

SINDIFISCO NACIONAL

**SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

Nota Técnica N° 20

O PLP 549 e o Controle das Despesas com Pessoal do Serviço Público Federal

**Elaboração: Departamento de Estudos
Técnicos do Sindifisco Nacional**

Brasília-DF, Agosto de 2010.

Diretoria Executiva Nacional

Presidente

Pedro Delarue Tolentino Filho

1º Vice-Presidente

Lupércio Machado Montenegro

2º Vice-Presidente

Sergio Aurélio Velozo Diniz

Secretário-Geral

Claudio Marcio Oliveira Damasceno

Diretor-Secretário

Mauricio Gomes Zamboni

Diretor de Finanças

Gilberto Magalhães De Carvalho

Diretor-Adjunto de Finanças

Agnaldo Neri

Diretora de Administração

Ivone Marques Monte

Diretor-Adjunto de Administração

Eduardo Tanaka

Diretor de Assuntos Jurídicos

Sebastião Braz Da Cunha Dos Reis

1º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Wagner Teixeira Vaz

2º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Luiz Henrique Behrens Franca

Diretor de Defesa Profissional

Gelson Myskovsky Santos

1ª Diretora-Adjunta de Defesa Profissional

Maria Cândida Capozzoli De Carvalho

2º Diretor-Adjunto de Defesa Profissional

Dagoberto Da Silva Lemos

Diretor de Estudos Técnicos

Luiz Antonio Benedito

Diretora-Adjunta de Estudos Técnicos

Elizabeth de Jesus Maria

Diretor de Comunicação Social

Kurt Theodor Krause

1ª Diretora-Adjunta de Comunicação Social

Cristina Barreto Taveira

2º Diretor-Adjunto de Comunicação Social

Rafael Pillar Junior

Diretora de Assuntos de Aposentadoria, Proventos e Pensões

Clotilde Guimarães

Diretora-Adjunta de Assuntos de

Aposentadoria, Proventos e Pensões

Aparecida Bernadete Donadon Faria

Diretor do Plano de Saúde

Carlos Antonio Lucena

Diretor-Adjunto do Plano de Saúde

Jesus Luiz Brandão

Diretor de Assuntos Parlamentares

João Da Silva dos Santos

Diretor-Adjunto de Assuntos Parlamentares

Geraldo Marcio Secundino

Diretor de Relações Intersindicais

Carlos Eduardo Barcellos Dieguez

Diretor-Adjunto de Relações Intersindicais

Luiz Gonçalves Bomtempo

Diretor de Relações Internacionais

João Cunha da Silva

Diretora de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social

Maria Amália Polotto Alves

Diretor-Adjunto de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social

Rogério Said Calil

Diretoria de Políticas Sociais e Assuntos Especiais

José Devanir De Oliveira

Diretores-Suplentes

Eduardo Artur Neves Moreira

Kleber Cabral

Conselho Fiscal

Membros Titulares

Ricardo Skaf Abdala

Jose Benedito de Meira

Maria Antonieta Figueiredo Rodrigues

Membros Suplentes

Iran Carlos Toneli Lima

Norberto Antunes Sampaio

José Yassuo Hashimoto

DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

Luiz Antonio Benedito

Diretor de Estudos Técnicos

Elizabeth de Jesus Maria

Diretora-adjunta de Estudos Técnicos

Equipe Técnica que elaborou este estudo:

Álvaro Luchiezi Jr. – Economista, Gerente de Estudos Técnicos

Osmar Rodrigues de Aquino Jr – Economista, Depto de Estudos Técnicos

Colaboração:

Felipe Campos Matuschke – Estagiário de Economia do Depto de Estudos Técnicos

SINDIFISCO NACIONAL

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

SDS - Conjunto Baracat - 1º andar - salas 1 a 11

Brasília/DF - CEP 70392-900

Fone (61) 3218 5200 - Fax (61) 3218 5201

www.sindifisconacional.org.br

e-mail: estudostecnicos@sindifisconacional.org.br

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

1. Introdução

No ano de 2009, foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 611/07, de autoria dos senadores Romero Jucá, Roseana Sarney, Ideli Salvatti e Valdir Raupp. Posteriormente, foi enviado a Câmara dos Deputados, como Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 549/09.

Esse projeto assemelha-se ao PLP 01/2007, uma das medidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que limitava o crescimento anual da folha de salários (inclusive inativos) à taxa de inflação (IPCA), acrescida de um índice real de 1,5% ao ano para cada um dos poderes da União, ressalvados os acordos consolidados na legislação até o final de 2006. Com isso, o governo esperava reduzir as despesas com pessoal da União de 5,3% PIB (2007) para 4,7% do PIB, em 2010.

Os principais objetivos desta nova proposta estão expressos no próprio conteúdo dos dois artigos que ela pretende inserir na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Art. 71-A limita o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais da União a valores inferiores aos limites definidos pela própria LRF em seu artigo 20. O Art. 71-B limita os gastos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas na Administração Pública.

Este texto propõe-se a analisar a extensão das medidas do PLP 549/09 à luz da observância dos preceitos vigentes na LRF quanto às despesas com pessoal e das necessidades do contínuo aprimoramento da política de pessoal no âmbito federal.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Gastos com Pessoal

No dia 04 de maio de 2000 entrou em vigor a Lei Complementar n.º 101, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a qual, conforme define o caput do seu artigo 1º, “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”¹, cuja responsabilidade, conforme estabelece o parágrafo primeiro deste mesmo artigo “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Em dez anos de vigência, a LRF consolidou na sociedade brasileira a percepção de que os recursos públicos devem ser geridos de forma responsável e que os governos não devem gastar mais do que arrecadam. Planejamento e transparência na Administração Pública comparecem, então, como dois quesitos basilares da LRF.

¹ Lei Complementar n.º 101, art. 1.

No que tange às despesas com pessoal², a LRF estabeleceu limites máximos, calculados como um percentual das Receitas Correntes Líquidas (RCL)³, para as três esferas de governo. Na esfera federal, 50%, e nas esferas estadual e municipal, 60%. O artigo 20 da lei determina que os 50% da RCL da União sejam assim repartidos: 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Poder Judiciário; 40,9% para o Poder Executivo, sendo que destes, 3% são para o custeio de despesas do Distrito Federal e de ex-territórios; e 0,6% para o Ministério Público da União. A lei também determina um “limite prudencial” de 95% da despesa permitida o qual, se ultrapassado, implicará em sanções.⁴

A tabela 1 mostra evolução das despesas com pessoal em relação à RCL no período 1995-2009. Desde 1996 as despesas com pessoal do serviço público federal têm sido inferiores a 50% das RCL. A partir deste ano ocorreram reduções bastante acentuadas e contínuas, mesmo durante a vigência da LRF.

O comportamento dos dados permite dividir esse período em três sub-períodos: antes da LRF (1995-1999); os quatro primeiros anos de vigência da LRF (2000-2003); e o os últimos seis anos (2004-2009).

Antes da entrada em vigor da LRF, a média da relação DP/RCL foi de 46,7%. Após a LRF, ela cai significativamente para 35,5%.

Os primeiros quatro anos de vigência da lei demonstram um esforço intenso do Governo Federal em reduzir as despesas para a média de 36,9%. No período 2004-2008 este esforço tem continuidade e a média alcançada chega a 33,3%.

² Segundo o artigo 18 da LRF, a despesa total com pessoal é o “somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. Os valores pagos a contratos de terceirização de mão-de-obra são contabilizados como Outras Despesas de Pessoal.

³ É a soma das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos estados e municípios, por determinação legal ou constitucional, e as contribuições patronais e dos trabalhadores e demais segurados da previdência social para o Regime Geral da Previdência Social e bem como as contribuições para o PIS/PASEP; b) nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; c) na União, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social para a contagem recíproca do tempo de contribuição, para efeito de aposentadoria.

⁴ O parágrafo único do art. 22 da LRF determina que serão vedados ao Poder ou órgão que exceder este limite: a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração; a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira com aumento de despesa; o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal; contratação de hora extra.

Tabela 1**Relação de Despesas com Pessoal Total e Receita Corrente Líquida
1995-2009**

Em R\$ milhões

Ano	Despesas com Pessoal Total (A)	Receita Corrente Líquida (B)	(A)/(B) Em %
1995	37.825,50	67.298,10	56,20
1996	40.900,90	89.352,70	45,80
1997	44.529,70	97.040,60	45,90
1998	47.944,80	104.491,40	45,90
1999	51.571,00	129.854,40	39,70
2000	58.240,58	148.201,50	39,30
2001	65.449,39	167.650,50	39,04
2002	75.029,02	200.697,80	37,38
2003	78.974,64	224.920,20	35,11
2004	89.431,57	265.798,00	33,65
2005	100.286,80	303.015,80	33,10
2006	115.011,90	344.731,40	33,36
2007	126.877,76	386.763,00	32,81
2008	144.483,65	428.563,30	33,71
2009	167.066,26	437.199,40	38,21

Fonte: Boletim Estatístico Pessoal - MPOG e Pessoal e Encargos Sociais - SOF

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Apenas o ano de 2009 destoa-se. Embora as DP tivessem mantido uma taxa de crescimento coerente com as observadas nos cinco anos anteriores, as RCL cresceram apenas 2%, certamente influenciadas pelo fraco desempenho da economia brasileira, cuja taxa de crescimento do PIB real foi de -0,2%. Se fosse mantida a mesma taxa de crescimento médio das RCL do período 2004-2008, a relação DP/RCL em 2009 seria de 34,2%.

Estes resultados demonstram a preocupação do Governo Federal em manter as contas públicas equilibradas, ao menos no que diz respeito às despesas com pessoal.

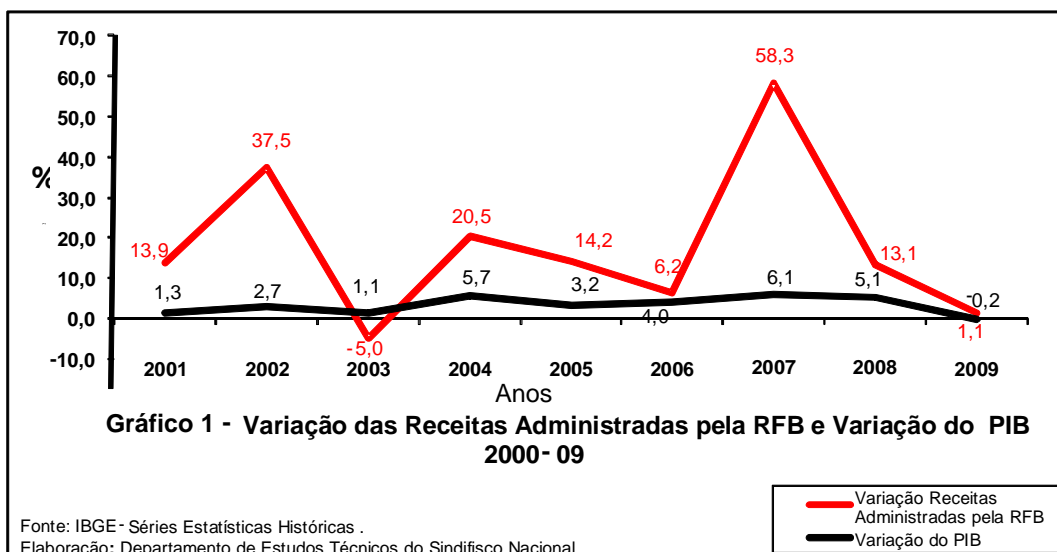
Em todo o período da tabela 1, enquanto as RCL aumentaram 549,6%, as DP cresceram bem menos: 341,6%. O crescimento médio anual das DP foi de 11,2% ao passo que o das RCL foi de 14,5%.

Durante o primeiro período as DP crescem 36,34%, um ritmo bem menos intenso do que os 92,95% das RCL, iniciando um processo de ajustamento que viria a se consolidar a partir do segundo período.

Durante o segundo período, as DP mantiveram o mesmo ritmo de crescimento com média de 35,6%, similar ao do período anterior, devido à realização de concursos públicos, reestruturação e reajuste salarial de algumas carreiras e aumento do número de aposentadorias em 2003 em função da reforma previdenciária. Reforça estes gastos a política de terceirização no

serviço público federal⁵. O crescimento médio das RCL foi de 51,76%, assegurando a continuidade da redução da relação DP/RCL.

No terceiro período o crescimento médio das DP foi de 86,81%, influenciadas pela substituição da mão-de-obra terceirizada do período anterior por servidores públicos concursados e pela reestruturação de algumas carreiras do serviço público federal⁶, enquanto que as RCL cresceram, em média, 64,48%. Como observado anteriormente, neste período o maior crescimento das DP em relação às RCL, a despeito a reestruturação das carreiras federais, foi bastante influenciado pela crise econômica que afetou o produto e a arrecadação no ano de 2009. As previsões são de reversão deste resultado. O crescimento previsto para o PIB em 2010 é de 7,20%, e para 2011 de 4,5%⁷. Portanto, a arrecadação e, conseqüentemente, a RCL também seguirão esta tendência, como demonstrado no gráfico 1, abaixo.



A evolução das receitas federais acompanha a evolução do PIB. Momentos de crescimento do PIB coincidem com o crescimento da arrecadação das Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), assim como os de retração. No gráfico 1 destaca-se o “descolamento” da tendência das receitas administradas no ano de 2007 devido à unificação da Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) com a Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio da Lei 11.457/07, instituindo a Receita Federal do Brasil (RFB). As receitas previdenciárias passaram a integrar o montante de receitas administradas pela RFB.

A tabela 2, abaixo mostra o quantitativo de servidores públicos federais no período 1995-2009.

⁵ NESP/CEAM/UnB. **Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise da Situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios.** Brasília: Observatório de Recursos Humanos em Saúde, Núcleo de Estudos em Saúde Pública da UnB, jan 2006.

⁶ Idem, ibidem.

⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Focus – Relatório de Mercado. Brasília, BACEN/GERIN, 30 jul 2010.

Tabela 2
Quantitativo de Servidores Públicos Ativos - 1995-2009

Ano	Executivo	Ministério Público da União	Legislativo	Judiciário	Total
1995	946.360	5.225	17.402	64.561	1.033.548
1996	923.900	5.475	17.623	69.646	1.016.644
1997	893.312	6.816	19.155	74.504	993.787
1998	834.914	6.937	18.787	76.207	936.845
1999	859.738	7.061	21.343	79.677	967.819
2000	857.084	7.324	19.458	80.932	964.798
2001	857.283	5.901	19.889	80.899	963.972
2002	809.975	5.859	20.501	81.716	918.051
2003	856.236	7.670	22.906	82.057	968.869
2004	884.091	8.066	23.369	83.117	998.643
2005	873.447	8.066	26.441	87.515	995.469
2006	887.579	8.384	27.238	91.025	1.014.226
2007	896.333	8.384	24.521	93.341	1.022.579
2008	913.417	8.384	24.608	93.607	1.040.016
2009	926.799	8.384	26.724	93.204	1.055.111

Fonte: Boletim Estatístico Pessoal - MPOG

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Os dados indicam redução no quadro de servidores públicos federais, ano a ano, até o final do segundo período acima mencionado, quando a contratação via concurso público substituiu a política de terceirização, permitindo a recomposição do quadro de servidores.

Enquanto que de 1995 até 2002 o número de servidores públicos reduziu-se em 11,1%, por motivos de aposentadorias e terceirização da mão-de-obra, entre 2003 a 2009 ocorreu uma recuperação de 8,9%. O quantitativo de servidores, atualmente, é pouco superior ao de 1995.

A recomposição no quadro de pessoal inicia-se em 2003. É um movimento necessário que objetiva não apenas recompor as perdas com aposentadorias, mas também ampliar o atendimento à população com servidores em quantidade necessária, com formação e habilitação adequadas e remuneração condizente com o grau de complexidade do trabalho executado. Esta recomposição traz benefícios tanto para o governo como para a sociedade por meio da melhoria na qualidade e eficácia dos serviços públicos.

Veja-se, a este respeito, a política de pessoal adotada pelo Governo Federal e sintetizada na citação a seguir:

Este Governo vem promovendo um amplo processo de recuperação de sua capacidade institucional, mediante a proposição de reformas; reestruturação de diversos órgãos; a definição de quadros de pessoal, especialmente das nove agências reguladoras; e a criação de cargos efetivos nas áreas de atuação estratégica do Estado, para reforço em segurança pública, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental, entre outros.

Fica claro o comprometimento do Governo em selecionar pessoal qualificado para compor esses quadros, evidenciado pelo expressivo número de ingressos havidos no período 2003-2004, mediante a realização de concursos que permitiram à Administração Pública recuperar sua força de trabalho em mais de 40.000 novos servidores. O número é expressivo comparado com os ingressos ocorridos no período 1994 - 2002, mas ainda está bastante aquém do necessário para suprir o déficit institucional, pois, no decorrer dos últimos anos, houve considerável número de aposentadorias, além do fato de que boa parte da força de trabalho está sendo composta por pessoal terceirizado, o que contraria os preceitos constitucionais mais afetos à instituição do sistema do mérito.⁸

A recomposição do emprego público federal deve ser considerada no contexto da recuperação econômica do país, ou seja, “a expansão do emprego público nos anos mais recentes apenas acompanhou o dinamismo da economia e seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro”⁹. A contratação de pessoal recompôs a quantidade de funcionários públicos que existia em meados da década de 1990. O crescimento econômico propiciou recursos necessários e o crescimento das despesas com pessoal fez-se de forma responsável orçamentariamente, mantendo-se bastante aquém dos limites legais.

No que diz respeito aos gastos com pessoal, o Governo Federal vem trabalhando, há muitos anos, dentro do que é exigido pela LRF com responsabilidade fiscal e maior efetividade na produção do serviço público.

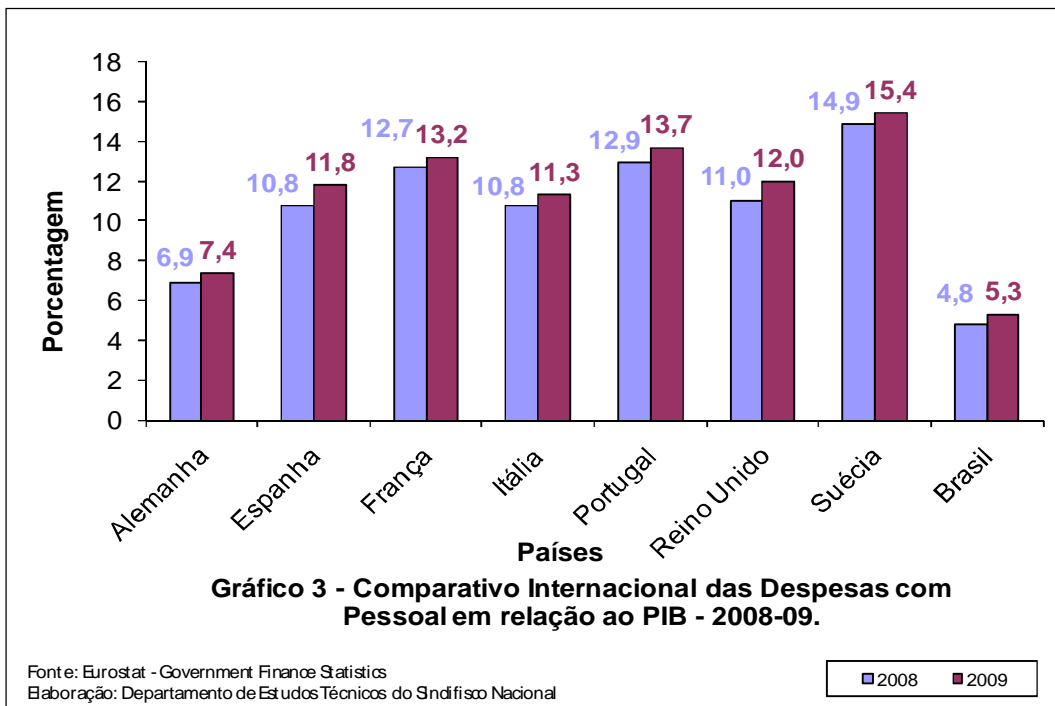
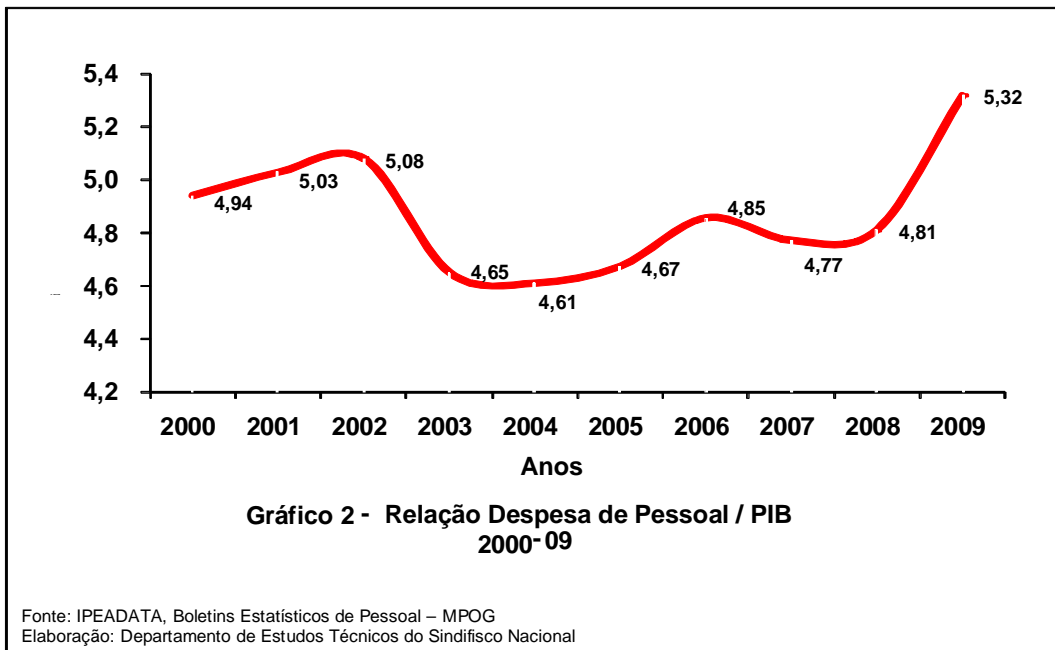
Na comparação com o Produto Interno Bruto (PIB), as despesas com pessoal apresentam-se historicamente estáveis, numa proporção em torno de 5%, como indica o gráfico 2. Novamente, o “descolamento” da média histórica ocorrido em 2009 deve-se ao fraco desempenho da PIB brasileiro, já mencionado.

Comparando a relação DP/PIB do Brasil com alguns países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nota-se que o gasto com pessoal do setor público federal brasileiro é o menor, conforme ilustra o gráfico 3. Enquanto alguns países chegam a investir 15% do seu PIB com servidores públicos, como é o caso da Suécia, o Brasil investe apenas a terça parte deste percentual. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os países da Europa passaram a investir cada vez mais no funcionalismo público, aumentando a qualidade dos serviços prestados. Assim, as políticas sociais alcançaram um maior número de pessoas que delas necessitam, caracterizando-se pela ampla oferta de serviços públicos, baseados em políticas sociais universalistas, que, para serem executadas, necessitam de

⁸ BRASIL. **Mensagem Presidencial**: Projeto de Lei Orçamentária 2005. Brasília: Presidência da República, 2005, p. 8

⁹ PESSOA, Eneuton, et al. **Emprego Público No Brasil**: Comparação Internacional e Evolução Recente. Brasília: IPEA, 19º Comunicado da Presidência, 30 mar. 2009.

mão-de-obra empregada no setor público ou em atividades a ele relacionadas¹⁰.



¹⁰ PESSOA, Eneuton, et al. Idem.

Os gastos brasileiros com pessoal são pouco mais de quarenta por cento do que a média dos países tomados como referência, mostrando que o investimento brasileiro no funcionalismo público está aquém dos padrões internacionais.

Por fim, um indicador bastante utilizado em comparações internacionais sobre gastos com o funcionalismo público é a relação de servidores públicos por habitante, tal como demonstrado na Tabela 3 abaixo. Esta relação tem se mantido estável em 0,0055 desde a recomposição do quadro de servidores federais em 2003.

Ora, para manter esta relação e a qualidade atual dos serviços prestados, seria necessário também que se mantivesse o mesmo nível de gastos com pessoal historicamente registrado no terceiro sub-período de análise acima citado, qual seja, 33,3%. Reduções nos gastos com pessoal poderiam implicar em menor crescimento do quantitativo de servidores, queda na relação servidor por habitante e piora nos serviços.

Tabela 3
Brasil: Servidores Públicos Federais por Habitante
1995-2009

Ano	População (A)	Quantidade de Servidores Públicos Federais (B)	(A)/(B)
1995	159.016.334	1.033.548	0,0065
1996	161.247.046	1.016.644	0,0063
1997	163.470.521	993.787	0,0061
1998	165.687.517	936.845	0,0057
1999	167.909.738	967.819	0,0058
2000	170.143.121	964.798	0,0057
2001	172.385.826	963.972	0,0056
2002	174.632.960	918.051	0,0053
2003	176.876.443	968.869	0,0055
2004	179.113.540	998.643	0,0056
2005	181.341.499	995.469	0,0055
2006	183.554.255	1.014.226	0,0055
2007	185.738.317	1.022.579	0,0055
2008	187.885.996	1.040.016	0,0055
2009	189.990.983	1.055.111	0,0056

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, MPOG e IBGE

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

3. PLP 549: A Falácia da Maior Limitação nas Despesas com Pessoal

No Art. 71-A, que pretende acrescentar à LRF, o PLP 549/09 prevê que as despesas com pessoal e encargos sociais da União dos exercícios financeiros de 2010 a 2019 não poderão exceder, em valores absolutos, o valor

liquidado no ano anterior corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acrescido da variação do PIB ou de 2,5%, o que for menor. O art. 71-A cria nova regra transitória até o ano de 2019, em substituição à regra do art. 71, cuja vigência encerrou-se no terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF.

Não serão computados neste limite os seguintes valores: os transferidos ao Distrito Federal para o pagamento de pessoal e encargos; os pagamentos de sentenças judiciais associadas à folha de pagamentos de pessoal da União.

Além desse limite, serão admitidos aqueles valores relativos aos impactos financeiros decorrentes: da reestruturação salarial das carreiras e dos reajustes concedidos aos servidores públicos federais até 31 de dezembro de 2009; da substituição, por servidores públicos concursados, da mão-de-obra terceirizada, desde que os respectivos valores sejam correspondentes.

O período de ajuste é excessivamente longo. Se entrar em vigor imediatamente, o art. 71-A cobrirá dez exercícios financeiros. Como visto acima, foram necessários 14 anos de ajuste de 1995 a 2008 para que o Governo Federal reduzisse a participação das DP nas RCL em 22,5 pontos percentuais. Um sucesso equivalente, para estes dez anos propostos é impossível. No período proposto, se a relação DP/RCL se reduzisse, a partir do patamar de 2008, para a casa dos 25%, isto equivaleria a um corte da ordem de 8,7 pontos percentuais, ou cerca de 0,85 p.p. ao ano. Tal ajuste não teria sentido e seria inconcebível do ponto de vista da administração de pessoal. Significaria certamente prejuízo na oferta de serviços públicos, seja pela compressão das remunerações dos servidores, seja pela redução dos quadros de algumas carreiras. Um efeito indesejável seria a perda de atratividade das carreiras do serviço público federal. Muitos servidores públicos poderiam buscar outras opções de trabalho nas esferas estadual e municipal. Potenciais novos candidatos poderiam sentir-se atraídos por carreiras na iniciativa privada seja como consequência do acúmulo de trabalho, dado o esvaziamento funcional de algumas carreiras, seja como decorrência da baixa atratividade das remunerações públicas federais.

As restrições impostas pelo PLP 549/09 trazem à consideração outros elementos cujo impacto sobre a relação DP/RLC é de difícil mensuração.

O primeiro deles é o crescimento vegetativo¹¹ da folha de pagamentos federal. As remunerações das diversas carreiras aumentam com o tempo de acordo com cada plano de carreira específico, elevando naturalmente as despesas com pessoal. Independentemente do seu tamanho, estas despesas reduzem a margem de gastos com pessoal para novas contratações e reposição do valor das remunerações, fato que se torna ainda mais agudo diante da restrição imposta pelo PLP 549/09.

¹¹ Ocorre o crescimento vegetativo em decorrência da progressão de carreira dos servidores públicos (mudanças de padrão ou nível funcional), acréscimos devidos a anuênios, quinquênios, etc., reestruturações de carreira e outros benefícios de natureza remuneratória que, independentemente da contratação de pessoal, implicam em crescimento da folha de pagamentos. Também é conhecido como “crescimento natural” da folha de pagamentos.

Um outro elemento é a necessidade de reposição dos servidores que se aposentam. As vagas por eles deixadas precisam ser repostas por meio de novas contratações. O simples fato de não haver substituição imediata destes servidores já provoca soluções de continuidade na prestação do serviço público. Períodos de restrições de gastos como o proposto pelo PLP 549/09 potencializam este problema pois, via de regra, a abertura de novos concursos públicos costuma ser postergada para que os gastos com pessoal se enquadrem aos novos limites. Ademais, as despesas com servidores inativos (aposentados e pensionistas) e servidores ativos são concorrentes entre si. Na medida em que as primeiras crescem, reduz-se a margem de manobra para os gastos com as segundas.

Um derradeiro elemento é o desequilíbrio nas despesas relativas das diferentes carreiras. Aquelas mais bem organizadas e com maior poder de pressão conseguirão obter mais recursos para a recomposição dos seus quadros e de suas remunerações do que as com menor capacidade organizacional e de mobilização. Assim, diante de um quadro de maior restrição nos recursos financeiros, gera-se certa dualidade na prestação dos diferentes serviços públicos. Aqueles prestados pelas categorias melhor organizadas serão de melhor qualidade em detrimento daqueles prestados pelas categorias com menor poder de organização.

Em grandes linhas, a alteração proposta pelo PLP 549 implica em limitar as despesas com pessoal da União, inclusive encargos sociais, será mais rigorosa do que aquelas historicamente já realizadas desde a implementação da LRF.

4. Controle dos Gastos com Pessoal e Pseudo Controle da Dívida Líquida Federal

Diante destas ponderações caberia perguntar: qual seria, então, a finalidade das medidas propostas?

Ao remeter o PLP 01/07, antecessor do PLP 549/09, à apreciação presidencial, os Ministros do Planejamento e da Fazenda argumentaram que esta restrição seria necessária, a fim de não comprometer o ajuste fiscal em curso, controlar alguns itens da despesa pública como as despesas com pessoal e encargos sociais que “consomem grande parte dos recursos da União”.

À primeira vista, este argumento parece razoável se colocado fora do contexto do bem sucedido esforço realizado pelo Governo Federal ao longo dos últimos dez anos para, mais do que se enquadrar à LRF, gerar recursos excedentes para investimentos ou para o “esforço fiscal” tal como atestam os dados da tabela 4. O sucesso do Governo Federal na limitação dos gastos com pessoal como proporção da RCL implicou numa economia de R\$ 432.918,88 bilhões em valores correntes ou R\$ 553.209,89 bilhões em valores a preços de dezembro de 2009.

O ajuste fiscal está no centro do ajuste proposto pelo PLP 549/09. Cabe, então, um breve olhar sobre o comportamento da relação das despesas com pessoal e da dívida líquida federal (DLF)¹² como proporção do PIB, tal como ilustrado no gráfico 4, abaixo.

Tabela 4

**Gasto Limite da LRF e Gasto Realizado com Pessoal pelo Governo Federal
Valores Correntes e Valores a Preços de Dez/09 (IPCA)
2000-2009**

Em R\$ milhões

Ano	Receita Corrente Líquida	Gasto Limite* (A)	Gasto Realizado (B)	(A) - (B) A Preços Correntes	(A) - (B) A Preços de Dez/09
2000	148.201,50	74.100,75	58.240,58	15.860,17	31.843,72
2001	167.650,50	83.825,25	65.449,39	18.375,86	35.146,59
2002	200.697,80	100.348,90	75.029,02	25.319,88	40.837,67
2003	224.920,20	112.460,10	78.974,64	33.485,46	46.712,71
2004	265.798,00	132.899,00	89.431,57	43.467,43	56.913,72
2005	303.015,80	151.507,90	100.286,80	51.221,10	62.579,84
2006	344.731,40	172.365,70	115.011,90	57.353,80	68.090,32
2007	386.763,00	193.381,50	126.877,76	66.503,74	75.153,14
2008	428.563,30	214.281,65	144.483,65	69.798,00	83.403,56
2009	437.199,40	218.599,70	167.066,26	51.533,44	52.528,62

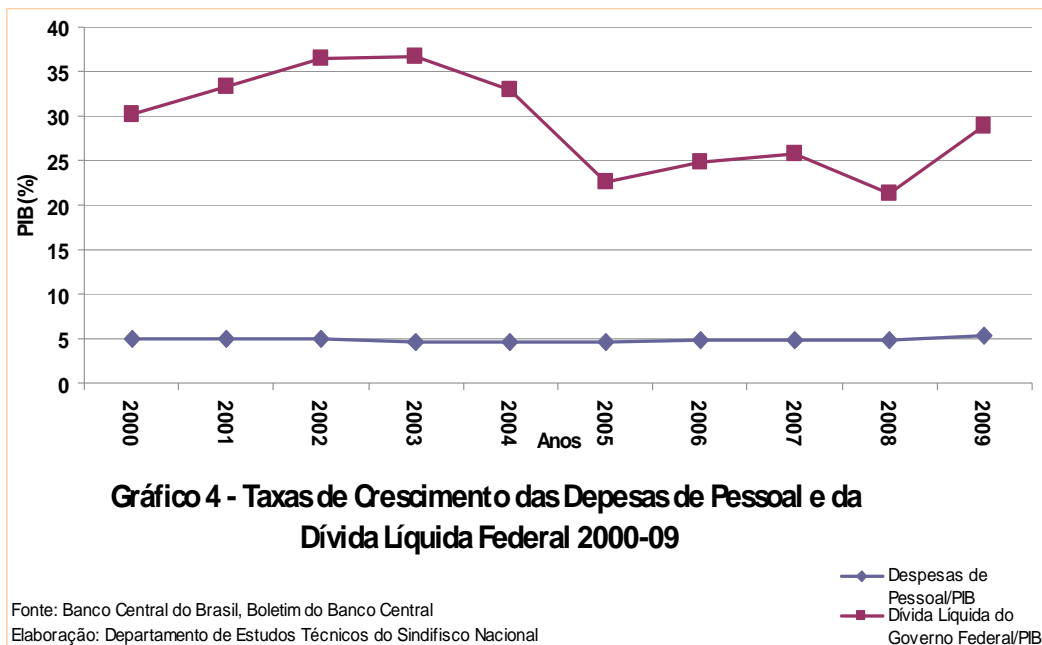
Fonte: Boletins Estatísticos de Pessoal – MPOG

Elaboração Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

(*) Resultante da aplicação do percentual de 50% sobre a RCL

Dele se depreende que, desde a entrada em vigor da LRF, o controle da DLF é oscilante. Há apenas dois momentos em que o governo é bem sucedido em controlá-la, qual sejam, os períodos 2003-2005 e 2007- 2008, ao passo que as DP mantiveram-se ao longo da última década praticamente como a mesma proporção do PIB. Entre 2006 e 2008, os gastos com a DLF foram, em média, cinco vezes maiores do que com as DP. Apenas em 2008 21,33% do PIB foi destinado para pagamento da DLF – mais de R\$ 630 bilhões ou 4,3 vezes mais do que foi usado para as DP que somaram aproximadamente R\$ 145 bilhões.

¹² Soma de todos os passivos de todos os níveis do setor público federal, deduzidos dos ativos financeiros detidos por estes, como as disponibilidades de caixa e créditos a receber.(Cf. Turolla, s.d.)



Os gastos com a DLF têm tragado grande parte dos recursos públicos federais sem que eles tenham sido estabilizados num patamar razoável, tal como ocorreu com a relação DF/RCL. Ou seja, propõem-se mais sacrifícios ao contribuinte brasileiro, ao se sugerir a limitação dos gastos com pessoal e comprometer a qualidade do serviço prestado, sem a necessária contrapartida em termos de um efetivo “ajuste fiscal”.

5. Conclusão

Os argumentos desenvolvidos ao longo deste texto demonstraram que:

- Os ajustes necessários na relação DP/RCL já foram feitos. Hoje ela se encontra num patamar historicamente definido e possível. A ele não se chegou de forma exagerada nem desequilibrada. Há margens para se argumentar que o serviço público suportou em alguns momentos restrições mais do que razoáveis, como no período 2001-2002, por exemplo.
- Mesmo tendo realizado uma recomposição do quantitativo de funcionários e de remunerações, o Governo Federal tem conseguido apresentar excedentes com as Despesas com Pessoal relativamente ao limite definido pela LRF.
- As despesas com pessoal da administração pública federal estão excessivamente abaixo dos padrões internacionais. Enquanto que em muitos países desenvolvidos a melhor educação e o melhor atendimento hospitalar são públicos, no Brasil cidadãos morrem literalmente na fila de espera de hospitais públicos e nossas crianças saem das escolas públicas com um péssimo nível de ensino devido à

insuficiência de professores, muitas vezes sem o treinamento adequado e com remuneração irrisória.

- Nunca é demais insistir que novos ajustes no sentido de reduzir os gastos com pessoal implicarão em diminuição da qualidade na prestação de serviços do setor público.

O servidor público e o cidadão brasileiro não podem ser penalizados com um aprofundamento deste “ajuste” quando sequer a DLF foi submetida a um ajuste assim tão rigoroso.

O PLP 549/09 representa evidente prejuízo ao servidor público. Se aprovado gerará insatisfação generalizada em todas as carreiras pela quase nenhuma perspectiva de melhorias nos próximos dez anos. O PLP 549/09 tem uma abordagem exclusivamente restritiva. Não contempla nenhuma possibilidade de correção do poder aquisitivo das diversas carreiras do serviço público federal.

Ao limitar simplesmente as DP, o PLP 549/09 reduz drasticamente o papel das mesas de negociação do serviço público porque coloca uma “mordaca financeira” no diálogo construtivo que se desenvolve nestes fóruns. O próprio alcance da atuação sindical ficará subordinado à restrições financeiras.

O PLP 549/09 não encerra, em si, solução para um problema mais amplo e que diz respeito ao controle das contas públicas de maneira global. No que tange às despesas com pessoal este controle tem sido feito com grande sucesso. Urge, agora, que ele se estenda a outros itens do orçamento e se efetive o devido ajuste fiscal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Focus**: Relatório de Mercado, 30 de julho de 2010. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>. Acesso em: 28 jul 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 26 jul 2010.

BRASIL. **Mensagem Presidencial**: Projeto de Lei Orçamentária 2005. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento_05/999_mensagem2005.pdf. Acesso em: 25 jul 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00322/2006**, de 28 de dezembro de 2006. Submete, em anexo, o projeto de Lei Complementar que “acresce dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.

BRASIL. MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Diversos Números. Disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm. Acesso em: 02 ago 2010.

BRASIL. SOF - Secretaria de Orçamento Federal - MPOG. **Pessoal e Encargos Sociais**: Séries históricas de dados e indicadores fiscais, 2009. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis_2010. Acesso em: 29 jul 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar nº 549 de 22 de dezembro de 2009. **Projetos de Lei e Outras Proposições**, Poder Legislativo, Brasília. Disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=465296. Acesso em: 29 jul 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: Limites com Pessoal até 2016. Brasília, março 2007. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>. Acesso em: 26 jul 2010.

EUROSTAT. **Government Finance Statistics**: Summary tables - 01/2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-10-001/EN/KS-EK-10-001-EN.PDF Acesso em: 29 jul 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 - Revisão 2008**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm. Acesso em: 30 jul 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Banco de Dados IPEADATA**. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 28 jul 2010.

NESP/CEAM/UnB. **Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise da Situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios**. Brasília: Observatório de Recursos Humanos em Saúde, Núcleo de Estudos em Saúde Pública da UnB, jan 2006, 23 p. Disponível em: http://www.observarh.org.br/nesp/upload/arquivos/20060503051044_despesarh_lrf.pdf . Acesso em: 28 jul 2010.

PESSOA, Eneuton, et al. **Emprego Público No Brasil: Comparação Internacional e Evolução Recente**. Brasília: IPEA, 19º Comunicado da Presidência, 30 mar. 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_03_30_ComunicaPresi_EmpPublico_v19.pdf. Acesso em: 25 jul 2010.

TUROLLA, Frederico Araujo. **A Dívida Pública Brasileira: Conceitos, Perfil, Evolução e Perspectivas**. Disponível em: <http://www.fgv.br/gv-preve/arquivo/artigos/Artigo002.pdf>. Acesso em: 30 jul 2010.