dúvida é razoável. O prazo médio de vencimento dos títulos públicos é de quatro meses, o que faz com que a dívida seja rolada três vezes em apenas um ano, mas isso não justifica o extraordinário aumento dos gastos com a dívida. De 92 para 93, não foi lançado nenhum novo título com giro mais rápido do que os anteriores e, mesmo que tivesse sido, ainda seria uma explicação convincente para tamanha diferença.

Outra opção seria a de que o estoque

da dívida estivesse aumentando acima do necessário para rolar o principal+juros e, desse modo, comprometendo uma parcela maior do PIB. O excedente seria utilizado no financiamento orçamentário. Embora esse expediente seja claramente proibido pela Constituição, o Banco Central costuma comprar títulos, alegando formar sua carteira para fazer política monetária, e financiar essa compra com emissão primária de moeda, o que constitui remonetização de dívida mal disfarçada.

O mais provável, entretanto, é que o movimento esteja no sentido contrário, ou seja, uma decisão política de comprometer parcelas maiores do Orçamento com o pagamento da dívida, na tentativa de diminuir-lhe o estoque.

Quanto aos outros componentes de gasto do Quadro - II, também não há justificativa para o aumento das transferências a Estados e Municípios. Em 92, houve o acréscimo do último meio ponto nos percentuais de participação da receita de impostos federais do FPE e FPM. Este ano, portanto, as transferências deveriam estabilizar-se em termos de percentagens do PIB, mas, como se pode ver, não é isso, que está previsto.

A variação mais interessante é a do grupo *Outras Despesas Correntes e de Capital*. É comum se dizer que o Governo Federal, depois de pagar a dívida e a folha, não tem mais dinheiro para nada, nem para as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, determinadas pelo art. 212 da Constituição. Quanto a essas, é bom que se diga que mais de 2/3 do seu montante são compostos exclusivamente por despesas de pessoal. Não tem cabimento, portanto, alegar que a folha de pagamentos impede o governo de gastar com ensino. Quanto às demais despesas, nunca se apresenta o dado, constante do Quadro - II, mostrando que apenas o incremento de 4,10% do PIB havido nesse grupo seria suficiente (com folga) para pagar toda a despesa com pessoal ativo e inativo das administrações direta e indireta, inclusive fundações. Além disso, o percentual de 14,67% do PIB, previsto para 93, é maior do que as despesas de pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios juntas.

Nesse grupo *Outras Despesas* se in-

cluem algumas bastantes sérias e de largo alcance social, como certos benefícios previdenciários, o custeio de campanhas de vacinação ou de esclarecimento da população e a construção de escolas. Mas o que consome a maior parcela desses recursos são as pontes nunca construídas, as famosas *verbas secretas* dos ministérios militares e da Secretaria de Assuntos Estratégicos e quase todos os gastos com dispensa de licitação.

A tentativa de comprimir as despesas de pessoal, quando não é motivada por interesses escusos em relação aos recursos públicos, nasce da idéia de que o Estado deve atuar como empresário típico, minimizando despesas e maximizando o crescimento do patrimônio. Dentro dessa ótica, o investimento é tido como o gasto por excelência e a despesa de pessoal é um mal necessário,

a que se devem impor limites muito estreitos e rígidos.

A ação empresarial do Estado é da mais alta importância, principalmente em um país com forte presença estatal na economia, como o Brasil. Mas é preciso não esquecer que o papel do Estado não é formar patrimônio e, sim, prestar serviços à sociedade de forma abrangente e com qualidade. E, em última instância, quem presta serviços públicos são os servidores públicos. Não há, por isso, nada de vergonhoso em se gastar parcela significativa dos recursos públicos com despesas de pessoal, contanto que não se ultrapassem limites ditados pelo bom-senso, como o de 65% das receitas correntes. O que é vergonhoso é o desmantelamento dos serviços públicos e a ocupação do Estado pelo setor privado, por meio de corrupção e malversação de recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Balanço Geral da União, exercícios financeiros de 1989-93, Depto. de Imprensa Nacional.
- BRASIL, Leis nº 7715/89, 7999/90, 8175/91, 8409/92, 8652/93, (leis orçamentárias anuais), Depto. de Imprensa Nacional.
- TEIXEIRA JR., José Machado e REIS, Heraldo. A Lei 4320/64 comentada, IBAM, 23ª Ed. Depto. de Orçamentos da União, Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), 10ª Ed., Brasília, 1992.