

Os dilemas do gasto público

Mansueto Almeida e Samuel Pessôa

Valor Econômico, 17.03.2010

O objetivo deste artigo é avaliar como se comportou o gasto do governo federal em um período relativamente longo que inclui o mandato de dois presidentes. Consideramos os onze anos em seguida à alteração do regime de câmbio e ao ajustamento da política fiscal que produziu superávits primários suficientemente elevados de forma a estabilizar a dívida pública. De 1999 até 2009 o gasto público federal real (deflacionado pelo IPCA do IBGE) cresceu em média à taxa de 7,3% ao ano. Como fração do PIB ele foi de 18,3% em 2009 em comparação aos 14,1% observados em 1999. Assim, o gasto público federal cresceu a uma taxa maior do que o PIB, aumentando a sua participação no PIB em 4,2 pontos de porcentagem ou 0,39 ponto de porcentagem por ano. Esse crescimento explica a sensação de que há certo descontrole fiscal ou ganância do governo federal.

A decomposição dos gastos								
Em % do PIB								
	Despesa total	INSS	Gastos sociais	Invest.	Saúde e educação	Pessoal	Custeio restrito	Outros
1999	14,1	5,5	0,6	0,5	0,7	4,5	2,2	0,1
2000	14,4	5,6	0,6	0,7	0,9	4,6	2,1	0,1
2001	15,3	5,8	0,7	0,8	0,9	4,8	2,2	0,1
2002	15,8	6,0	0,8	0,9	0,9	4,8	2,3	0,1
2003	15,0	6,3	0,9	0,4	0,9	4,5	1,9	0,1
2004	15,3	6,5	1,1	0,4	1,1	4,3	1,9	0,1
2005	16,1	6,8	1,3	0,5	1,1	4,3	2,0	0,1
2006	16,8	7,0	1,4	0,7	1,1	4,5	1,9	0,1
2007	16,8	7,0	1,5	0,8	1,2	4,4	1,9	0,1
2008	16,5	6,6	1,6	0,9	1,2	4,4	1,6	0,1
2009	18,3	7,2	1,9	1,1	1,4	4,8	1,8	0,1
Varição	4,3	1,7	1,3	0,6	0,6	0,4	-0,3	0,0

Fonte: Tesouro Nacional

Para avaliar em que medida há, de fato, ganância no governo federal, decompomos o gasto em seus componentes. Será que podemos afirmar que o setor público tem sido perdulário? Basicamente, as contas fiscais divulgadas todos os meses pelo Tesouro Nacional trabalham com a seguinte divisão: 1) pessoal e encargos sociais, 2) benefícios previdenciários (INSS); 3) custeio e capital; 4) transferências do Tesouro ao Banco Central; e 5) despesas do Banco Central. A conta de custeio e capital é subdividida em quatro sub-contas: a) despesas do FAT; b) subsídios e subvenções econômicas; c) benefícios assistenciais (Lei Orgânica de Assistência Social e Renda Mensal Vitalícia); e d) outras despesas de custeio e capital (OCC). Recentemente, a partir de 2006, as despesas com investimento passaram a ser discriminadas pelo Tesouro Nacional na conta de OCC.

Apesar do maior detalhamento das contas fiscais nos últimos anos, gastos sociais importantes como os recursos do programa Bolsa Família, as despesas do Ministério da Saúde com o Fundo Nacional de Saúde (FNS), gastos do Ministério da Educação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que financia o programa nacional do livro didático, transporte escolar, alimentação escolar, entre outros gastos vinculados à educação ficam "escondidos" na rubrica geral OCC. Esse nível de agregação dificulta um acompanhamento mais detalhado dos gastos públicos, já que o aumento de recursos para o SUS ou para merenda escolar aparecem misturados aos gastos com passagens aéreas, compra de material de consumo etc. É justamente para evitar o problema acima que neste artigo introduzimos o conceito de custeio restrito, formado pelos gastos de custeio quando se retira as seguintes contas: A) gastos com aposentadorias reformas e pensões do INSS; B) gastos sociais (benefício mensal ao deficiente e ao idoso, outros benefícios assistenciais, outros benefícios de natureza social (PIS/PASEP e seguro desemprego), outros auxílios financeiros a pessoas físicas (Bolsa Família); C) despesas de custeio do Ministério da Educação e Saúde com o FNDE e FNS; e D) distribuição de receitas. Dessa forma reclassificamos o gasto público como mostrado na tabela. Os dados estão em percentagem do PIB.

A primeira coluna da tabela apresenta a evolução do gasto federal total. A rubrica que apresentou maior elevação foi o gasto com o INSS fruto da política da valorização do salário mínimo. Dos 4,3 pontos de percentagem de elevação do gasto 1,7 deveu-se à política de valorização do salário mínimo e 1,3 à elevação dos gastos sociais (rubrica que inclui o programa Bolsa Família). Assim, 2,6 pontos de percentagem, isto é, mais da metade da elevação do gasto público como fração do PIB deveu-se ao crescimento do salário mínimo e programas sociais (essencialmente Bolsa Família). Se somarmos a essas duas rubricas, o investimento e o custeio de saúde e educação, temos 4,2 pontos de percentagem para um crescimento de 4,3. O 0,1 que falta segue da elevação de 0,4 de salários e aposentadorias (pensões e reformas do setor público federal) e da redução de 0,3 do custeio restrito.

Os números da tabela sugerem que é difícil uma significativa redução do gasto público, e, portanto, da carga tributária, apenas com medidas de combate ao desperdício. Além do grosso da elevação do gasto originar-se na expansão do gasto social (incluindo salário mínimo) o custeio restrito está sob controle. Ao contrário do senso comum, essa conta passou de 2,17% (R\$ 43,8 bilhões) do PIB em 1999 para 1,85% do PIB (R\$ 57,8 bilhões) em 2009. Em 2008, essa conta havia chegado ao seu menor valor relativo. nos últimos 10 anos: 1,65% do PIB. Ademais, o crescimento recente dessa conta de 2008 para 2009 está concentrado em itens do gasto decorrente de decisões judiciais que não necessariamente significam um patamar mais elevado do gasto de custeio.

É comum a interpretação que a grande conta do gasto público é o pagamento de juros para a rolagem da dívida pública. Essa conta, apesar de salgada tem apresentado ligeira tendência de queda. Foi de 7,3% do PIB na média do período

1999 até 2006 caindo para 5,6% do PIB nos últimos três anos. No entanto, uma parcela significativa desse gasto corresponde à correção monetária da dívida pública. Segundo nossos cálculos, nos últimos três anos, a conta com os juros reais pagos foi de 3,4% do PIB. Se considerarmos que boa parte dos juros reais pagos pelo governo retorna aos cofres públicos pois os bancos públicos são os grandes detentores da dívida pública além de haver uma carga tributária não desprezível sobre esses pagamentos chegaremos à conclusão que o custo de rolagem da dívida pública deve estar na casa dos 2,5% do PIB.

Por outro lado, apesar de ser verdade que o crescimento econômico ajuda as contas públicas, esse não foi o caso no ciclo de aceleração do crescimento que houve entre 2004 e 2008. Mesmo nesse período de crescimento maior, o gasto público apresentou crescimento acima do crescimento do produto. Consequentemente parece não haver uma forma simples de manter nos próximos anos o contrato social vigente, que impõe, em função do equilíbrio político, aumentos da cobertura e elevação do benefício do estado de bem estar social. Essa percepção se agrava devido à necessidade de elevação do investimento público, de forma a recompor a infraestrutura para permitir crescimento mais vigoroso.

A conclusão é que não há muito espaço para redução do gasto público com o combate ao desperdício. Mesmo as medidas de gestão, por mais importantes e desejáveis que sejam, quase sempre demandam alteração constitucional ou legislativa para sua implementação. Finalmente, o gasto com juros não é tão elevado como se pensa. A manutenção do contrato social da democracia brasileira exigirá novas rodadas de elevação de carga tributária. Ou será que é chegado o momento no qual a sociedade demandará alteração do contrato social? Certamente esse será um tema que deveria ser tratado na próxima campanha eleitoral, pois a solução para esse dilema cabe ao eleitor.

Mansueto Almeida é economista do IPEA

Samuel Pessoa é professor da FGV-RJ e economista do IBRE-FGV