

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS AÇÕES E PROGRAMAS FEDERAIS SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS

Geraldo Biasoto Jr. (Diretor Executivo da Fundap)

A política fiscal do segundo governo Lula tem-se pautado pela expansão dos gastos correntes e pela contratação de um conjunto de obrigações que deverá consolidar-se como gasto num horizonte muito amplo de tempo.

Esse movimento tem dois mecanismos principais. O primeiro, é a revisão, via legislativa, de todas as carreiras do funcionalismo, com fortes elevações imediatas de salário e escalonamento de reajustes para até 2012. Ao mesmo tempo, um grande conjunto de novos postos efetivos está sendo criado, ao lado de uma expressiva ampliação de cargos em confiança.

O segundo mecanismo é a expansão da ação do governo federal em um largo espectro de atividades que o pacto federativo, até então, vinha preservando para a ação de estados e municípios. O exemplo mais expressivo é a Educação, onde o governo federal tem invadido a competência estadual e municipal, ampliando os repasses financeiros, dos mais diversos tipos, e aumentando sua ação direta, na forma de unidades de ensino. No caso do ensino superior, onde se imaginava que o governo federal não continuaria expandindo sua rede, os últimos movimentos têm demonstrado enorme expansão de unidades.

Os dois movimentos em conjunto apontam para a fixação do gasto corrente do governo em um patamar muito superior ao vigente durante a década. Essa ampliação do gasto federal vinha sendo facilitada pelo comportamento das receitas de tributos e contribuições, impulsionadas pelo crescimento da economia e pela participação do mercado interno nesse crescimento. A partir da crise, as condições de sustentação das novas obrigações federais podem significar danos de grande monta à sustentabilidade da política fiscal.

Na tentativa de aferir a magnitude da problemática fiscal para os próximos anos, busca-se identificar os principais compromissos assumidos nos programas governamentais de maior destaque. O levantamento realizado não buscou identificar os investimentos, mas apenas o custeio, exclusive pessoal, da colocação em fase de operação desses investimentos, ou seja, a despesa de custeio dele decorrente. Ao mesmo tempo, especial atenção foi dedicada aos programas de transferências financeiras (a pessoas, estados e municípios), cuja ampliação consolida um novo patamar de gasto, cuja reversão é traumática. O Quadro 1 mostra os programas, as ampliações anunciadas (a maioria já em execução) e a estimativa de custo para 2010. Vale frisar que foram considerados os dados do OGU 2009, mas diversos movimentos de ampliação de programas e investimentos em realização só terão impacto pleno no próximo ano.

As estimativas do Quadro 1 mostram que as despesas de 2010 serão ampliadas com uma ampla gama de novas ações que vão desde o Bolsa Família até o Pronaf, passando por uma violenta expansão na área de Educação. O somatório resulta em R\$ 20,2 bilhões de acréscimo ao custeio da máquina governamental, sem contar os gastos com pessoal que serão identificados na sequência.

QUADRO 1. TABELA DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS (INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS ATÉ MAIO/2009)

PROGRAMA	EXPANSÃO	AMPLIAÇÃO DO CUSTEIO PARA 2010, COM BASE EM 2008	OBSERVAÇÕES
Bolsa Família	Já em maio de 2009 o programa atenderá a 13 milhões de famílias, frente a 11 milhões em 2008	R\$ 550 milhões por ano	Houve expansão do benefício médio de R\$ 62 a R\$ 85. O corte de renda familiar per capita passou de R\$ 120 para R\$ 137
ProJovem	ProJovem Urbano reorganizado com previsão de expansão de 76 mil para 242 mil vagas	R\$ 500 milhões por ano	Estimativa de expansão pelo valor pela diferença entre o pago de 2008 e o orçado para 2009.
Pronaf	Expansão do valor financiado de R\$ 9 para R\$ 13 bilhões	R\$ 1.040 milhões por ano	Estimativa de expansão pela diferença entre o empenhado de 2008 e o orçado para 2009
Territórios da Cidadania (Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais)	Aumento de 60 para 90 localidades	R\$ 200 milhões	Diferença entre o empenhado para 2008 e a dotação do OGU 2009
Gerenciamento da estrutura fundiária	Geo-referenciamento e definição de terras para reforma	R\$ 80 milhões	Citado na Mensagem do Presidente e com forte aumento de dotação no OGU
Plano Mais Pesca e Aquicultura	Aumento do funding do Profrota com recursos do Fundo de Garantia da Construção Naval	R\$ 150 milhões	Estimativa de expansão pela diferença entre o empenhado de 2008 e o orçado para 2009
Esporte – Segundo Tempo		R\$ 120 milhões	Mensagem Presidencial
Brasil Campeão - Bolsa Atleta para Alto Rendimento		R\$ 220 milhões	Estimativa de expansão pela diferença entre o empenhado de 2008 e o orçado para 2009
Esporte e Lazer na Cidade	4.373 novos espaços esportivos para 2009, com recursos para instituições de ensino e comunidades	R\$ 350 milhões	Estimativa de expansão pela diferença entre o empenhado de 2008 e o orçado para 2009
Agenda Social da Criança e Adolescente - Bem me quer (vítimas de violência sexual)	Expansão de delegacias de proteção, equipagem de Conselhos Tutelares, expansão da rede de creches e pré-escolas	R\$ 153 milhões	Agenda Social
Agenda Social da Criança e Adolescente - Na Medida Certa (medidas sócio-educativas em meio aberto e fechado para 60 mil adolescentes)	Unidades de Internação em 26 Estados e DF Convênios com municípios de mais de 100 mil hab.	R\$ 211 milhões	Agenda Social
FUNDEB/Piso salarial	Previsão legal de expansão da complementação federal para 10% dos recursos globais do FUNDEB	R\$ 4,5 bilhões	Previsão para 2009 das receitas do FUNDEB é de R\$ 76,8 bilhões para 2009. Mesmo prevenido quebra da receita, estimando R\$ 77 bilhões para 2010, diferença dos R\$ 7,7 bi em relação a R\$ 3,2 bi de 2008 é de R\$ 4,5 bi
Transporte Escolar	Aumento do valor per capita de R\$ 81,56 para R\$ 8,13 (mínimo) e de R\$ R\$ 116,36 para R\$ 125,72 (máximo) e elevação de 3,4 milhões para 4,8 milhões na área rural. Agregação de ensino médio e pré-escola	R\$ 178 milhões	Site do MEC e PNATE 60% sobre o orçamento de 2008
REUNI	Expansão de cursos e unidades do ensino superior	R\$ 320 milhões	Documento do REUNI indica aumento de despesas de custeio/pessoal de R\$ 174 para R\$ 975 milhões (2008 a 2010). Tomou-se 40% da expansão como novo gasto em custeio
Alimentação Escolar (PNAE)	A merenda foi ampliada para o segundo grau, passando a cobrir toda a Educação Básica	R\$ 530 milhões	Dados do site do MEC : gasto de R\$1,49 bi (2008) subirá para R\$ 2,02 bi (OGU 2009)
PROUNI	Expansão das bolsas concedidas: Integrais, de 53 para 95 mil Parciais: de 53 para 61 mil	R\$ 220,8 milhões	Considerando bolsas integrais de R\$ 400 e parciais de R\$ 200
CEFET	Rede de Ensino Profissional e Tecnológico (Escolas Técnicas e CEFETs) de 215, em 2008, para 366 escolas, em 2010	R\$ 567 milhões	Em 2008, 215 escolas foram responsáveis por empenho de R\$ 2.027 milhões. Com expansão de 70% e considerando 40% para custeio (exceto pessoal) Note-se que o OUG para 2009 já apresenta expansão de R\$ 300 milhões

PROGRAMA	EXPANSÃO	AMPLIAÇÃO DO CUSTEIO PARA 2010, COM BASE EM 2008	OBSERVAÇÕES
Dinheiro Direto na Escola	Ampliação do número de escolas beneficiadas	R\$ 212 milhões	Site do MEC: Os recursos aplicados de R\$ 708 milhões, para contemplar o universo de 131,7 mil escolas com 27,7 milhões alunos. Em 2009, o orçamento previsto é de R\$ 920,5 milhões, para o atendimento de todos os alunos da educação básica.
Saúde Bucal	Expansão de 3.000 equipes frente às 15 mil existentes	R\$ 107 milhões	Dados da Mensagem
Assistência Farmacêutica	Aumento de cobertura	R\$ 500 milhões	Dados da Mensagem
Plano Habitacional	1 milhão de moradias	R\$ 8 bilhões	O Plano não define prazos. Por isso a estimativa é de 200 mil casas entregues durante o ano de 2010 para até 3 salários
Compensação pela perda de FPM aos Municípios		R\$ 1 bilhão	Supondo que a perda de receita continue
Cobertura do déficit operacional do FAT		R\$ 497 milhões	

O Quadro 2 mostra os valores de gasto com pessoal já comprometidos pelas medidas legislativas que permitem a reestruturação de diversas carreiras e sua expansão por concursos públicos. Compreendem, também, a criação de 49,5 mil cargos efetivos, sendo 14,5 mil apenas nas Instituições Federais de Ensino Superior, e os 7.800 novos cargos comissionados.

QUADRO 2. VALORES DE GASTO COM PESSOAL (EM R\$ BILHÕES)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Despesas com Pessoal e Encargos	100,3	115,0	127,3	143,4	169,6	177,5	185,0	187,8

Fonte: Calvo, W. (2009), mimeo.

Note-se que no ensaio sobre o gasto, em vez de utilizar o valor de R\$ 177,5 bilhões, utilizaremos R\$ 161,9 bilhões devido à retirada da contribuição para aposentadoria, que não entra no conceito de Déficit.

Esses dois grandes conjuntos de expansão do gasto foram agregados aos demais componentes das contas públicas para avaliar seu impacto sobre a situação fiscal.

Para as estimativas, foram adotados os seguintes supostos:

- evolução da receita fiscal colada a um nível de atividade econômica com queda de 1% do PIB em 2009 e crescimento de 2,1% do PIB em 2010;
- redução da carga tributária para 2010, de R\$ 10,5 bi, supondo continuidade das medidas de redução de IPI, IR e IOF;
- benefícios previdenciários elevados na mesma trajetória dos últimos anos, da a regra de correção do salário;
- correção dos benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) e dos subsídios e subvenções econômicas levando em conta a regra de correção do salário; e
- estabilidade dos valores de investimentos e inversões financeiras.

Como mostra a Tabela 3, a forte expansão das despesas de pessoal e custeio, ante a estabilidade das receitas, transforma o superávit primário de R\$ 71,4 bi (em 2008) em déficit de R\$ 2,1 bi, em 2010. O cálculo com relação ao PIB revela que os 2,47% de superávit primário de 2008 devem transformar-

se em déficit primário de 0,07% do PIB, em 2010. Com isso, a situação fiscal fica irremediavelmente comprometida, justamente no ente que era responsável por metade do superávit primário.

QUADRO 3. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2008 E ESTIMATIVA PARA 2010 (LEVANDO-SE EM CONTA CRESCIMENTO DO PIB DE -1% EM 2009 E 2,1% EM 2010).

	2008	2010
I. RECEITA TOTAL	716.647,0	713.058,4
I.1. Receitas do Tesouro	551.332,4	545.946,9
I.1.1. Receita Bruta	564.721,2	559.335,7
- Impostos	269.274,5	263.889,1
- Contribuições	215.427,1	215.427,1
- Demais ¹	80.019,5	80.019,5
I.1.2. (-) Restituições	-13.387,7	-13.387,7
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	-1,1	-1,1
I.2. Receitas da Previdência Social	163.355,3	165.152,2
I.3. Receitas do Banco Central	1.959,3	1.959,3
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	133.075,5	130.222,8
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	101.880,6	99.028,0
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115	5.216,1	5.216,1
II.3. Transferências da Cide	1.578,9	1.578,9
II.4. Demais	24.399,9	24.399,9
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	583.571,5	582.835,6
IV. DESPESA TOTAL	497.926,4	584.964,1
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais¹	130.829,1	161.904,0
IV.2. Benefícios Previdenciários	199.562,0	234.212,4
IV.3. Custeio e Capital	164.061,4	185.373,8
IV.3.1. Despesa do FAT	21.026,3	21.026,3
- Abono e Seguro Desemprego	20.411,2	23.800,0
- Demais Despesas do FAT	615,1	615,1
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas ³	6.005,9	6.005,9
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) ⁴	16.036,2	17.639,8
IV.3.4. Outras Despesas de Custeio	74.073,1	93.781,9
IV.3.5. Outras Despesas de Capital	46.920,0	46.920,0
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	1.042,5	1.042,5
IV.5. Despesas do Banco Central	2.431,3	2.431,3
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB⁵	14.244,0	
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	71.401,1	-2.128,5

Não há como observar que o governo federal mudou a meta de superávit de 2009 porque os fatos já estavam criados no lado da despesa e, pior, não há como recuperar a situação em 2010, como aventado pelas autoridades econômicas.