TEXTO PARA DISCUSSÃO

2294

UMA IMERSÃO NAS CONTAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Rodrigo Toledo Cabral Cota

ipea

2294
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2017

UMA IMERSÃO NAS CONTAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Rodrigo Toledo Cabral Cota[1]

1. Analista de comércio exterior, diretor de programa da Secretaria Executiva (SE) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: H50; H83; E62.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

UMA IMERSÃO NAS CONTAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....7

SINOPSE

Existe uma crença entre os brasileiros de que, no país, se paga muito imposto e de que esse valor não retorna para a sociedade com a prestação de bons serviços públicos, de que a ineficiência estatal aliada à corrupção consome os recursos gerados. Entretanto, a sociedade brasileira precisa entender bem a composição dos gastos públicos e sua evolução ao longo dos últimos anos. O objetivo deste trabalho, portanto, é mostrar a evolução das contas públicas entre os anos de 2010 e 2015. A desaceleração da economia e a elevação de gastos obrigatórios levaram o Brasil de um *superavit* primário de R$ 127 bilhões em 2011 para um *deficit* de R$ 115,7 bilhões em 2015. E reverter a situação não é tão simples, uma vez que o corte de gastos do governo é limitado: de acordo com o Projeto de Lei do Orçamento de 2017, 93,2% dos gastos são obrigatórios ou não contingenciáveis. Uma análise dos gastos governamentais mostra que está na hora de a sociedade como um todo discutir o problema e, a partir do conhecimento da composição e da evolução das contas públicas, acordar um novo padrão de distribuição de seus recursos sociais.

Palavras-chave: contas-públicas; dívida-pública; ajuste-fiscal.

ABSTRACT

There is a belief among Brazilians that the country pays too much tax and that this value does not return to society with the provision of good public services, that the state inefficiency coupled with corruption consumes the generated resources. However, the Brazilian society needs to fully understand the composition of public spending and its evolution over the past few years. This study, therefore, aims to show the evolution of public accounts between the years 2010 and 2015. The economic slowdown and the increase of mandatory expenditures led Brazil to a primary surplus of R$ 127 billion in 2011 to a R$ 115.7 billion deficit in 2015. And reverse the situation is not as simple, since cutting government spending is limited: according to the Budget Law Project 2017, 93.2% of the expenditures are mandatory or not likely to be skimped. An analysis of government spending shows that it is time for society as a whole to discuss the problem and, from the knowledge of the composition and the evolution of public accounts, agree on a new standard distribution of their social resources.

Keywords: public accounts; public debt; fiscal adjustment.

UMA IMERSÃO NAS CONTAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Há uma percepção muito disseminada, sobretudo na classe média, de que no Brasil se paga muito imposto, mas o Estado não reverte esses recursos em favor da sociedade. Ainda de acordo com essa percepção, nossa educação, saúde e segurança públicas são precárias, para ficar em poucos exemplos. É muito difícil contradizer essas afirmativas, apesar de alguns casos exitosos nessas áreas Brasil afora.

O senso comum conclui, a partir dessa percepção, que o Estado brasileiro desperdiça essa enormidade de recursos públicos dentro de sua própria estrutura (que seria hipertrofiada) ou pelos ralos da corrupção.

O debate sobre quem deve pagar impostos, quanto se deve pagar e onde os impostos devem ser aplicados é possivelmente o mais antigo dentro da relação Estado x sociedade. Os conflitos em torno desse tema já foram responsáveis por revoltas, revoluções e derrubada de impérios.

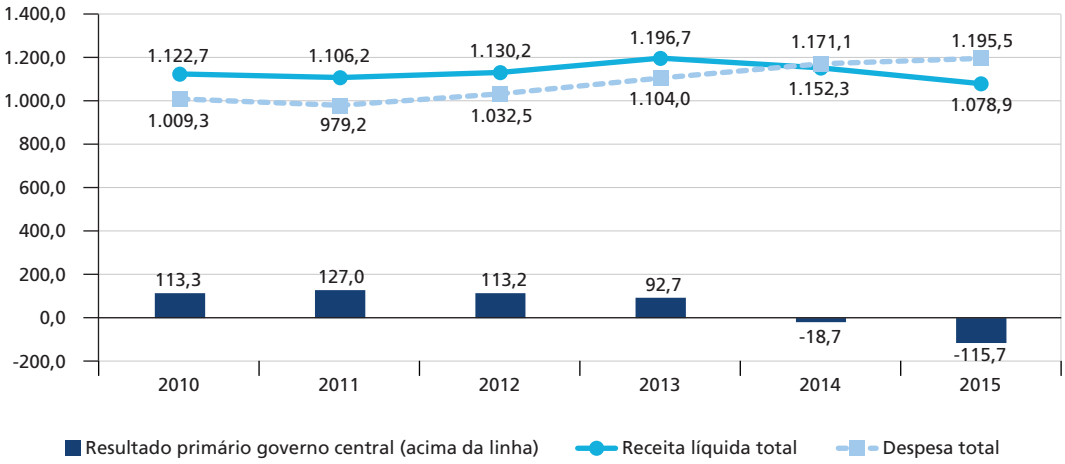
Aplicar os recursos públicos é a essência da atividade estatal. Estamos vivendo um período em que os recursos entregues ao Estado não são suficientes para atender a todos os compromissos já firmados com a sociedade. Será inevitável rever esses compromissos. Isso ensejará um brutal confronto entre as diversas correntes e classes sociais, cada uma defendendo sua parte na distribuição desses recursos. Em nenhum outro momento se faz tão claro o papel da política na vida social como em momentos dessa natureza. Mas, esse processo será mais racional e obterá melhores resultados, preservando-se a paz social, quanto melhor estiver a sociedade informada sobre a aplicação atual dos seus recursos.

O propósito deste trabalho é disseminar o conhecimento na sociedade brasileira sobre a composição do gasto público, como ele evoluiu nos últimos anos, como as contas públicas chegaram ao estado em que se encontram. Faremos isso de forma objetiva, buscando evitar juízo de valor. Deixaremos os julgamentos para a sociedade e seus representantes. Nosso propósito é informar e destruir mitos que atrapalham o processo de ajuste fiscal. Para começar, não, os recursos públicos não são majoritariamente consumidos dentro da estrutura do Estado, como se verá em breve. Mas sim, há problemas de alocação e problemas sérios de distorções do gasto.

Usaremos neste trabalho dados oficiais, em geral disponíveis nos *sites* do governo na internet. Vamos nos concentrar nas contas da União federal. Trabalharemos com os números de 2010 a 2015, em valores constantes, ou seja, descontados do efeito da inflação. Utilizamos os números expressos em R$ de dezembro de 2015. Assim, todo percentual de crescimento ou queda significará crescimento ou queda real, sem inflação. Trabalharemos também com algumas estimativas para 2016 e 2017, em R$ de agosto de 2016.

A atual situação das contas públicas federais foi construída a partir de dois movimentos: *i*) uma elevação constante, em termos reais, da despesa primária entre 2010 e 2015; e *ii*) do lado da receita, uma desaceleração de seu crescimento real entre 2010 e 2013, seguida por uma queda real entre 2013 e 2015. Com isso, saímos de um *superavit* primário de R$ 127 bilhões em 2011 para um *deficit* de R$ 115,7 bilhões em 2015. Lembramos que os números estão expressos em R$ de dezembro de 2015, por isso, há diferenças em relação aos resultados expressos em termos de R$ correntes, que sofrem o efeito da inflação. Para 2016, espera-se um *deficit* de R$ 170,5 bilhões (em R$ de 2016) e para 2017, um *deficit* de R$ 139 bilhões. A primeira questão que se impõe é: por que o governo não corta mais gastos e volta a gerar *superavit*s? Uma das respostas é que, como veremos mais adiante, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017, 93,2% dos gastos são obrigatórios ou não contingenciáveis, ou seja, não podem ser cortados livremente pelo governo. Um corte integral dos outros 6,8%, que em 2017 corresponderão a R$ 90,9 bilhões, levaria à paralização de todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de todas as atividades da administração pública (arrecadação de impostos, investigações policiais, atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), policiamento de fronteiras etc.) e não reequilibraria as contas.

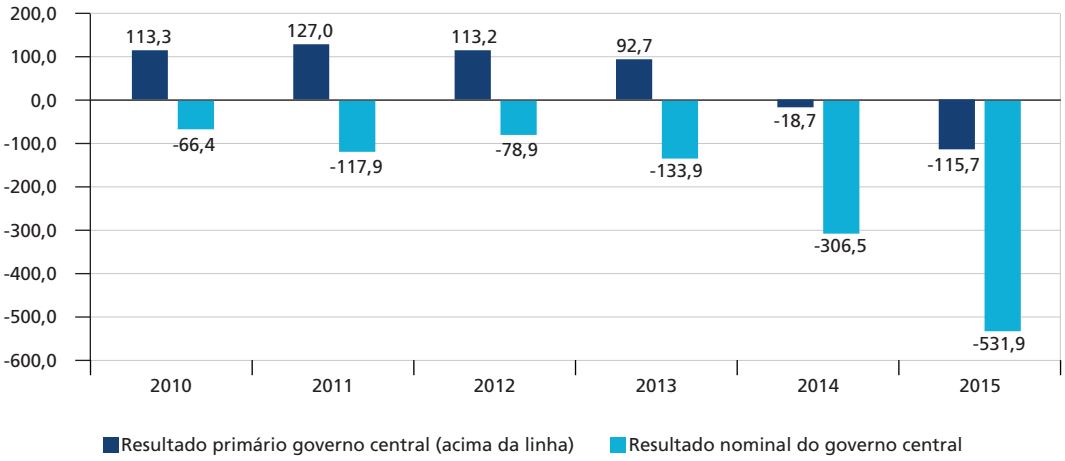
GRÁFICO 1
Desempenho das contas públicas (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) de dez./2015.

Um aspecto importante, mas pouco conhecido das contas públicas, é que, se por um lado a geração de *superavit* primário é essencial para conter o crescimento da dívida pública, por outro lado, o *deficit* primário não tem sido o maior responsável pela forte elevação da dívida. É preciso lembrar que o resultado primário é dado pela diferença entre o que a União arrecada (impostos, contribuições, taxas, dividendos de empresas estatais etc., exceto receitas de operações de crédito) e o que ela gasta com suas políticas e programas e seu funcionamento, excluindo-se, portanto, os desembolsos com juros da dívida pública mobiliária, rolagem da dívida e operações financeiras. Já o resultado nominal é a diferença total entre o arrecadado e o gasto, incluindo os dispêndios com juros da dívida e perdas com operações financeiras. É o resultado nominal que determina o ritmo do crescimento da dívida pública mobiliária. Trabalhando em valores constantes (R$ de dez./2015), em 2013, tivemos *superavit* primário de R$ 92,7 bilhões e *deficit* nominal de R$ 133,9 bilhões. Em 2014, *deficit* primário de R$ 18,7 bilhões e *deficit* nominal de R$ 306,5 bilhões. Em 2015, *deficit* primário de R$ 115,7 bilhões e *deficit* nominal de R$ 531,9 bilhões. A diferença crescente entre os resultados primários e nominais se devem, entre outros motivos, à progressiva elevação das taxas de juros para conter a inflação, bem como às perdas com as operações de *swap* cambial do Banco Central para conter a desvalorização do real. A elevação das taxas de juros e a desvalorização do real também decorrem da progressiva perda de confiança dos agentes econômicos na solidez das contas públicas e dos fundamentos da economia brasileira, além das incertezas sobre o quadro político.

GRÁFICO 2
Resultados primário e nominal (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

A receita é o componente das contas públicas menos sujeito ao controle do governo. Sua desaceleração, e em seguida queda, se deve ao enfraquecimento da atividade econômica. Mas há sim um componente do movimento da receita que nasce dentro do Estado. Trata-se das renúncias fiscais, também conhecidas como gastos tributários. Afinal, renúncia de receita tem o mesmo efeito nos resultados fiscais que os gastos correntes, ou seja, efeito negativo. Em 2010, os gastos tributários corresponderam a 3,6% do produto interno bruto (PIB). Em 2015, corresponderam a 4,6% do PIB. Esse crescimento se deveu basicamente à introdução de dois novos e robustos elementos de renúncia fiscal: a desoneração da folha e a desoneração da cesta básica. Em 2016, quando já se verifica alguns efeitos da revisão da desoneração da folha, esse percentual deverá cair para 4,27% do PIB. Estima-se que 52% dos gastos tributários corresponderão a quatro políticas: o Simples nacional (a maior delas, com 27,5% do total), a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio (9,9%), a desoneração da cesta básica (9,3%) e a desoneração da folha (5,4%). Os outros 48% se distribuem por um conjunto enorme de desonerações que atendem a pessoas físicas, à assistência social, saúde e educação, mas também à indústria, aos serviços e à agricultura.

O gasto primário da União federal, expresso em percentual do PIB, saiu de 14% do PIB em 1996 para 19,7% em 2015. É um crescimento contínuo ao longo de diversos governos, com poucos e curtos períodos de declínio. Dado que a maior porção desse gasto é de ordem obrigatória, quando o PIB cai, o gasto acaba correspondendo a uma parcela maior do PIB. Importante notar que entre 1995 e 2002, período do governo Fernando Henrique Cardoso, a relação gasto/PIB subiu de 14,6% para 16,2%. No período de 2003 a 2010, governo Lula, vai de 15,5% a 17,7%. No período de 2011 a 2015, governo Dilma, vai de 17,3% a 19,7%. Cada período presidencial adicionou aproximadamente 2% do PIB ao gasto.

Voltando à evolução do gasto primário em termos reais, temos que ele foi de R$ 979,2 bilhões em 2011 para R$ 1.195,5 bilhão em 2015. Uma elevação real de 22% nesse período. Importante sempre lembrar, já está descontada a inflação. Nesse período a receita encolheu 2,5% real.

Entre 2010 e 2015, houve um crescimento real do gasto primário de R$ 186,2 bilhões. Os itens que experimentaram a maior elevação de gasto foram (em termos reais, ou seja, valores constantes, R$ de dezembro de 2015):

- Regime Geral da Previdência do Trabalhador urbano: R$ 65,2 bilhões;
- Subsídios e subvenções econômicas: R$ 48,3 bilhões;
- Compensação ao Regime Geral da Previdência: R$ 26,4 bilhões;
- Regime Geral da Previdência do Trabalhador Rural: R$ 21,2 bilhões;
- Programa de Aceleração do Crescimento: R$ 17,2 bilhões;
- Complementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS): R$ 17,2 bilhões;
- Gasto com a saúde (exclui pessoal): R$ 14,9 bilhões;
- Benefício de Prestação Continuada/Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas) e Renda Mensal Vitalícia (RMV): R$ 11,9 bilhões;
- Seguro desemprego: R$ 9,9 bilhões;
- Bolsa Família e outros gastos da assistência social: R$ 7,8 bilhões;
- Gasto com educação (exclui pessoal e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb): R$ 6,9 bilhões;

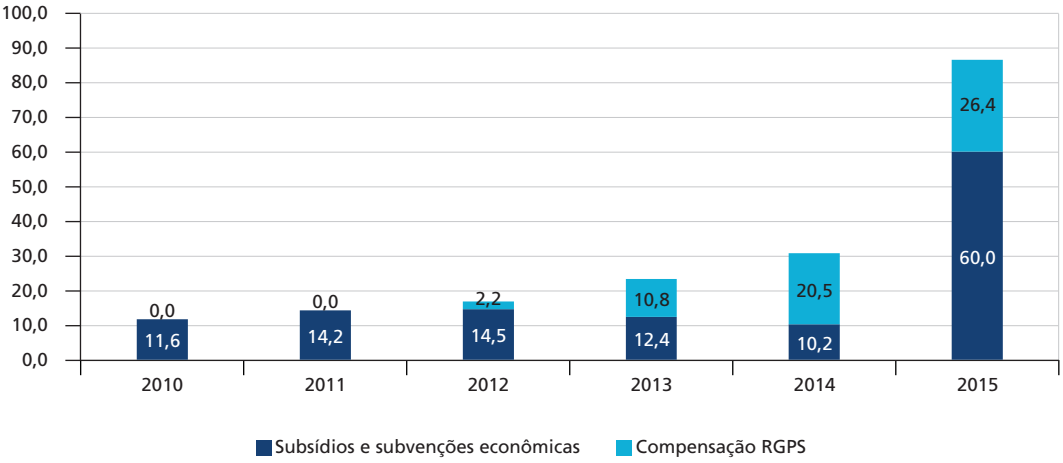
TABELA 1
Evolução do gasto primário (2010-2015)
(Em R$ milhões)

Despesa	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios previdenciários – urbano	286.471,13	297.269,67	314.678,64	334.041,78	346.718,22	351.672,16
Pessoal ativo e precatórios	135.853,50	141.068,95	134.668,01	138.629,23	142.138,13	138.535,01
Pessoal inativo e pensões	104.159,22	101.420,26	104.080,66	106.229,75	107.549,40	106.927,26
Benefícios previdenciários – rural	80.848,32	83.032,01	91.230,17	97.062,41	100.696,01	102.020,98
Gasto da saúde (exceto pessoal)	74.645,56	77.619,70	84.557,18	89.744,58	96.179,29	89.503,38
Demais despesas de custeio e capital	88.914,20	80.189,26	76.872,99	77.466,96	80.751,00	86.304,27
Subsídios e subvenções econômicas	11.635,53	14.240,24	14.547,58	12.361,93	10.225,63	59.960,12
Programa de Aceleração do Crescimento	31.759,81	37.804,14	50.473,11	54.032,23	65.724,09	48.998,77
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	32.458,22	34.139,72	37.929,80	41.037,90	43.813,96	44.364,84
Seguro desemprego e demais despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	30.690,19	32.844,53	34.718,36	37.762,46	42.857,26	40.566,02
Gasto da educação (exceto pessoal)	27.145,62	30.164,04	32.315,81	37.820,01	41.369,44	34.081,89
Gasto da assistência social (exceto pessoal e BPC)	23.917,83	27.462,49	30.684,21	33.818,78	35.476,60	31.706,85
Compensação Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	-	-	2.232,59	10.848,72	20.472,60	26.437,33
Complementação do FGTS (Lei Complementar nº 110/2001)	-	-	-	-	1.011,76	17.195,96
Abono	12.974,26	13.950,08	15.692,30	16.232,96	18.848,26	9.422,20
Despesas do Banco Central	4.360,39	5.080,62	4.806,12	4.961,85	3.821,96	3.955,55
Transferências do Tesouro ao Banco Central	1.790,01	2.887,10	2.970,56	2.556,91	2.917,62	2.486,84
Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	-	-	-	9.412,75	10.481,43	1.377,44
Capitalização da Petrobras	61.697,04	-	-	-	-	-
Gasto primário total	**1.009.320,83**	**979.172,81**	**1.032.458,10**	**1.104.021,22**	**1.171.052,67**	**1.195.516,87**

Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

Nesses números, há dois itens de gasto que distorcem a análise: subsídios e subvenções econômicas e a complementação do FGTS. Entre 2010 e 2014, os gastos com subsídios oscilaram entre R$ 10 bilhões e R$ 14,5 bilhões. Mas em 2015, foram pagos, em um curto espaço de tempo, as equalizações devidas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pelo Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e ao Banco do Brasil pelo Plano Safra, fazendo essa despesa saltar para R$ 60 bilhões. Os compromissos de subsídios e subvenções em 2016 estão estimados em R$ 30 bilhões, devendo permanecer nesse patamar nos próximos anos em função dos contratos já firmados no âmbito do PSI.

GRÁFICO 3
Evolução do gasto primário: subsídio e subvenções (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



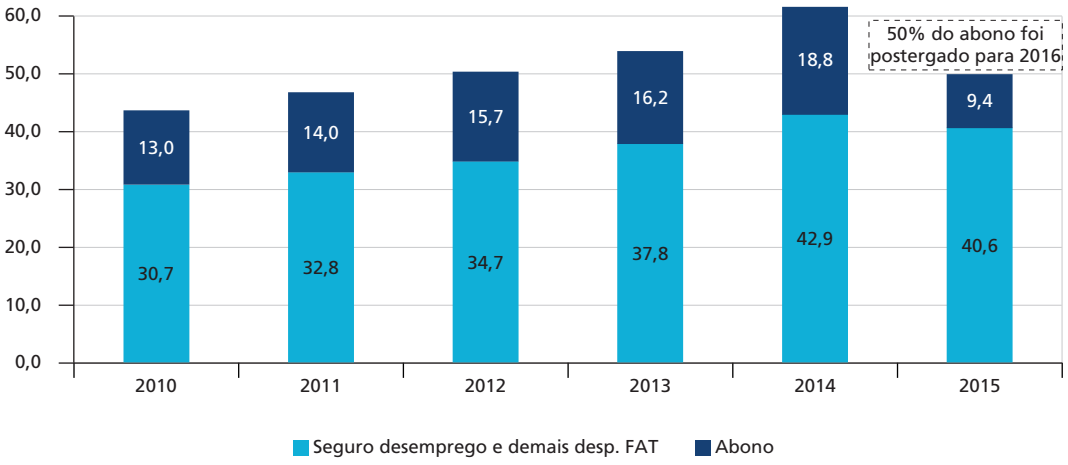
Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

Quanto à complementação do FGTS, essa despesa se refere à contribuição adicional que empregadores devem ao FGTS na ocasião da demissão de funcionários. Corresponde a um adicional de 10% da multa rescisória. O Tesouro Nacional recolhe essa contribuição e deve repassar ao FGTS. Mas, por vários anos, o Tesouro não repassou a contribuição ao FGTS. Em 2015, o acumulado foi repassado, somando R$ 17,2 bilhões. Em 2016, esse repasse será da ordem de R$ 5,2 bilhões. Reforce-se que se trata de um gasto que tem receita própria e exclusiva, tratando-se de mero repasse de recursos de terceiros.

Pode-se fazer também outra leitura mais sintética desse movimento de incremento do gasto primário: dos R$ 186,2 bilhões de aumento real, 83% correspondeu a aumento de gastos sociais, gastos previdenciários e gastos com transferências de renda às famílias.

Importante ainda destacar que os gastos com abono salarial, que é um gasto de transferência de renda, não foram incluídos nos 83%, embora esteja incluído nos R$ 186,2 bilhões. O fato é que, em 2015, metade do que seria devido pelo abono (R$ 9,4 bilhões) foi postergado para 2016. Assim, tem-se a impressão de que houve uma redução do gasto com o abono entre 2010 e 2015. Mas não houve, o valor devido pela competência de 2015 seria de R$ 18,8 bilhões, portanto, quase R$ 6 bilhões a mais que em 2010.

GRÁFICO 4
Evolução do gasto primário: FAT (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

No gasto com educação, não foi computada a complementação da União ao Fundeb, pois, pela metodologia usada pelo Tesouro Nacional até 2015, o gasto com este fundo era contabilizado como transferência a entes da Federação e descontado da receita bruta da União. Em todo caso, o gasto com o Fundeb entre 2010 e 2015, em valor constante (R$ de dez./2015), cresceu R$ 6,3 bilhões.

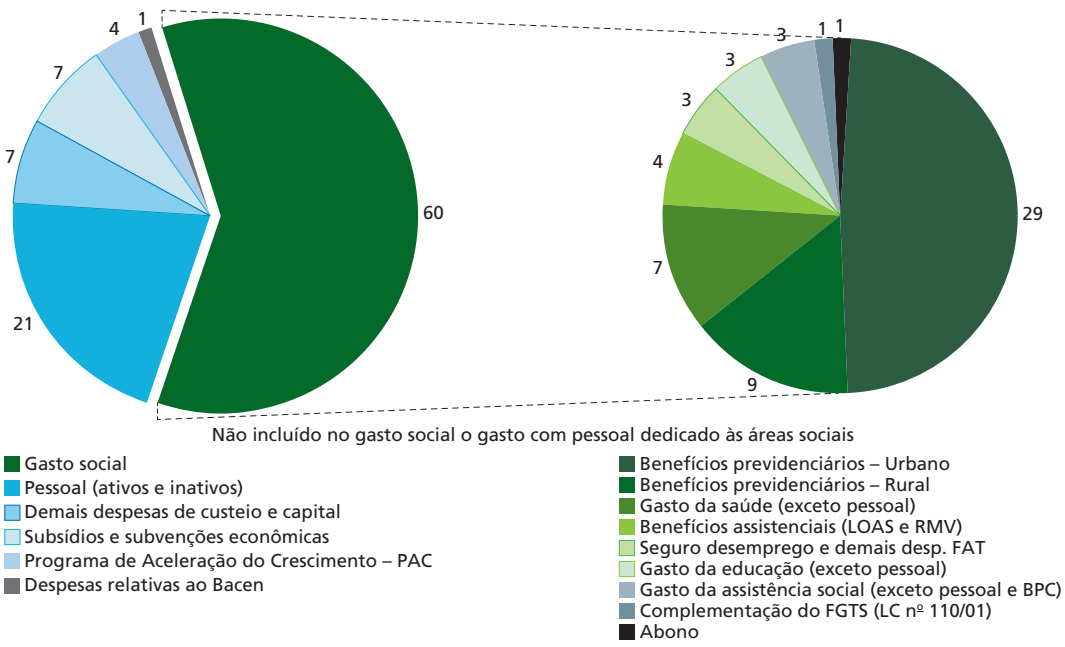
Há um fator comum na expansão da maior parte dos gastos sociais: a política de valorização do salário mínimo. Sabe-se que, ao longo dos últimos anos, sempre que o PIB teve crescimento, o salário mínimo teve aumento acima da inflação. Entretanto, os gastos da previdência, do Benefício de Prestação Continuada, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial são em grande parte (quando não integralmente) vinculados ao salário mínimo. Mas há outros fatores que concorreram para essa expansão, veremos mais adiante. Antes disso, vejamos como é a composição do gasto.

Em 2015, 60% do gasto primário correspondeu a gastos sociais. Nesse número não está incluído o gasto com pessoal alocado nas áreas sociais, o que elevaria um pouco mais esse percentual. Gastos com pessoal, ativos e inativos (aposentados do serviço público), corresponderam a 21% do total. Subsídios e subvenções econômicas responderam por 7% do gasto, aí incluído os gastos com o PSI, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), Plano Safra e a compensação[1] pela desoneração da folha (2%). O PAC respondeu por 4% do gasto e as demais despesas de custeio e capital responderam por 8% do gasto.

1. Corresponde a um artifício contábil, determinado por lei, pelo qual o Tesouro compensa a previdência pelas perdas com a política de desoneração da folha. Essa compensação não altera o primário, posto que é lançada como despesa do Tesouro e receita da previdência (tudo num bolso só). Mas, a desoneração da folha afeta sim o primário.

Ainda em 2015, os 60% do gasto social se dividiram da seguinte forma: 29% – Regime Geral da Previdência do trabalhador urbano (R$ 351,7 bilhões); 9% – Regime Geral da Previdência do trabalhador rural (R$ 102 bilhões); 7% – gastos com a saúde, excluído pessoal (R$ 89,5 bilhões); 4% – Benefício de Prestação Continuada (R$ 44,4 bilhões); 3% – seguro desemprego (R$ 40,5 bilhões); 3% – gastos da educação, não incluso o Fundeb nem pessoal da área (R$ 34 bilhões); 3% – Bolsa Família e outros gastos da assistência social (R$ 31,7 bilhões); 1% – complementação do FGTS (R$ 17,2 bilhões); 1% – abono salarial (R$ 9,4 bilhões). Lembramos, sempre, que o abono pago em 2015 correspondeu à metade do abono devido.

GRÁFICO 5
Participação do gasto social (2015)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.

No Ploa de 2017, estão previstos os seguintes gastos, em valores correntes: Regime Geral da Previdência (urbana e rural), R$ 562,4 bilhões, 42,7% do gasto primário total; pessoal (ativos e inativos), R$ 284 bilhões, 21,6% do total; demais despesas obrigatórias (subsídios e outras), R$ 112,2 bilhões, 8,5% do total; gastos da saúde, exceto pessoal, R$ 94,9 bilhões, 7,2% do total; abono e seguro-desemprego, R$ 57,4 bilhões, 4,4% do total; demais despesas correntes e de capital, R$ 55,1 bilhões, 4,2% do total; Benefício de Prestação Continuada, R$ 50,9 bilhões, 3,9% do total; PAC, R$ 35,8 bilhões, 2,7% do total; gastos da educação, exceto pessoal e Fundeb, R$ 33,7 bilhões, 2,6% do total;

Bolsa-Família, R$ 29,7 bilhões, 2,3% do total. Lembramos novamente que os números de 2010 a 2015 estão expressos em reais de dezembro de 2015, enquanto os números do Ploa estão expressos em reais de agosto de 2016.

TABELA 2
Orçamento em grandes números – Ploa 2017

Despesa primária[1]	1.316,3	100,0
Previdência privada (RGPS)	562,4	42,7
Pessoal ativo da União	169,8	12,9
Pessoal inativo da União	114,2	8,7
Demais obrigatórias	112,2	8,5
Saúde	94,9	7,2
Abono e seguro-desemprego	57,4	4,4
Demais órgãos	55,1	4,2
Loas/RMV	50,9	3,9
PAC	35,8	2,7
Educação	33,7	2,6
Bolsa Família	29,7	2,3

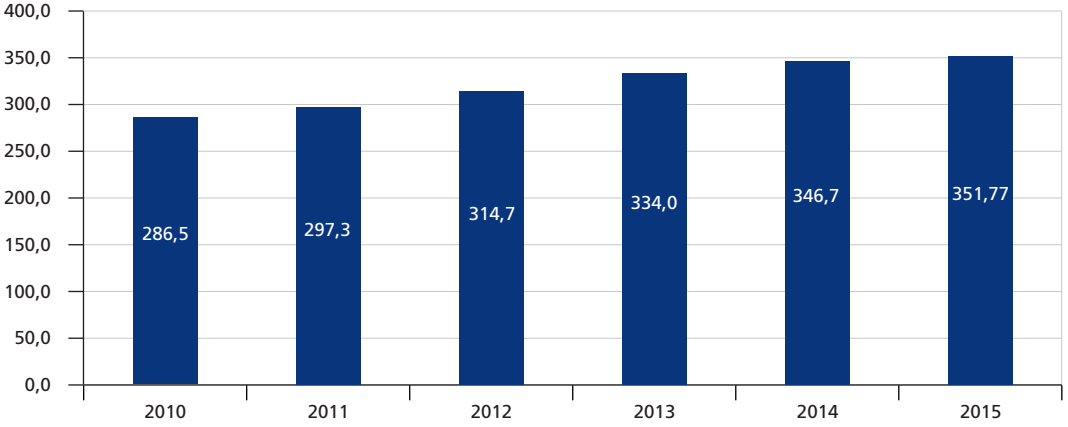
Fonte: Ploa para 2017.
Elaboração: Secretaria de Orçamento Federal (SOF).
Nota: [1] Exclusive transferências constitucionais e legais.

Feitas as apresentações da composição e evolução do gasto primário federal, cabe explorar mais alguns aspectos dele, inclusive aqueles que os números não revelam.

O *deficit* da previdência teve uma contribuição relevante da política de valorização do salário mínimo e é maior que o declarado quando se retira da receita da previdência a compensação pela desoneração da folha, R$ 26,4 bilhões em R$ de dez./2015. Mas, há outros importantes fatores atuando para a evolução desse *deficit*, que deve alcançar R$ 181,2 bilhões em 2017 (R$ de ago./2016). Os brasileiros estão vivendo mais. Sem uma idade mínima para se aposentar, o tempo de contribuição para a previdência está cada vez mais próximo do tempo de gozo da aposentadoria. As famílias têm menos filhos, assim, temos um contingente de jovens trabalhadores ficando quantitativamente próximo do contingente de aposentados. Por qualquer ótica, a previdência está ficando insustentável.

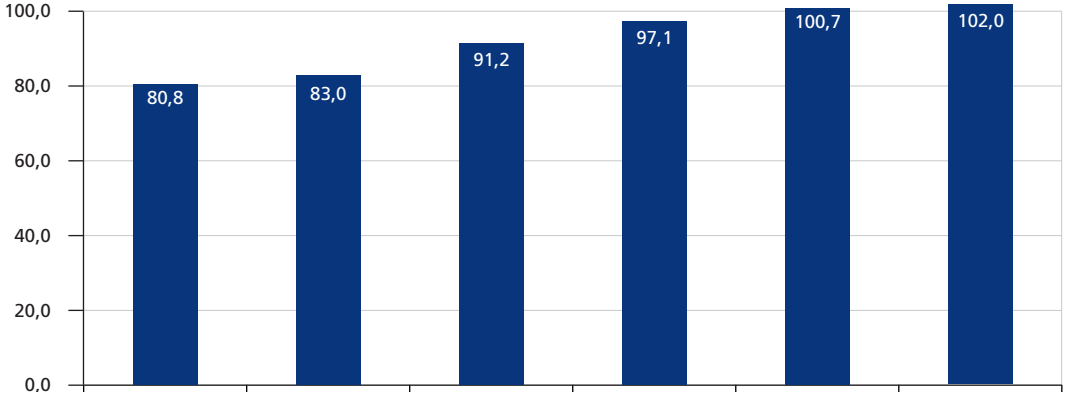
Mas há outras distorções no gasto da previdência. No Brasil, se permite acumular aposentadorias e pensões. Em torno de 2 milhões de pessoas acumulam. Segundo dados do INSS, em 2016 se gastará em trono de R$ 64 bilhões com pessoas que acumulam aposentadorias e pensões.

GRÁFICO 6
Evolução do gasto primário – previdência urbana (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

GRÁFICO 7
Evolução do gasto primário – previdência rural (2010-2015)
(Em R$ bilhões)



Fonte: RTN 2015 – série antiga.
Obs.: Valores constantes conforme IPCA de dez./2015.

A previdência rural tem critérios frouxos para admissão de beneficiários. Muitos dos seus beneficiários não contribuíram para a previdência. Por seu turno, a contribuição empresarial do setor rural à previdência é muito pequena, de apenas R$ 7,4 bilhões em 2015 (R$ de dez./15). Isso acontece porque as exportações de produtos agropecuários não pagam a contribuição previdenciária patronal sobre o faturamento das empresas.

A criação do Micro Empreendedor Individual (MEI), por sua vez, permitiu que autônomos contribuíssem com valores muito baixos para a previdência e tivessem as suas principais coberturas. Considerando a contribuição normal de um autônomo (20% sobre o salário mínimo), a renúncia previdenciária pode ser superior a R$ 7 bilhões/ano. Mas não há consenso sobre esse número. A Receita Federal calcula essa renúncia em R$ 1 bilhão/ano.

Outro grave problema está no auxílio-doença. Em valores correntes, o gasto com o auxílio-doença saiu de R$ 14 bilhões, em 2009, para R$ 25 bilhões, em 2015. Entretanto, em março de 2016, havia mais de 800 mil pessoas recebendo o benefício há mais de dois anos, das quais pouco mais de 530 mil não foram submetidas a perícia nesse período. Esse contingente de mais de 800 mil pessoas tinha um custo anualizado em março de 2016 de R$ 13,4 bilhões. O mais curioso é que, segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), a principal causa de afastamento dentre os 530 mil que estavam sem perícia há mais de dois anos era dor nas costas (6,9% dos casos). Seguem como principais causas de afastamento: outros transtornos de discos intervertebrais (4,4%); depressão (2,4%), lesões de ombro (2,3%). A maior parte desses casos de auxílio-doença sendo pago por mais de dois anos é originada de ordem judicial, ou seja, o INSS havia negado a concessão.

TABELA 3
Auxílio-doença – benefícios por Classificação Internacional de Doenças (CID)

Classificação Internacional de Doenças – CID	Benefícios mantidos há mais de 2 anos[1] sem perícia	Total de benefícios mantidos há mais de 2 anos[1] sem perícia (%)
Dorsalgia	36.643	6,9
Outros transtornos de discos intervertebrais	23.447	4,4
Episódios depressivos	12.623	2,4
Lesões do ombro	12.277	2,3
Outros	445.167	84,0
Total	**530.157**	**100,00**

Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
Nota: [1] Data de início do benefício (DIB) anterior a 8 de julho de 2014.

Também preocupa o fato de que há 1,18 milhão de segurados da Previdência com menos de 60 anos em aposentadoria por invalidez sem revisão pericial há mais de dois anos. Em 2015, em valores correntes, gastaram-se R$ 44,5 bilhões com o total de aposentados por invalidez. Estima-se que o gasto total com auxílio-doença e aposentadoria por invalidez chegue em 2016 a R$ 92,4 bilhões (valores correntes).

O Benefício de Prestação Continuada é um benefício constitucional, que assegura ao maior de 65 anos ou ao portador de deficiência de qualquer idade, cuja família comprovar não dispor de condições para sustentá-lo, um salário mínimo mensal enquanto perdurar a situação de dependência familiar e miserabilidade da família. Esse benefício custou em 2015 R$ 44,4 bilhões. Não é um benefício previdenciário, é um benefício assistencial. Isso significa que o cidadão pode recebê-lo sem ter contribuído para a previdência. Na prática, para cidadãos de baixa renda, o BPC tornou-se um incentivo à não contribuição para a previdência.

O Superior Tribunal Federal (STF) decidiu que o critério de concessão do benefício (renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo) não é suficiente para configurar a situação de miserabilidade do possível beneficiário. O Poder Executivo até hoje não regulamentou novos critérios. Por seu turno, o Estatuto do Idoso permitiu que um mesmo núcleo familiar tenha mais de um idoso beneficiado pelo BPC, ao retirar esse benefício do cálculo da renda *per capita* da família para a concessão de um segundo benefício. Com base nesse precedente, o Judiciário tem dado o mesmo tratamento aos deficientes. Também são controversos os critérios de avaliação da deficiência e de avaliação social que configuram a dependência do deficiente em relação à família e recomendam a concessão do benefício. Entre 2004 e 2014, 397 mil pessoas entraram no BPC pela via judicial, foram 10% das concessões, o que responde hoje por um gasto de mais de R$ 4 bilhões/ano. Por fim, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que regulamenta o BPC, prevê a revisão bianual dos benefícios, posto que a condição de miserabilidade da família ou a dependência ensejada pela deficiência podem ter sido superadas. Entretanto, há mais de oito anos essas revisões não eram feitas.

Um caso intrigante era o seguro-desemprego. Apesar de o Brasil ter experimentado entre 2011 e 2014 taxas decrescentes de desemprego, o gasto dessa política crescia ano após ano. É certo que os ganhos reais do salário mínimo tiveram um papel por trás disso, mas também é inegável que as regras mais frouxas de tempo de permanência no emprego e tempo de carência para concessão de novo benefício abria espaço para a simulação de contratação e demissão de trabalhadores. Essas regras foram alteradas com sucesso pela Lei nº 13.134/2015. Entretanto, ainda resta o desafio para o governo em relação ao seguro-defeso, que é o seguro-desemprego para pescadores em período de defeso. O fato é que qualquer indivíduo pode se registrar como pescador no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), contribuir R$ 10,00/ano como segurado especial, declarar-se afetado por um defeso e pleitear o direito a receber um salário-mínimo por cinco meses. Em 2003, quando da publicação da Lei nº 10.779, que dispõe sobre a concessão do seguro-defeso, havia 113,7 mil beneficiários que custavam ao governo

federal cerca de R$ 131,2 milhões (valores correntes da época). Em 2015, o programa já cobria mais de 1 milhão de pescadores e custava cerca de R$ 2,7 bilhões. Nesse período, o volume de pescado no Brasil não cresceu substancialmente. Em 2017, se nada for feito, o seguro defeso custará mais de R$ 3,2 bilhões. Também é curioso que existam no Brasil em torno de cinquenta defesos, mas apenas cinco deles, em águas continentais, respondam por metade do gasto com a política.

O abono salarial é um programa de distribuição de renda. Não demanda nenhuma contrapartida do beneficiário à sociedade, a não ser seu tempo de trabalho (que já foi remunerado). Por meio desse programa, a renda é redistribuída com quem já tem emprego e renda, trabalhadores empregados com renda individual até 2 salários mínimos. Os benefícios sociais do programa não são mensurados. O abono custa R$ 18 bilhões/ano (em valores correntes). Com as reformas realizadas em 2015, pela mesma lei que alterou o seguro-desemprego, espera-se que esse custo caia para R$ 12 bilhões em 2017.

O Judiciário tem concedido liminares determinando ao Sistema Único de Saúde (SUS) a compra de medicamentos sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), geralmente sem a oitiva do Ministério da Saúde ou das secretarias estaduais ou municipais de saúde. É compreensível a prudência do juiz que, diante do fato concreto e da alegação pelo advogado de que a vida de uma pessoa depende daquele medicamento, concede a liminar sem mais delongas. Mas o fato é que o SUS é, dessa forma, obrigado a comprar medicamentos sem comprovação de eficácia e pelo preço que o fabricante determinar. O gasto com essas compras em 2015 foi de R$ 1 bilhão e vem crescendo rapidamente nos últimos anos. O grosso dessas compras corresponde à aquisição de medicamentos com custo unitário superior a R$ 300 mil.

Não vamos esquecer de comentar sobre a evolução dos gastos com pessoal e com o custeio. O gasto com pessoal ativo, em valores constantes (R$ de dez./2015), partiu de R$ 135,8 bilhões em 2010 para R$ 138,5 bilhões em 2015, um crescimento real de 2% ou R$ 2,7 bilhões em cinco anos. Essa expansão correspondeu a 1,5% do crescimento real do gasto primário no período (R$ 186,2 bilhões). O gasto com pessoal ativo respondeu em 2015 por 11,6% do gasto total primário. Em 2017, esse percentual poderá chegar a 12,9%. Já o gasto com inativos (os servidores aposentados e seus pensionistas), em valores constantes (R$ de dez./2015), partiu de R$ 104,2 bilhões em 2010 para R$ 106,9 bilhões em 2015. Foi 8,9% do gasto primário em 2015 e será 8,7% em 2017.

Sobre a composição do gasto com pessoal ativo, valem as seguintes informações: 50,7% é gasto com servidores civis do Poder Executivo; 16,4% com militares; 15,6%

com o Poder Judiciário; 3,8% com o Poder Legislativo. Dentro do Poder Executivo, o maior contingente de gasto é com as carreiras da área de educação e ciência e tecnologia (ou seja, os professores dos institutos de educação tecnológica e das universidades), eles respondem por 23,9% do gasto com servidores ativos da União, ou quase metade do gasto com servidores civis do Poder Executivo. Entre os inativos (aposentados e pensionistas), os militares perfazem o maior contingente, com 34,9% do gasto total dos três poderes.

TABELA 4
União: distribuição da despesa com servidores – despesa com pessoal e encargos (2015)
(Em R$ milhões)

Poder	Despesa primária					
	Ativos		Inativos		**Total**	
Poder Executivo	98.264	78,10%	91.477	89,70%	**189.741**	**77,80%**
Servidores civis	63.783	50,70%	49.651	48,70%	**113.433**	**46,50%**
Plano Geral de Cargos do poder Executivo (PGPE) e correlatos (carreirão)	10.478	8,30%	15.722	15,40%	**26.200**	**10,70%**
Jurídico (Advocacia-Geral da União)	2.292	1,80%	1.692	1,70%	**3.984**	**1,60%**
Polícias federal e rodoviária	3.645	2,90%	2.340	2,30%	**5.986**	**2,50%**
INSS (peritos, analistas e técnicos)	4.708	3,70%	3.239	3,20%	**7.947**	**3,30%**
Auditoria (receita)	5.211	4,10%	7.084	6,90%	**12.295**	**5,00%**
Educação e grupo ciência e tecnologia (C&T)	30.054	23,88%	13.051	12,79%	**43.105**	**17,67%**
Ciclo de gestão e outros subsídios	3.606	2,90%	3.511	3,40%	**7.116**	**2,90%**
Outras	3.789	3,00%	3.012	3,00%	**6.801**	**2,80%**
Militares	20.627	16,40%	35.625	34,90%	**56.252**	**23,10%**
Estatais dependentes	9.201	7,30%	N/A	N/A	**9.201**	**3,80%**
Outras despesas da folha[1]	4.653	3,70%	6.201	6,10%	**10.855**	**4,50%**
Poder Legislativo	4.748	3,80%	3.587	3,50%	**8.335**	**3,40%**
Poder Judiciário	19.585	15,60%	6.338	6,20%	**25.924**	**10,60%**
Ministério Público	3.061	2,40%	593	0,60%	**3.654**	**1,50%**
Defensoria Pública da União	172	0,10%	14	0,00%	**186**	**0,10%**
Total servidores	**125.830**	**100,00%**	**102.009**	**100,00%**	**227.840**	**93,40%**
Fundo Constitucional do DF					**10.493**	**4,30%**
Precatórios e sentenças					**5.586**	**2,30%**
Total geral					**243.917**	**100,00%**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).
Elaboração: Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGRT-MP).
Nota: [1] Outras despesas da folha: ressarcimento de pessoal requisitado, despesas variáveis, exercícios anteriores, comissionados e demais despesas, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), folha no exterior.

Por fim, o gasto discricionário dos diversos ministérios, aquele que compreende o gasto de funcionamento, o custeio de diversas políticas públicas de gasto não obrigatório, a manutenção e ampliação de sua infraestrutura de funcionamento, caiu de R$ 88,9 bilhões em 2010 para R$ 86,3 bilhões em 2015 (valores constantes, R$ de dez./2015), ou seja, queda real de mais de R$ 2 bilhões. A queda é mais expressiva quando se usa valores correntes e se tem o efeito da inflação. Em 2015, esse gasto correspondeu a 7,2% do gasto primário. Ou seja, pessoal ativo mais gasto com a infraestrutura, o funcionamento e outros gastos discricionários da administração pública federal responderam em 2015 por 18,8% do gasto primário. Os gastos só com o funcionamento (aluguéis, diárias, água, luz, terceirizações, passagens etc.) correspondeu a 2,8% do gasto primário.

Não importa se o cidadão é de direita, centro ou esquerda. Para participar do debate sobre as contas públicas e a correta repartição dos recursos sociais, ele deve estar antes de mais nada bem informado. Pode-se observar pelo exposto que a evolução do gasto primário e do gasto tributário (incentivos fiscais) beneficiou de alguma forma todas as camadas sociais. Mas agora os compromissos do Estado brasileiro não cabem mais dentro das suas receitas. A alternativa da elevação de impostos põe em risco o apetite dos agentes econômicos, que geram emprego e renda, põe em risco, portanto, o crescimento da economia. Não fazer o ajuste projetará a dívida bruta a patamares insustentáveis, agravando ainda mais a conta de juros. Não pagar a dívida colapsaria o sistema financeiro e toda a economia. Quando a dívida estiver elevada o suficiente para não mais ser financiada pela poupança interna ou externa, será inevitável sua monetização, o que acarretaria a volta da hiperinflação. Ninguém quer mais isso. É o futuro de todos nós que está em jogo. É hora de a sociedade brasileira, bem informada sobre a composição e evolução das contas públicas, acordar um novo padrão de distribuição de seus recursos sociais. Todos terão que fazer alguma concessão. O palco desse difícil diálogo é o Congresso Nacional.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Leonardo Moreira Vallejo
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alessandra Farias da Silva (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)
Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765