

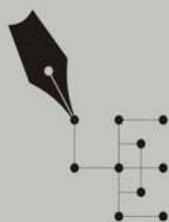
A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Desigualdade, democracia e fragilidade fiscal no Brasil

Marcos José Mendes, Senado Federal

Artigo de referência para o seminário apresentado em 28 de março de 2014 na
Universidade de São Paulo.





Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

**DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL:
há espaço para ajuste fiscal no Governo
Federal sem reformas legais ou revisão de
políticas públicas?**

Marcos Mendes

Textos para Discussão

86

Fevereiro/2011

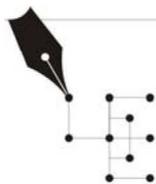
SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudios1.html>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

**DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL:
HÁ ESPAÇO PARA AJUSTE FISCAL NO GOVERNO FEDERAL SEM
REFORMAS LEGAIS OU REVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?¹**

Marcos Mendes²

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo avaliar o espaço disponível para a efetiva redução de despesas em 2011 em relação à despesa observada no exercício de 2010. Mostra-se que, devido à forte rigidez da despesa, decorrente de legislação que obriga a realização de gasto mínimo em determinados setores (como pessoal e saúde), o espaço para corte de despesas é mínimo. Um ajuste fiscal que elimine o déficit nominal seria da ordem de R\$ 50 bilhões. Um corte profundo das despesas não-rígidas levaria a uma economia de, no máximo, R\$ 19 bilhões.

Mostra-se, também, que há significativo espaço para ajuste nas despesas com *inversões financeiras*, mas isso requereria mudanças significativas nas políticas industrial e de desenvolvimento regional, de difícil aprovação no campo político.

Conclui-se que um ajuste fiscal sustentável só será obtido mediante a flexibilização dos gastos obrigatórios, de forma gradual e no longo prazo, tendo-se por objetivo a redução da relação despesa-PIB ao longo dos anos. O espaço para choques fiscais de curto prazo é exíguo.

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de Alexandre Rocha, Paulo Springer de Freitas e Marcos Kohler, sendo responsável pelos erros remanescentes.

² Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia (IPE/USP).

SUMÁRIO

1	Introdução.....	5
2	Os grandes números	8
3	A despesa aberta por grupo de natureza de despesa.....	9
4	O detalhamento das outras despesas correntes	10
4.1	Deduzindo as despesas rígidas por obrigações legais	10
4.2	Deduzindo o Bolsa Família e as despesas em educação	14
4.3	Analisando-se o resíduo após a exclusão das despesas rígidas por obrigações legais ou por serem de caráter essencial.....	17
4.4	A economia máxima que se pode obter em <i>outras despesas correntes</i>	19
5	O detalhamento das <i>inversões financeiras</i>	19
6	Conclusões.....	23
	Referências Bibliográficas.....	25

1 INTRODUÇÃO

No início de fevereiro de 2011, o Poder Executivo anunciou um *corte* de despesas do Governo Federal da ordem de R\$ 50 bilhões. Esse *corte* toma por referência a despesa total contida no orçamento de 2011.

Como é sabido, na prática orçamentária brasileira os valores de despesa orçada são sempre superiores aos efetivamente gastos, pois a autorização contida no orçamento é para se gastar até o valor da dotação e não para se gastar todo o valor ali inscrito.³ Por meio de contingenciamentos,⁴ o Poder Executivo realiza despesas em valor inferior ao orçado.

Do ponto de vista do controle da dinâmica da dívida pública e da redução da demanda agregada, o que interessa é a redução da despesa em relação ao que foi efetivamente gasto no exercício anterior.

Por exemplo, se partimos dos valores orçados, podemos *cortar* despesa de pessoal, suspendendo contratações programadas no orçamento ou cancelando concursos públicos. Mas se partimos dos valores efetivamente gastos no ano anterior, tais providências não representarão cortes efetivos. Os servidores efetivamente pagos no ano anterior precisarão continuar sendo remunerados no ano em curso.

O presente estudo tem por objetivo avaliar o espaço disponível para a efetiva redução de despesas em 2011 em relação à despesa observada no exercício de 2010. Pretende-se mapear a despesa não financeira do Governo Federal para buscar aquelas que poderiam ser cortadas sem a necessidade de reformas na legislação ou interrupção de políticas prioritárias.

O que se demonstra é que o espaço para ajuste fiscal efetivo, permanente e de dimensões adequadas, sem reformas da legislação, é muito pequeno. Em valores de 2010, um ajuste fiscal significativo estaria na ordem de **R\$ 40 a R\$ 50 bilhões**. O que se poderia obter com um corte radical no custeio, que não dependesse de reforma na

³ A Lei nº 4.320, de 1964, no art. 22, inciso III, estabelece que a proposta orçamentária deverá ser integrada por tabela com as estimativas de receita e despesa. Assim, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo estabelece a natureza autorizativa das peças orçamentárias.

⁴ Denominado de *limitação de empenho e movimentação financeira* nos arts. 4º, inciso I, alínea b, e 9º, §§ 1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

legislação ou bruscas mudanças em políticas públicas consolidadas, chegaria a menos de **R\$ 19 bilhões**.

A classificação das despesas não financeira por *grupo de natureza da despesa* divide os gastos em: (a) pessoal e encargos sociais, (b) investimentos, (c) inversões financeiras e (d) outras despesas correntes.

Partimos do princípio de que as despesas de pessoal e encargos sociais são rígidas, devido à legislação relativa ao emprego público, que estipula estabilidade no emprego, irredutibilidade de vencimentos, promoções por tempo de serviço, etc.

Os investimentos, por sua vez, estão em patamar muito inferior ao desejável, havendo carências generalizadas no setor de infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, etc.). Desse modo, não parece razoável buscar corte de despesas em investimentos. Restam, então, dois grupos de despesa a serem investigados: as *outras despesas correntes* e as *inversões financeiras*.

As *outras despesas correntes* contêm os chamados *gastos de custeio*. Uma fórmula frequentemente sugerida para o controle de gastos é a de melhorar a eficiência no uso dos recursos e cortar os desperdícios no custeio da máquina governamental: gastos com material de consumo, diárias e passagens, contratação de serviços de manutenção e limpeza, etc.

O que se procura mostrar nesse trabalho é que, embora desejável sob o ponto de vista da eficiência e do respeito ao contribuinte, a redução desse tipo de despesa teria efeito diminuto em termos de ajuste fiscal. O que se pode reduzir na despesa de custeio é muito pouco quando se tem em vista um ajuste fiscal que venha a extinguir o déficit nominal ou que aumente o superávit primário.

A efetiva e significativa redução das *outras despesas correntes* depende de mudanças de fôlego na legislação e nas políticas públicas, tais como: alteração nos requisitos para concessão de aposentadorias e pensões, revisão da política de valorização real do salário mínimo e reavaliação da indexação do gasto com saúde ao crescimento do PIB nominal.

As despesas com *inversões financeiras* são aquelas relativas a empréstimos, integralização de capital de empresas ou aquisição de imóveis e ativos pelo governo. Mostra-se que, nesse grupo de despesa, há significativo espaço para redução de gastos. Porém, uma pré-condição para isso é a alteração de importantes políticas do Governo

Federal, em especial as políticas industrial e de desenvolvimento regional. Não há dúvida de que existem fortes interesses associados a essas políticas e de que não seria trivial alterá-las.

Seguindo a mesma linha de raciocínio apresentada em Almeida (2010), o presente texto utiliza dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para detalhar as despesas do Governo Federal⁵. Os dados aqui utilizados referem-se ao Governo Central (Governo Federal, INSS e Banco Central; orçamentos fiscal e da seguridade social) no exercício de 2010. O método adotado é iniciar com a despesa agregada e, em sucessivas etapas, detalhar os itens de despesa.

A principal conclusão do trabalho é de que o caminho para se conter a expansão do gasto público é a alteração das regras legais e políticas públicas que geram despesas rígidas. Tendo em vista que essas mudanças são processos lentos, sujeitos à discussão política e à resistência por parte de segmentos sociais que se sintam prejudicados, conclui-se que não há outra forma de ajuste fiscal viável e duradouro que não seja um ajuste gradual. Não há espaço no Brasil para *choques fiscais*, que cortem a despesa pública subitamente de um ano para outro. O que se pode fazer no curto prazo, a um alto custo político, é o processo, já em curso, de contingenciamento de despesas. Este, contudo, vem se mostrando cada vez menos capaz de evitar a corrosão do resultado primário.

É preciso trabalhar com um cenário de desaceleração do crescimento da despesa, de modo que esta cresça em ritmo mais lento que o PIB, para que, após alguns anos, a relação despesa/PIB decresça.

Nesse sentido, conclui-se pela necessidade de se promover um ajuste fiscal com elementos voltados para o longo prazo, quais sejam:

- a) racionalização da política de pessoal, voltando-a para a qualidade na contratação, o estímulo ao bom desempenho e o controle da folha de pagamento;
- b) forte esforço de avaliação dos investimentos públicos prioritários, com o cancelamento de investimentos desnecessários ou questionáveis;
- c) dinamização dos procedimentos de concessões e demais modalidades de participação da iniciativa privada nos investimentos de infraestrutura (inclusive com a melhoria na regulação e na capacidade de atuação das agências reguladoras), com vistas a se acelerar os investimentos nessa área, com o envolvimento de menos recursos públicos e maior eficiência;

⁵ Os dados são extraídos do SIAFI por meio do Sistema *Siga Brasil*, do Senado Federal.

- d) revisão da política de reajuste real do salário mínimo, para reduzir a velocidade de crescimento das despesas a ele indexadas;
- e) complementação da reforma da previdência social;
- f) revisão da regra de despesa mínima em saúde, vinculando-se a expansão da verba a melhorias na gestão e a indicadores de qualidade;
- g) revisão das políticas industrial e de incentivos regionais, visando à redução da concessão de financiamentos subsidiados a programas de baixo retorno social e à gradual retirada do Governo Federal do mercado de financiamento de longo prazo ao setor privado.

2 OS GRANDES NÚMEROS

Em 2010, o déficit nominal do Governo Central foi de R\$ 45,8 bilhões (1,25% do PIB). O superávit primário, pela estatística oficial, atingiu R\$ 78,7 bilhões (2,15% do PIB)⁶. Analistas do mercado financeiro estimam que após à exclusão de procedimentos contábeis não usuais,⁷ o valor do superávit primário *de fato* (aquele disponível para pagamento de juros e que impacta a demanda agregada) estaria entre 1,2% e 1,3% do PIB⁸, ou seja, algo entre R\$ 44 e R\$ 48 bilhões.

Em valores de 2010 (não considerando, portanto, o crescimento real do PIB e a inflação de 2011), um ajuste fiscal que levasse a um déficit nominal igual a zero ficaria na faixa de **R\$ 50 bilhões**. Um aumento do superávit primário em 1 ponto percentual do PIB exigiria uma economia da ordem de **R\$ 40 bilhões**⁹.

O que se demonstra neste trabalho é que um forte corte nas despesas correntes não rígidas de 2010 proporcionaria uma economia de, no máximo, **R\$ 19 bilhões**.

Tal ajuste seria não apenas insuficiente, como também de difícil perpetuação ao longo dos anos, visto que ocorreriam cortes em programas relevantes, gerando pressões por sua retomada, o que levaria ao crescimento da despesa em anos posteriores.

⁶ Fonte: Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>.

⁷ No lado da receita: venda a termo de petróleo do pré-sal, antecipação de dividendos futuros pagos por estatais, lucros sacados do Fundo Nacional de Desenvolvimento e regularização de depósitos judiciais. Do lado da despesa: capitalização da Petrobras e transferências ao Fundo Soberano.

⁸ Ver, por exemplo, o *release* econômico do Banco Santander de 7/2/2011: *Lost in Transition*, preparado pelo economista Alexandre Schwartzman.

⁹ Sempre lembrando que não estamos falando do setor público consolidado (Governo Central+Empresas Estatais+Estados e Municípios), mas tão somente do Governo Central (Governo Federal+INSS+Banco Central).

No campo das inversões financeiras, seria possível reduzir gastos na casa de **R\$ 20 bilhões**. Mas isso requereria uma reorientação das políticas industrial e de desenvolvimento regional, que, embora desejável do ponto de vista fiscal e da eficiência da economia, enfrentaria grandes obstáculos políticos.

Daí a conclusão principal do trabalho: não é possível fazer omelete sem quebrar os ovos. São necessárias medidas de difícil aprovação no campo político para que o gasto público deixe de crescer a taxas aceleradas e seja possível uma queda da relação despesa/PIB ao longo dos anos.

3 A DESPESA ABERTA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

A Tabela 1 contém o ponto de partida da análise dos gastos não financeiros do Governo Central. Ela apresenta a despesa realizada em 2010 por meio dos orçamentos fiscal e da seguridade social por *grupo de natureza da despesa*. A despesa é apresentada em três conceitos: os valores *empenhados* (compromisso de despesa), os valores *liquidados* (despesas efetivamente realizadas no exercício, pagas ou não) e *valor pago mais restos a pagar pagos* (desembolso de caixa relativo às despesas do exercício e às despesas de exercícios anteriores).

Tabela 1 – Despesa não financeira do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade Social): 2010

(R\$ bilhões correntes)

GND	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pagos
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	183	183	182
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	596	594	564
INVESTIMENTOS	53	46	24
INVERSÕES FINANCEIRAS	36	36	30
TOTAL	868	859	800

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

Devemos considerar, em primeiro lugar, que é interesse do Governo Federal expandir seus investimentos. São bastante conhecidas as carências do País na área de infraestrutura, o que recomenda que não se faça ajuste por meio de cortes de investimentos públicos.

Mesmo que haja investimentos de qualidade duvidosa nos planos do governo, passíveis de corte; tais cortes deveriam levar à reorientação dos recursos para outros investimentos de melhor qualidade, em vez de serem direcionados para a formação de

superávit fiscal. Some-se a isso o compromisso de realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, e fica clara a falta de espaço para cortes nos investimentos.

No que diz respeito à política de pessoal, é preciso reconhecer a sua rigidez, tendo em vista uma legislação que garante ampla estabilidade no emprego aos servidores, irreduzibilidade de vencimentos, aposentadoria com vencimentos integrais, pensões duradouras e de valor integral, etc. Isso significa que é muito difícil ajustar despesas com pessoal e encargos sociais.

Sempre há o recurso de, ao longo dos anos, segurar o reajuste dos vencimentos, para que a inflação corra o seu valor real. Mas o histórico recente demonstra que essa política não produz resultados duradouros no longo prazo, pois os fortes sindicatos dos servidores e a inserção da categoria nos círculos decisórios acabam por levar a rodadas de reajustes reais de tempos em tempos. Resta, então, esperar que o crescimento do PIB seja grande o suficiente para que, no longo prazo, a relação despesa de pessoal-PIB se reduza. Ou, então, reformular a política de pessoal do setor público, o que exigiria reformas na legislação e mudanças gerenciais de fôlego, com vistas a evitar contratações desnecessárias, reformar a previdência do setor público, equiparar as remunerações às do setor privado, reduzir os cargos em comissão, etc.¹⁰.

Restam, portanto, para um ajuste de curto prazo, as *outras despesas correntes* (R\$ 594 bilhões) e as *inversões financeiras* (R\$ 36 bilhões). O que se pode efetivamente cortar nessas despesas? As próximas seções desagregam, passo a passo, esses grupos de despesa, para avaliar o espaço disponível para controle de gastos.

4 O DETALHAMENTO DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES

4.1 Deduzindo as despesas rígidas por obrigações legais

A Tabela 2 abre as *outras despesas correntes* em grandes itens de despesa rígida, com o objetivo de calcular, por resíduo, qual parcela dessa despesa é *não-rígida*, ou seja, não determinada por obrigação legal.

O primeiro item refere-se à *distribuição obrigatória de receitas*: Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, Fundo Constitucional do DF, *royalties* de

¹⁰ Sobre esse tema ver Mendes (2010)

petróleo, etc. Trata-se, portanto, de despesa obrigatória e incompressível¹¹. *Vide* Anexo I para detalhamento dessa despesa¹².

O segundo item de despesa é aquele referente à função Saúde (*vide* Anexo II). De acordo com a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, o Governo Federal é obrigado a gastar com saúde o valor efetivamente gasto no exercício anterior acrescido da variação nominal do PIB. Portanto, tudo o que se gasta em saúde em um ano converte-se em despesa obrigatória para o ano seguinte, reajustada pela variação do PIB. Não só não há possibilidade de cortes, como há obrigatoriedade de crescimento real desse gasto ano após ano.

O terceiro grupo de despesas é aquele de outras despesas correntes associadas aos gastos com pessoal (*vide* Anexo III). Como visto na Tabela 1, as despesas de pessoal e encargos sociais constituem um grupo de despesa distinto das *outras despesas correntes* ora analisadas. Porém, há *outras despesas correntes* intimamente ligadas à despesa de pessoal, tais como: auxílio alimentação, auxílio transporte, salário família, etc. Todas essas despesas decorrem de obrigações legais da União na condição de empregadora. Logo, o seu valor é determinado a reboque das despesas com pessoal e encargos sociais. Sua redução dependeria, portanto, da redução dessas últimas, que, como visto, não se pode fazer de uma hora para outra, devido a fatores como estabilidade no cargo e irreduzibilidade de vencimentos¹³.

O quarto item representa despesas geradas no passado e que não podem ser cortadas no presente (*vide* Anexo IV). É o caso, por exemplo, de sentenças judiciais, indenizações e restituições que a União é obrigada a pagar. A única forma de cortar dispêndio nesse item seria desobedecer ao Judiciário ou ficar inadimplente junto a credores. Certamente essa não é uma forma consistente de se fazer ajuste fiscal¹⁴.

¹¹ Note-se que não foi considerado nesse total o montante de transferências emergenciais, feitas aos estados e municípios em 2009 e 2010, a título de compensação por perdas de receitas decorrentes da crise econômica internacional. Esta seria uma despesa não-obrigatória.

¹² Os anexos a esse texto são fornecidos em meio eletrônico para facilitar seu uso pelo leitor.

¹³ Não se considera nesse item as *outras despesas correntes* associadas ao gasto com pessoal na função saúde, pois já foram incluídas no item anterior.

¹⁴ Mais uma vez, não se incluem nesse item as despesas realizadas no âmbito da função saúde, já consideradas no item 2.

Tabela 2 – Outras despesas correntes do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade social) – detalhamento dos itens rígidos em função de obrigações legais: 2010

(R\$ bilhões correntes)

Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pagos
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (TOTAL) (A)	595,6	593,8	546,3
1 – DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS	137,0	137,0	129,7
2 – SAÚDE	51,2	50,9	48,6
3 – ASSOCIADA A PESSOAL E ENCARGOS (EXCETO SAÚDE)	3,8	3,8	3,7
4 – SENT. JUDIC., EXERC ANT. E COMPR. FINANC.(EXCETO SAUDE)	16,5	16,5	15,0
5 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	246,5	246,5	246,4
6 – SEGURO DESEMPREGO E PIS PASEP	29,2	29,2	29,2
7 – BENEFÍCIO MENSAL AO DEFICIENTE E AO IDOSO	22,2	22,2	22,2
8 – EDUCAÇÃO	7,7	7,7	7,7
SOMATÓRIO DAS DESPESAS RÍGIDAS (1+2+...+8) (B)	514,1	513,8	502,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS (C)=(A)-(B)	81,5	79,9	43,9
(C)/(A)	16%	16%	9%

Fonte: SIAFI – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

O item 5 representa as aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários pagos pelo INSS (*vide* Anexo V). Obviamente essa é uma despesa devida a todos aqueles que preenchem os requisitos legais para requerer uma aposentadoria, uma pensão, um auxílio doença ou qualquer outro benefício pago pelo INSS. Não há como fazer redução dessa despesa negando-se a concessão de benefícios para os quais os requerentes tenham direito. As únicas formas de redução desse tipo de dispêndio são a reforma na legislação previdenciária ou a desvinculação do valor dos benefícios básicos do valor do salário mínimo. Como este salário tem subido acima da inflação, a despesa previdenciária é não apenas rígida para baixo, mas também tem crescido em termos reais em função da política oficial de valorização do salário mínimo.

Os itens 6 e 7 são similares ao anterior (*vide* Anexos VI e VII). Referem-se a benefícios que são pagos a todos os requerentes que cumpram os requisitos legais. A Lei Orgânica da Assistência Social define a obrigatoriedade do pagamento de benefícios aos deficientes físicos e idosos de baixa renda. Tais benefícios são indexados ao salário mínimo. O PIS-PASEP e o seguro desemprego pagam abonos e remuneram temporariamente desempregados. Embora esse benefício não esteja formalmente vinculado ao salário mínimo, parte substancial dos beneficiários está nessa faixa de renda, de modo que os reajustes reais do mínimo também impactam essa categoria de despesa.

O item 8 diz respeito a despesas rígidas em educação e é de cálculo um pouco mais complexo (*vide* Anexo VIII). Ao contrário da saúde, em que a despesa obrigatória em um ano é simplesmente a despesa do ano anterior multiplicada pela variação do PIB nominal, na educação há um complexo sistema de vinculação de impostos aos gastos com *manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*¹⁵: 18% da arrecadação de impostos do Governo Federal devem ser destinados a essa finalidade. Além disso, há a obrigatoriedade de se fazer aportes de recursos federais, a título de complementação, ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹⁶.

Essas duas obrigatoriedades se sobrepõem, porque a Lei nº 11.494, de 2007, permite que 30% do que a União transfere ao FUNDEB seja considerado dentro do montante de impostos vinculados à MDE.

A vinculação de impostos não chega a ser uma fonte importante de rigidez nas *outras despesas correntes* em educação. Tal vinculação gerou, em 2010, a obrigação de se gastar R\$ 28,2 bilhões em educação em 2010. Mas esse gasto foi praticamente todo realizado em despesas fora do grupo *outras despesas correntes*. Os gastos em educação relativos a *pessoal e encargos sociais* e a outros grupos de natureza de despesa que não as *outras despesas correntes* somaram R\$ 25,2 bilhões.

Logo, restariam R\$ 3 bilhões (28,2 – 25,2) a serem obrigatoriamente gastos em educação referentes a *outras despesas correntes*. Considere-se, ainda, a quantia de R\$ 6,7 bilhões, transferida ao FUNDEB em 2010. Como 30% da transferência ao FUNDEB podem ser abatidos da vinculação de impostos, o gasto obrigatório total somaria R\$ 7,7 bilhões (3 + 6,7*70%). A Tabela 3 resume esses cálculos¹⁷. São esses R\$ 7,7 bilhões que estão considerados, na Tabela 2, como gasto obrigatório em educação.

¹⁵ *Vide* art. 212 da Constituição Federal.

¹⁶ Lei nº 11.494, de 2007.

¹⁷ O cálculo exato é um pouco mais complexo, porque as ações de *manutenção e desenvolvimento do ensino* não se restringem a despesas na função *educação*, como aqui suposto, estando presente, também, em diversas outras funções como *saúde, agricultura e administração*. Além disso, para os fins de cálculo do total de *outras despesas correntes* rígidas, que se empreende na Tabela 2, seria necessário deduzir todas as *outras despesas correntes* em MDE realizadas em elementos de despesa já considerados nos outros itens incluídos na Tabela 2. A realização desse cálculo resulta em uma despesa obrigatória na função educação ainda menor que a apresentada no texto: R\$ 5,9 bilhões.

Tabela 3 – Gastos obrigatórios em educação no grupo *outras despesas correntes* do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade social): 2010

<i>(R\$ bilhões correntes)</i>	
Gasto obrigatório em MDE (18% da arrecadação de Impostos) (A)	28,2
(-) Gastos em educação em outros elementos de despesa (B)	25,2
(=) Outras despesas correntes obrigatórias em educação antes do FUNDEB (C)=(A)-(B)	3,0
(+) Transferências ao FUNDEB (D)	6,7
(-) 30% do FUNDEB (E)	2,0
Total do gasto obrigatório em educação (G) = (C)+(D)-(E)	7,7

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

Após a redução de todos os itens de despesa rígida listados na Tabela 2, restariam apenas **R\$ 80 bilhões** (conceito de despesa liquidada) de *outras despesas correntes* não rígidas, que aqui chamaremos de *ODC não-rígida*. Ou seja, meros 16% dos R\$ 594 bilhões do total de *outras despesas correntes*.

Mas isso não quer dizer que esses R\$ 80 bilhões possam simplesmente ser cortados. Há, nesse grupo, despesas essenciais ao funcionamento do governo e outras relativas a programas de grande significado político, como o Programa Bolsa Família. A seção 4.2 detalha essa despesa para averiguar quais as possibilidades de cortes de gastos efetivos nas *ODCs não rígidas*.

4.2 Deduzindo o Bolsa Família e as despesas em educação

Dos R\$ 80 bilhões de ODC não rígida, há que se deduzir programas que, embora não sejam despesas obrigatórias, dificilmente serão cortados.

O primeiro grupo de despesa de corte improvável está nas *outras despesas correntes* em educação. Viu-se, nas Tabelas 2 e 3, que apenas R\$ 7,7 de ODC em educação são legalmente obrigatórias. Mas qual parcela da ODC não rígida em educação é, efetivamente, passível de corte?

Dada a prioridade conferida à educação em relação às demais políticas públicas, é muito pouco provável que essa área venha a ser objeto de cortes significativos. É por isso que alguns analistas, como Almeida (2010), simplesmente consideram todo o gasto em educação como isento da possibilidade de redução. Mesmo que haja programas ineficientes nesse setor, a sua supressão provavelmente seria convertida em expansão de despesa em outros programas (mais eficientes) de educação, em vez de simplesmente levarem à redução de gastos.

A Tabela 4 detalha os gastos de *outras despesas correntes* em educação, deduzindo-se as transferências obrigatórias ao FUNDEB e todos os elementos de despesa que já foram considerados em outros itens de despesa rígida computados na Tabela 2 (por exemplo: auxílio alimentação e outras obrigações patronais pagas a servidores da educação, e sentenças judiciais relativas ao setor de educação).

Percebe-se nessa tabela que, de um total de despesa liquidada de R\$ 15,3 bilhões, 62% estão concentrados em apenas dois elementos de despesa: contribuições e outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas.

As *contribuições* dizem respeito, principalmente, às ações descentralizadas do Ministério da Educação, que repassa recursos a estados e municípios para programas fundamentais como merenda escolar, transporte de estudantes e *dinheiro direto na escola* (custeio das escolas). São programas de grande importância e há pouca probabilidade de que sofram restrições de financiamento (*vide* Anexo IX).

Os *outros serviços de terceiros – pessoa jurídica* estão relacionados à manutenção dos cursos de graduação em universidades privadas, ao programa REUNI de recuperação e expansão das universidades e aos exames de proficiência (ENEM, Prova Brasil, etc.), entre outras despesas de difícil compressão (*vide* Anexo X).

Esse perfil de despesa concentrado em poucos elementos de despesa, bem como o caráter prioritário concedido à educação levam-nos a concluir pela dificuldade de um corte radical na educação. Faremos aqui uma *hipótese heróica* de controle de despesa: 20% do ODC não rígido.

Conforme registrado na Tabela 4, isso levaria a uma despesa não sujeita a cortes, em educação, da ordem de R\$ 12,2 bilhões.

Tabela 4 – Outras despesas correntes do Governo Central na função educação, por elemento de despesa (exceto complementação do FUNDEB e despesas rígidas por determinação legal): 2010

(R\$ milhões correntes)

Elemento Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago	Liq./Total (%)	% Acumulado
CONTRIBUIÇÕES (exceto FUNDEB)	6.237	6.232	5.181	41%	41%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA	3.230	3.196	2.299	21%	62%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	1.361	1.361	1.283	9%	71%
MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	1.073	1.073	904	7%	78%
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOA FÍSICA	769	768	705	5%	83%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	754	752	674	5%	87%
MATERIAL DE CONSUMO	529	529	381	3%	91%
SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA	489	486	449	3%	94%
AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	258	258	156	2%	96%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	197	196	161	1%	97%
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	163	163	162	1%	98%
OBRIG. TRIBUT. E CONTRIB. – OP. INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	140	139	131	1%	99%
DIÁRIAS – PESSOAL CIVIL	132	132	131	1%	100%
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	11	11	6	0%	100%
PRÊMIAÇÕES CULT., ART., CIENT., DESP. E OUTR.	1	1	1	0%	100%
DIÁRIAS – PESSOAL MILITAR	0	0	0	0%	100%
EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS E TAXAS	0	0	0	0%	100%
TOTAL (A)	15.344	15.296	12.625		
Hipótese heróica de corte: 20% (B)	3.069	3.059	2.525		
TOTAL NÃO PASSÍVEL DE CORTE (C)=(A)-(B)	12.275	12.237	10.100		

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

O Programa Bolsa Família é outro caso de despesa de difícil compressão. De acordo com a Lei nº 10.836, de 2004, que rege o programa, é o Governo que define o valor e a quantidade de bolsas a serem concedidas. A rigor, se desejasse cortar o programa, não seria necessário revogar a lei. Bastaria definir um valor irrisório para a bolsa (cujo valor não está indexado ao salário mínimo ou a qualquer outro indicador) ou reduzir drasticamente o número de beneficiários.

Obviamente, o grande peso político desse programa, aliado aos seus resultados positivos na mitigação da miséria e possíveis contestações judiciais à redução do valor do benefício, tornam tal procedimento bastante improvável.

Em 2010, foram despendidos R\$ 13,5 bilhões com o Bolsa Família (*vide Anexo XI*), que devem ser deduzidos da parcela das *outras despesas correntes* passíveis de corte.

A Tabela 5 atualiza os valores de ODC que podem ser submetidas a corte. A primeira linha reproduz o resultado obtido na Tabela 2, apresentando as ODCs não rígidas: *outras despesas correntes* que não representam gasto obrigatório por lei. Em seguida, vêm as deduções relativas ao Bolsa Família e aos gastos com educação de difícil compressão. Subtraindo-se essas duas parcelas do valor inicial, chega-se ao valor das *outras despesas correntes* que não são rígidas por obrigação legal ou pelo critério de despesa essencial. O valor é de apenas R\$ 54,2 bilhões (despesa liquidada), que equivale a menos de 10% da despesa total em *outras despesas correntes* (vide Tabela 2).

Tabela 5 – Outras despesas correntes do Governo Central rígidas pelos critérios de obrigação legal e de caráter essencial: 2010

(R\$ milhões correntes)

Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pagos
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS POR CRITÉRIO DE OBRIGAÇÃO LEGAL (A)	81,5	79,9	43,9
Menos:			
1 – Bolsa Família	13,5	13,5	13,5
2 – Despesa não obrigatória com educação de difícil compressão	12,3	12,3	12,3
Igual:			
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS POR CRITÉRIOS OBRIGAÇÃO LEGAL E DE DESPESA ESSENCIAL [(B)= (A)-(1)-(2)]	55,7	54,2	18,1
% do ODC total	9,4%	9,1%	3,3%

Fonte: SIAFI – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

4.3 Analisando-se o resíduo após a exclusão das despesas rígidas por obrigações legais ou por serem de caráter essencial.

Cabe agora averiguar quais são as demais despesas classificadas em *outras despesas correntes* e que não foram ainda objeto de análise. Ou seja, aquelas que não têm restrição legal e não se referem à educação ou ao Programa Bolsa Família. Essas são as candidatas a cortes em um programa de ajuste. A Tabela 6 detalha esse gasto por elemento de despesa.

Quanto se pode economizar nessas despesas é uma questão difícil de se responder *a priori*. As despesas mais comuns de custeio (material de consumo, locação de mão-de-obra, outras despesas de pessoal decorrentes de terceirização, diárias e passagens, e serviços de consultoria) somam R\$ 8,5 bilhões. Um corte expressivo nessas despesas (por exemplo, 40%) resultaria em economia de R\$ 3,4 bilhões.

O item *distribuição de receitas* (R\$ 1,2 bilhão) representa transferências não obrigatórias aos estados e municípios, feitas para compensar perdas de arrecadação em 2009. Dada a recuperação da atividade econômica, esse item poderia ser totalmente eliminado nos próximos anos.

Se concentrarmos a análise nos três itens de maior peso, que representam 69% da despesa total (“outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas”, “equalização de preços e taxas” e “contribuições”), encontraremos uma lista de ações públicas de difícil corte (por exemplo: “sistemas informatizados da Receita Federal”, “operação e manutenção dos equipamentos do sistema de controle aéreo”, “subvenção a projetos sociais em áreas urbanas”, “socorro a pessoas atingidas por desastres”) (*vide* Anexos XII a XIV). Também encontraremos outras ações que, possivelmente, podem ter despesas reduzidas mediante procedimentos de racionalização administrativa ou de maior rigor no controle da despesa (por exemplo: apreciação de causas na justiça do trabalho, publicidade de utilidade pública, gestão do sistema público de radiodifusão e comunicação, fomento a projetos de arte e cultura).

Uma hipótese de forte redução de 30% no total das despesas elencadas na Tabela 6 nos levaria a uma economia de **R\$ 15,6 bilhões** (no critério despesa liquidada).

Tabela 6 – Outras despesas correntes do Governo Central, exceto as da função educação e as rígidas pelos critérios de obrigação legal: 2010

(R\$ milhões correntes)

Elemento Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago+RP Pago	Liquidado/Total (%)	% Acumulado
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA	17,2	16,9	13,6	32%	32%
EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS E TAXAS	13,2	13,2	3,6	25%	58%
CONTRIBUIÇÕES	6,9	5,8	4,9	11%	69%
MATERIAL DE CONSUMO	4,2	4,1	3,1	8%	77%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	2,6	2,5	2,4	5%	82%
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOA FÍSICA	1,6	1,5	1,4	3%	85%
DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	1,2	1,2	1,2	2%	87%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	1,2	1,2	1,0	2%	89%
SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	1,1	1,1	1,0	2%	91%
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	0,9	0,9	0,9	2%	93%
DIÁRIAS – PESSOAL CIVIL	0,8	0,8	0,8	2%	95%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	0,8	0,8	0,7	2%	96%
MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	0,4	0,4	0,4	1%	97%
AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	0,4	0,4	0,3	1%	98%
OBRIG. TRIBUT. E CONTRIB. - OP. INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	0,2	0,2	0,2	0%	98%
DIÁRIAS – PESSOAL MILITAR	0,2	0,2	0,2	0%	99%
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	0,2	0,2	0,1	0%	99%
SUBVENÇÕES SOCIAIS	0,2	0,2	0,2	0%	100%
PREMIAÇÕES CULT., ART., CIENT., DESP. E OUTR.	0,1	0,1	0,1	0%	100%
OUTRAS DESP. PESSOAL DEC. CONTRATOS TERCEIRIZ.	0,1	0,1	0,1	0%	100%
REMUNERAÇÃO DE COTAS DE FUNDOS AUTÁRQUICOS	0,0	0,0	0,0	0%	100%
ARRENDAMENTO MERCANTIL	0,0	0,0	0,0	0%	100%
TOTAL	53,6	52,1	36,2		
HIPÓTESE DE CORTE DE 30% NO TOTAL	16,1	15,6	10,9		

Fonte: SIAFI – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

4.4 A economia máxima que se pode obter em *outras despesas correntes*

Se somarmos a economia estimada na Tabela 6 com aquela obtida nos gastos com educação, de R\$ 3,1 bilhões (*vide* Tabela 4), teremos que um forte esforço de redução nas *outras despesas correntes* do Governo Federal poderia gerar uma redução de despesa da ordem de **R\$ 18,7 bilhões**.

Se isso for feito de forma eficiente, sem afetar a qualidade e quantidade de serviços públicos prestados, será uma economia muito bem-vinda. Contudo, a despeito da hipótese de forte corte de gasto, ficamos muito longe dos **R\$ 50 bilhões** necessários para zerar o déficit nominal ou dos **R\$ 40 bilhões** que ampliariam o superávit primário em 1 ponto percentual do PIB.

A economia não é apenas pequena, mas também pode ser não sustentável ao longo do tempo, caso haja cortes excessivos em programas importantes, o que geraria pressão para retomada da despesa nos próximos anos.

5 O DETALHAMENTO DAS INVERSÕES FINANCEIRAS

Visto na seção anterior que o espaço para controle de gasto nas *outras despesas correntes* é bastante estreito, passamos a analisar outro grupo de despesas: as *inversões financeiras*. Conforme mostrado na Tabela 1, as inversões financeiras somaram R\$ 36 bilhões em 2010. Embora tenham valor muito inferior ao das *outras despesas correntes*, as inversões financeiras são muito menos rígidas e oferecem significativo espaço para controle de despesas. Contudo, para fazê-lo, o Governo terá que promover importantes guinadas em algumas políticas públicas, em especial, a política industrial e a política de desenvolvimento regional.

As inversões financeiras são definidas pelo Manual Técnico do Orçamento, do Ministério do Planejamento, como aquelas relativas a empréstimos, integralização de capital de empresas ou aquisição de imóveis e ativos pelo governo.

A Tabela 7 desagrega o gasto com inversões financeiras por grandes grupos de políticas públicas, nas quais podemos encaixar as ações orçamentárias executadas com tal verba.

Tabela 7 – Inversões financeiras do Governo Central, por grupos de políticas públicas: 2010

(R\$ milhões correntes)

TIPO	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago
POLÍTICA INDUSTRIAL	18.109	18.109	17.306
POLÍTICA REGIONAL	9.493	9.493	6.582
POLÍTICA AGRÍCOLA	3.196	3.196	2.972
POLÍTICA FUNDIÁRIA	1.739	1.739	728
EDUCAÇÃO	1.666	1.666	987
RELAÇÕES COM EXTERIOR E COMÉRCIO INTERNACIONAL	1.505	1.505	1.074
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OUTROS	250	250	191
TOTAL	35.958	35.958	29.840

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

A chamada *política industrial*, que absorve metade dos recursos, está detalhada na Tabela 8. O item *financiamentos via BNDES* representa repasses de recursos que o Tesouro faz ao Banco estatal para que esse conceda financiamentos aos setores produtivos, privado e estatal. Em geral, são empréstimos de longo prazo a juros subsidiados. O montante total dos desembolsos (R\$ 13,8 bilhões¹⁸) é compensado pelos retornos que eles proporcionam (dividendos e amortizações pagos pelo BNDES ao Tesouro, etc.).

Mas há diversos aspectos questionáveis nessa prática. O primeiro deles é que a oferta de crédito de longo prazo poderia ser, gradativamente, assumida pelo sistema bancário privado, com o setor público limitando-se a dar subvenções a créditos para setores considerados essenciais. O segundo aspecto é que, embora haja retorno dos recursos repassados ao BNDES, este não é integral. Primeiro, porque parte do lucro acaba sendo incorporado pelo Banco sob a forma de capitalização. Segundo, porque são parcialmente consumidos pela inadimplência ou são reduzidos pelos subsídios concedidos às taxas de juros, entre outros usos.

Certamente uma ação menos intensa do Tesouro no repasse de recursos ao BNDES não só conteria a despesa pública, como também reduziria a pressão sobre a demanda agregada da economia.

O segundo item de maior valor na Tabela 8 são os financiamentos à indústria naval. Essa é outra política sujeita a muitas críticas. O governo tributa a sociedade (em especial, as companhias de navegação) por meio do Adicional de Frete da Marinha

¹⁸ Desse total, R\$ 11,6 bilhões representam recursos arrecadados pelo Programa PIS/PASEP repassados ao BNDES e os R\$ 2,3 bilhões restantes provêm de empréstimo externo levantado pelo Tesouro.

Mercante, para, com esses recursos, conceder financiamentos subsidiados a estaleiros nacionais. A idéia por trás dessa política é dar competitividade à produção nacional de embarcações frente aos estaleiros internacionais. Ocorre que essa política onera as companhias de navegação nacionais. O emprego que se gera nos estaleiros, perde-se nas empresas de navegação e a economia como um todo opera em um nível mais baixo de eficiência (até porque a política inclui itens regulatórios, como a obrigatoriedade de aquisição de navios nacionais pelas empresas de navegação, que poderiam encontrar modelos importados por preços menores e qualidade maior).

Colocando a questão em termos comparativos, o Governo precisa saber se gostaria de fazer economia cortando *na carne* do sistema educacional, para poupar R\$ 3,1 bilhões (*vide* Tabela 4) ou se aceitaria desmontar os incentivos à indústria naval, com possíveis ganhos de eficiência para a economia, poupando R\$ 2,7 bilhões¹⁹.

A revisão da política portuária, com a ampliação de concessões ao setor privado e a retirada do Governo Federal do capital das companhias docas estaduais também poderia proporcionar economia de R\$ 500 milhões.

Tabela 8 – Inversões financeiras do Governo Central em política industrial: 2010
(R\$ milhões correntes)

Ação	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago
Financiamentos via BNDES	13.877	13.877	13.877
Financiamentos para a indústria naval	2.739	2.739	2.732
Outros	1.064	1.064	537
Participação no capital de cias. docas	429	429	159
TOTAL	18.109	18.109	17.306

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

A *política regional*, que, de acordo com a Tabela 7, consumiu R\$ 9,5 bilhões em 2010, é baseada nas transferências federais aos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses fundos, em decorrência do disposto no art. 159 da Constituição, recebem recursos dos impostos de renda e sobre produtos industrializados para repassá-los sob a forma de empréstimos a empresas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Trata-se de uma política tão antiga quanto controversa. Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 103-4) assim avaliam os Fundos de Desenvolvimento:

¹⁹ As economias potenciais são ainda maiores, pois o ganho de eficiência tende a se traduzir em expansão do PIB e, portanto, em aumento de arrecadação.

as taxas de retorno dos fundos são altamente negativas, indicando que os fundos perdem recursos a cada período. No caso do FNO, por exemplo, há uma perda de 70% do capital empregado, o que praticamente representa uma doação de recursos fiscais aos empreendedores privados que tomaram crédito. Isso significa que, da maneira pela qual o sistema é gerido, os fundos simplesmente se esgotariam, se não houvesse o permanente reabastecimento de novas verbas por parte do erário.

Essas taxas de retorno configuram verdadeiros subsídios do governo ao setor privado nestas regiões e provavelmente decorrem de forte influência política na alocação de recursos, somada à baixa eficiência na gestão dos Fundos

O problema é ainda maior quando se constata que os Fundos Constitucionais não estão atingindo seus objetivos de dinamizar as economias das regiões às quais se destinam (...) os Fundos não têm atingido os efeitos desejados, pelo menos no que diz respeito à geração de empregos.

Mais uma vez se coloca a escolha aos gestores da política fiscal: cortar *na carne* da educação, para economizar R\$ 3,1 bilhões, ou rever um programa propenso a desperdícios, que custa R\$ 9,5 bilhões ao ano?

Nas demais políticas compreendidas nas inversões financeiras também se pode aprimorar os programas em busca de eficiência e economia: na política agrícola, tem-se, basicamente, o financiamento da produção e comercialização; na política fundiária, há aquisições de terras para reforma agrária e crédito para os assentados; nas relações com o exterior, há financiamentos a exportações, integralização de cotas de organismos internacionais e aquisições de imóveis para embaixadas; e, na educação, prevalecem os financiamentos a estudantes.

Em suma, dos R\$ 36 bilhões de inversões financeiras, temos **R\$ 27,6 bilhões** destinados às políticas industrial e regional, que são fortemente questionáveis sob o ponto de vista da eficácia e dos objetivos de políticas públicas. Seriam, portanto, fortes candidatos a cortes.

Contudo, esses cortes não seriam meras medidas administrativas, mas sim mudanças significativas nas práticas políticas do País. A reversão da política de desenvolvimento regional, mediante a extinção dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, exigiria, inclusive, emenda constitucional de difícil aprovação. A redução de repasses ao BNDES (que, na verdade, têm aumentado nos últimos anos) desmontaria peça central da política industrial do Governo Federal, além de afetar os interesses dos setores beneficiados por créditos a taxas subsidiadas.

6 CONCLUSÕES

O presente estudo procurou abrir a despesa pública federal de 2010 com o objetivo de identificar possibilidades de redução efetiva dos gastos do governo.

Parte-se do princípio de que as despesas com pessoal e encargos sociais são rígidas, em função de uma legislação que privilegia a estabilidade no emprego do servidor, a irredutibilidade de remuneração, promoções por tempo de serviço, etc. Os investimentos, por sua vez, estão em patamar muito inferior ao desejável, havendo carências generalizadas no setor de infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, etc.). Desse modo, não parece razoável buscar corte de despesas em investimentos, principalmente à luz dos compromissos assumidos pelo País para poder sediar a Copa de 2014 e a Olimpíada de 2016. Por isso, a análise se concentrou em dois grupos de despesas: *outras despesas correntes* e *inversões financeiras*.

Mostrou-se que, embora possua valor bastante elevado (R\$ 594 bilhões), as *outras despesas correntes* são bastante rígidas, tanto em função da legislação, que estabelece um alto valor de gastos obrigatórios, quanto pela essencialidade e importância política de despesas incluídas nesse grupo, como o Programa Bolsa Família e os gastos com educação.

Concluiu-se que um forte esforço de corte dessas despesas, que afetaria, inclusive, a área de educação, poderia gerar economias da ordem de R\$ 18,7 bilhões. Tal montante, ainda que afetasse programas essenciais, não chegaria nem perto dos R\$ 50 bilhões necessários para zerar o déficit nominal ou dos R\$ 40 bilhões que elevariam o superávit primário em 1 ponto percentual do PIB. Ademais, seriam altas as chances de que esses cortes fossem revertidos em exercícios posteriores, mediante pressões para a retomada de políticas públicas por eles prejudicadas.

Quando se analisam os gastos com *inversões financeiras*, percebe-se que duas grandes e polêmicas políticas públicas consomem R\$ 27,6 bilhões: a política industrial (basicamente, repasses ao BNDES e financiamentos à indústria naval) e a política de desenvolvimento regional (repasses aos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento). A reavaliação e enxugamento dessas políticas seria um importante (embora difícil) caminho para se reduzir o gasto público federal.

Fica claro que não há opções de ajuste fiscal permanente, consistente e com efeito de longo prazo que não passe por medidas difíceis e por uma reorientação da ação do

Governo. É preciso, inclusive, tomar medidas que ajustem a despesa em itens que não foram aqui analisados, como a despesa de pessoal e os investimentos.

Nesse sentido, conclui-se pela necessidade de se promover um ajuste fiscal com elementos voltados para ajuste de longo prazo, quais sejam:

- a) racionalização da política de pessoal, voltada para a qualidade na contratação, o estímulo ao bom desempenho e o controle da folha de pagamento;
- b) forte esforço de avaliação dos investimentos públicos prioritários, com o cancelamento de investimentos desnecessários ou questionáveis;
- c) dinamização dos procedimentos de concessões e demais modalidades de participação da iniciativa privada nos investimentos de infraestrutura (inclusive a melhoria na regulação e na capacidade de atuação das agências reguladoras), com vistas a se acelerar os investimentos nessa área, com o envolvimento de menos recursos públicos e com maior eficiência;
- d) revisão da política de reajuste do salário mínimo, para reduzir a velocidade de crescimento das despesas a ele indexadas;
- e) complementação da reforma da previdência social;
- f) revisão da regra de despesa mínima em saúde, vinculando-se a expansão da verba a melhorias na gestão e a indicadores de qualidade;
- g) revisão das políticas industrial e de incentivos regionais, visando à redução dos recursos aplicados em financiamentos subsidiados a programas de baixo retorno social ou à gradual retirada do Governo Federal do mercado de financiamento de longo prazo ao setor privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mansueto (2010) Gasto fiscal no Brasil: novos números para um velho dilema. *Insight Inteligência*.

MENDES, Marcos, Miranda, Rogério, Cosio, Fernando B. (2008) *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para Discussão nº 40. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogério%20Fernando.pdf

MENDES, Marcos (2010) Política de pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. In: Meneguim, Fernando B. (Org.) *Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional*. Senado Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/agendalegislativa.html>

ANEXOS

http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/ANEXO%20do%20TD86%20-%20Desembrulhando%20o%20ajuste%20fiscal.xls

Clique no link acima para abrir os anexos