

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FIM DE CURSO

**ANÁLISE DA EXPANSÃO DE GASTOS PRIMÁRIOS DURANTE
O PERÍODO LULA**

Leonardo Mureb Lemos
Matrícula: 0512998

Orientador: Rogério F. L. Werneck

Novembro de 2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FIM DE CURSO

**ANÁLISE DA EXPANSÃO DE GASTOS PRIMÁRIOS DURANTE
O PERÍODO LULA**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorro para realizá-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

Leonardo Mureb Lemos

Matrícula: 0512998

Orientador: Rogério L. F. Werneck

Novembro de 2008

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor e orientador Rogério Werneck pela ajuda e motivação para elaboração do presente trabalho.

Agradeço também aos meus pais por todo apoio que me prestaram.

ÍNDICE

INTODUÇÃO.....	6
EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS PRIMÁRIOS.....	8
FATORES ADJACENTES E ELEVAÇÃO DE GASTOS.....	14
POSSÍVEIS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE GASTOS.....	21
CONCLUSÃO.....	25
BIBLIOGRAFIA.....	26

INTRODUÇÃO

A ascensão de Luiz Inácio “Lula” da Silva para Presidente da República sem dúvida foi um fato para entrar para a história política brasileira. Assim como sua ascensão, sua trajetória política também é marcante e seu governo se inicia numa crise gerada por sua própria trajetória e pelas idéias divulgadas pelo seu partido.

As idéias de “dar o calote na dívida externa”, “romper com o FMI”, utilizar o dinheiro destinado ao pagamento dos juros da dívida para reduzir a pobreza levaram o país a uma crise de confiança que fazia o dólar e o risco país dispararem, fazendo com que medidas tivessem de ser tomadas de ambos os lados, tanto da situação que ainda estava no governo quanto à oposição que batia a porta.

Eram necessárias medidas de ajustes, principalmente no governo entrante, ajustes em seu programa de governo, ajustes em seu discurso e ajustes internos no próprio governo. Os ajustes foram feitos e ao final o Partido dos Trabalhadores havia se tornado antes um partido de centro, muito diferente da esquerda que sempre quis representar.

Em 2003 o Presidente Lula começou seu governo arrumando a casa, as despesas foram reduzidas em termos de proporção no PIB e as receitas aumentadas, de forma a garantir as recém implementadas metas para o superávit primário, a política monetária foi mantida e ao final a confiança foi conquistada. Porém o que se seguiu a esse “incidente” foram anos de elevação nos gastos e na arrecadação tributária, de forma que a participação do Estado na economia só fez aumentar desde 2003. Muitos se perguntam qual será o limite para os gastos da administração Federal e as pistas apontam que parece não haver limite, enquanto houver como financiar tais despesas, elas serão realizadas, seja com aumentos de tributos, seja com aumento da dívida pública, o importante é gastar.

Baseado num forte compromisso para com o Social, o modelo de gestão adotado pelo governo Lula volta suas atenções aos menos favorecidos, de modo que isso fica claro nas políticas de gastos adotadas pelo mesmo. A reunião de diversos programas assistencialistas sob a bandeira do Bolsa Família, com uma proposta de abrangência muito maior do que a dos programas anteriores, e a transformação deste programa num programa de combate a pobreza, sem dúvida merecem aplausos. Porém a de ser fazer ressalvas, a sociedade brasileira já sofre com uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, e mesmo assim os serviços públicos no Brasil são muito inferiores aos de

países com cargas similares e criar programas sociais sem que haja previsão de receita para a realização dos mesmos é extremamente negativo para o país, embora possa parecer uma idéia louvável. Deve existir um equilíbrio, caso contrário o país pode se ver novamente em uma situação como a que ocorreu durante a sucessão presidencial em 2002. É necessário mostrar-se comprometido com uma política fiscal séria, austera, que cumpra suas metas de superávit e não se endivida, para mostrar-se digno de confiança. Porém manter superávits com ajuda da elevação da carga tributária não é a melhor saída. O preço será cobrado, cedo ou tarde, seja na forma de uma sociedade onde o pouco investimento do passado leve a crises de produção seja na forma de uma necessidade de elevação da dívida pois a fonte de financiamento recorrente já não suporta mais elevações de carga.

O fato surpreendente do Governo Lula é que este conseguiu manter suas metas de superávit e ao mesmo tempo levar os gastos a um patamar recorde, fez isso aproveitando o bom momento pelo qual passou a economia brasileira e mundial também, além de aproveitar a elevada popularidade alcançada pelo Presidente, batendo recordes de aprovação. Logicamente que a aprovação do Presidente está vinculada ao bom desempenho da economia e seu empenho em combater as desigualdades, através de programas sociais e políticas de impacto direto na população mais pobre, dentre as quais sua política “agressiva” para o salário mínimo.

Enfim, o Presidente parece ter conseguido encontrar uma fórmula ótima com satisfação sendo gerada por gastos e bom desempenho econômico, gerando mais satisfação, que traz certa facilidade para este elevar seus gastos e conseguir mais aprovação por parte da sociedade brasileira.

EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS PRIMÁRIOS

O atual panorama fiscal brasileiro traz dúvidas sobre a real intenção do governo em reduzir seus gastos e a carga tributária. De um lado, desde seu início, o governo do presidente Lula vem cumprindo suas metas de superávit primário. Por outro lado, com gastos cada vez maiores, para manter tal política de superávits só há uma saída, aumento de carga tributária.

Observando as despesas do Governo Central, no que se referem a gastos primários, podemos perceber claramente seu comportamento benigno no período de 2003 a 2007. A despesa total do Governo Central passou de cerca de 15% do PIB em 2003 para mais de 17,5% do PIB em 2007. Excluindo os gastos com benefícios previdenciários, a despesa do Governo Central foi de cerca de 8,8% do PIB para 10,6% do PIB em 2007, conforme dados da Tabela I.

Tabela I - Despesas da Administração Federal (% do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Até 2º Tri.)
Despesa Total	15,1	15,6	16,4	17,2	17,8	22,2
Despesa c/ Benefícios Previdenciários	6,3	6,5	6,8	7,1	7,2	9,0
Despesa Total - Ben. Previdenciários	8,8	9,1	9,6	10,1	10,6	13,2
Pessoal e Encargos Sociais	4,5	4,3	4,3	4,5	4,5	5,9
Custeio e Capital	4,3	4,7	5,2	5,5	5,9	7,1

Fonte: STN

Olhando mais de perto os Gastos, percebemos que o principal responsável pelo aumento foram as despesas com Benefícios Previdenciários, que se expandiram a uma taxa média de 4% no período entre 2003 e 2007, expandindo-se quase 15% durante o período. Um dos responsáveis por esse aumento nos gastos com Benefícios Previdenciários é a política de salário mínimo implementada pelo Presidente Lula. Desde que assumiu, o salário mínimo passou de R\$ 200,00 para R\$ 415,00, o salário mínimo foi elevado seis vezes, num aumento total da ordem de 108%, nesse mesmo período a inflação medida pelo IPCA acumulou alta da ordem de 34%, ou seja, o salário mínimo sofreu um ajuste real de cerca de 55%.

Enquanto os gastos com Benefícios Previdenciários elevaram-se em média em 4%, as receitas Previdenciárias elevaram-se a uma média de 2,71% entre 2003 e 2007, deixando evidente o descompasso entre receita e despesa que geram os déficits do sistema de Previdência brasileiro.

Os gastos com Pessoal e Encargos Sociais elevaram-se, de 2003 a 2007, cerca de 2%, passando de 4,46% do PIB em 2003 para 4,55% do PIB em 2007. A dinâmica desses dispêndios ao longo do período não traz evidência sobre seu futuro. De 2003 a 2005 houve uma acentuada redução desse item da despesa e tais dispêndios passaram a elevar-se novamente a partir de 2006, talvez como resultado da eleição presidencial que ocorrera naquele ano.

As despesas com Custeio e Capital também se elevaram significativamente desde 2003 até o final de 2007 o aumento foi da ordem surpreendente de 38,7%, passando de 4,26% do PIB para 5,91% do PIB ao final de 2007. Os dados para 2008 apresentam certa distorção, por se tratarem de dados disponíveis somente até o 2º semestre desse mesmo ano, mostram que Custeio e Capital correspondem a 7,13% do PIB contabilizado até o 1º semestre de 2008. As despesas relativas ao FAT (Abono e Seguro Desemprego e Demais Despesas do FAT) elevaram-se, de 2003 a 2007, 43,7%. Alcançando a marca de 0,72% do PIB ao final de 2007. As despesas com Subsídios e Subvenções Econômicas tiveram o melhor comportamento entre as despesas de Custeio e Capital, elevando-se em cerca de apenas 10% no período. As despesas com Benefícios assistenciais tiveram o pior comportamento, elevando-se 112% no período entre 2003 e 2007. Tais benefícios são concedidos na forma da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e estão atrelados ao salário mínimo, assim esperamos que grande parte do aumento de gastos com tais benefícios esteja atrelada a alta de mais de 100% do salário mínimo no período. Ainda em relação às despesas de Custeio e Capital, o item Outras Despesas de Custeio e Capital elevou-se em cerca de 35% entre 2003 e 2007, é também o item com maior participação na conta de gastos com Custeio e Capital, correspondendo por cerca de 70% desse item em média no período analisado.

A evolução dos dispêndios primários se desenrolou de forma distinta para os diversos itens das despesas. Conforme a tabela II¹.

¹ Evolução da participação no PIB

Tabela II - Evolução dos Dispêndios Primários (2003 a 2007)

	2003	2004	2005	2006	2007	Média no Período
Despesa Total	-3,7	3,1	5,0	5,1	3,4	2,6
Despesa c/ Benefícios Previdenciários	5,8	2,8	5,0	4,4	2,0	4,0
Despesa Total - Ben. Previdenciários	-9,6	3,3	5,1	5,7	4,3	1,8
Pessoal e Encargos Sociais	-7,3	-3,4	-0,3	5,1	0,7	-1,0
Custeio e Capital	-12,4	10,1	10,3	6,3	7,5	4,4
Tx. Média de Crescimento das Despesas	-5,4	3,2	5,0	5,3	3,6	2,3

Fonte: STN

No ano de 2003 apenas as despesas com benefícios previdenciários não foram reduzidas. Tal redução seria inviável, já que uma vez que o benefício é dado, ele não pode ser retirado. Em 2003 a Despesa Total foi reduzida em 3,7%, em relação ao ano anterior, sendo que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais reduziram-se em 7,3% e despesas de Custeio e Capital foram reduzidas em 12,4% em relação a 2002. As despesas primárias nesse período apresentaram redução média de 5,4%. Essa forte redução apresentada nos demais itens de despesa primária é compatível com a tese de que em 2003 o Presidente Lula estava disposto a mostrar que sua administração seria responsável do ponto de vista fiscal e estava disposto a fazer os ajustes necessários e assim superar a crise iniciada com a sucessão presidencial em 2002.

No entanto, durante o restante do período, novamente passou-se a verificar elevação nos dispêndios, sem que com isso o governo deixasse de cumprir suas metas de Superávit Primário. Isso se deve ao fato de juntamente com a elevação dos gastos, o governo experimentar uma elevação nas receitas, decorrente de diversos fatores, dentre os quais o bom momento pelo qual passou a economia mundial e, em especial, a brasileira no período de 2003 a 2007.

Fora gastos com Pessoal e Encargos Sociais, todas as demais despesas apresentaram crescimento médio positivo no período, com destaque para as despesas com Benefícios Previdenciários, que cresceram a uma taxa média de 4% no período, e despesas com Custeio e Capital, que apresentaram crescimento médio de 4,4% no período. Embora as despesas com Pessoal apresentem crescimento médio negativo no período, a dinâmica a partir de 2006 passou a ser de elevação, com destaque para a elevação nesse mesmo ano de 5,1% nesse tipo de despesa.

Num pequeno comparativo entre o 2º Mandato do Presidente Fernando H. Cardoso e o Presidente Lula entre 2003 e 2007, podemos ver claramente que o bom

momento que a economia passou desde 2003 permitiu ao Presidente Lula elevar a participação do Estado na economia, conforme dados da tabela III².

Tabela III - Comparativo FHC - II x Lula

	FHC - II (1999 a 2002)	Lula (2003 a 2007)
Crescimento Médio da Receita (%)	3,7	2,3
Crescimento Médio dos Gastos (%)	1,2	2,6
Cres. M. dos Gastos com Previdência (%)	2,3	4,0
Cres. M. das Despesas com Pessoal (%)	1,4	-1,0
Cres. M. das Desp. com Custeio e Capital (%)	-0,5	4,4

Fonte: STN

Devido às diversas crises pelas quais passou, o 2º mandato do Presidente FHC foi marcado por uma ajuste das contas públicas, diminuiu-se o ritmo de elevação de gastos e elevou-se o ritmo do crescimento das receitas. Já durante o período Lula, observamos que receitas e despesas cresceram a taxas médias bem próximas, corroborando com a tese de que a manutenção dos superávits fiscais do Governo Lula se dá com elevação de gastos e receitas em proporções semelhantes. Não obstante isto podemos observar que, exceto as despesas com Pessoal, durante o período Lula, todos os demais itens de despesas apresentaram crescimento médio maior do que durante o período FHC II, com destaque para despesas com Benefícios Previdenciários, que cresceu a uma taxa média de 4% ao ano durante o período Lula e a uma taxa média de 2,3% ao ano durante o período FHC II, e para as despesas com Custeio e Capital, que apresentaram decréscimo de 0,5% durante o período FHC II e crescimento de mais de 4% ao ano durante o período Lula.

A elevação nas receita na mesma proporção dos gastos permitiu que o Governo Lula mantivesse sólida política de superávits primários, conforme demonstrado na Tabela IV. A Receita Total passou de próximo de 21% do PIB em 2003 para mais de 24% do PIB em 2007. Deste total, a parte que cabe ao Governo Central passou de algo em torno de 17,5% do PIB para mais de 20% do PIB em 2007.

² Crescimento médio da participação no PIB

Tabela IV - Receitas da Administração Federal (% do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Até 2º Tri.)
Receita Total	21,0	21,6	22,7	23,3	24,2	33,7
Receitas do Tesouro	16,2	16,7	17,6	17,9	18,6	26,4
Receitas da Previdência Social	4,7	4,8	5,0	5,3	5,5	7,2
Transferências a Estados e Municípios	3,5	3,5	3,9	4,0	4,1	6,1
Receita Líquida	17,4	18,1	18,8	19,3	20,1	27,6

Fonte: STN

O Governo gasta muito e, com isso, deve arrecadar muito, para que possa se comprometer com uma política sólida de superávits, conforme demonstrado na Tabela V, que serve para mostrar a seus credores tratar-se de um governo austero, que está disposto a manter sua palavra e pagar suas dívidas. Porém a realidade parece ser outra. Não há sinais claros de que o governo está disposto a reduzir seus gastos e sua participação na economia brasileira, mas está se tornando claro que a via do aumento dos tributos esta se esgotando.

Tabela V - Resultados Primários (% PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Até 2º Tri.)
Governo Central	2,3	2,5	2,5	2,1	2,3	5,4
Tesouro Nacional	3,9	4,2	4,2	3,9	4,0	7,2
Previdência Social	-1,6	-1,6	-1,7	-1,8	-1,8	-1,8
Banco Central	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	-0,03	-0,02

Fonte: STN

Com uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, sem que haja uma contrapartida de bons serviços públicos, logo a sociedade vai clamar pela redução de tributos, basta observarmos o caso recente da não renovação da CPMF no final de 2007, imposto extremamente impopular, mas que era de suma importância para o Governo Central, por tratar-se de uma receita com fluxo contínuo e que não era dividida com Estados e Municípios, mesmo assim sua continuidade foi rejeitada pelo Congresso Nacional com apoio inclusive dos aliados do Governo. Mesmo com a extinção da CPMF a arrecadação tributária bateu recordes em 2008, devido ao bom desempenho da

economia e a mudanças nas alíquotas do IOF e da CSLL, que trouxeram um grande alívio para as receitas do Governo Central.

A política de metas para o superávit primário do Governo foi sem dúvida um avanço sem precedentes na Política Fiscal brasileira, implementado num momento crucial de transição política como forma de dar credibilidade ao recém eleito Lula e suas intenções para com a economia brasileira em 2002.

Apesar de estar fazendo um bom trabalho nesse campo, sempre cumprindo suas metas, o Governo não aproveitou bem o bom momento que a economia vem passando desde 2003 como deveria: com redução de seus gastos, ou uma simples manutenção, numa economia que apresentou taxas de crescimento bem razoáveis a participação do Estado na mesma iria por certo diminuir, aliviando um pouco a pressão sobre os setores privados e sobre a Dívida Pública. Mas o que aconteceu foi que os gastos acompanharam o crescimento da economia e cresceram também, a uma taxa média de 2,58% ao ano, enquanto que a receita líquida cresceu a uma taxa média de 2,38%, corroborando a idéia de que o aumento dos gastos foi acompanhado de aumentos na arrecadação, o que, por sua vez, proporcionou a manutenção dos superávits primários. O que ocorre é que aquilo que está sendo arrecadado em excesso agora está deixando de ser investido e as gerações futuras serão impactadas por decisões sobre consumo imediato, pouco investimento sempre foi um problema do Brasil e o quadro que se desenha não parece ser o da mudança.

Um fato a ser notado é que juntamente com a participação do Estado na economia, a popularidade do Presidente também é crescente desde que o mesmo assumiu, com índices de aprovação batendo recordes. Logicamente que existe uma conexão entre tal popularidade e o tipo de política social implementado por ele. O que nos leva a crer que também haja um impacto direto nos Gastos da Administração Federal advindo da necessidade de manter a popularidade do Presidente. Mas isto será explorado no segundo capítulo do presente trabalho.

FATORES ADJACENTES A ELEVAÇÃO DOS GASTOS

Até agora o governo do Presidente Lula pode ser caracterizado como extremamente popular e bem sucedido. A inflação ficou sob controle, o país desfrutou de crescimento econômico razoável e avançou bastante em questões sociais.

Para aqueles que em 2002 estavam bastante céticos em relação ao que o PT faria quando chegasse ao poder a mudança pela qual o partido passou trouxe uma excelente surpresa. Todo o estresse pelo qual a economia passou por causa das idéias um tanto heterodoxas amplamente divulgadas entre 2001 e 2002 foi rapidamente dissipado quando este percebeu e posteriormente fez perceber que a mudança era necessária e seria feita.

As idéias de aumentar os gastos para reduzir as desigualdades sociais, investir mais e reduzir a pobreza, utilizando os recursos que antes eram destinados a pagar os juros da dívida, ficaram para trás com a percepção de que isso poderia levar o país a uma crise nos moldes da crise que aconteceu com a Argentina pouco tempo antes e que ainda se desenrolava, colocando o Presidente Lula em seu primeiro ano no cargo em uma situação nada agradável. No final as medidas do recém eleito Lula mostravam a disposição deste em dar “continuidade” às políticas macroeconômicas do governo anterior, visando garantir estabilidade financeira e o crescimento sustentado do país.

Embora o governo Lula tenha postulado um compromisso com a estabilidade e austeridade fiscal, depois de tantos anos de campanha e promessas de melhorias sociais era de se esperar algum empenho do PT nesse sentido. Os programas sociais de transferência de renda se tornaram a base do programa de governo do Presidente Lula e medidas que visam atingir a população menos favorecida foram tomadas.

A agregação de diversos programas sociais sob a bandeira do “Bolsa Família” e a expresível expansão de sua abrangência sem dúvida foram conquistas importantes no sentido de nos levar a uma redução das desigualdades sociais do país. O “Bolsa Família” tornou-se mundialmente famoso, chegando seu formato interessar a ONU e diversos países interessados em reduzir a desigualdade social em seus territórios. Trata-se pois de um programa de transferência de renda com um condicionante de a família beneficiada comprovar a frequência escolar e a vacinação em dia de suas crianças, sendo assim um programa com foco na melhoria da qualidade de vida no curto prazo, mas que busca também acabar com o canal de transmissão da pobreza de geração em geração. Logicamente que podemos classificá-los mais como um investimento do que

como um gasto em si. Porém ele é passivo de críticas, não por seu formato, mas pelos fatores adjacentes que afetam sua eficácia, tais como o investimento em educação, por exemplo. A qualidade da educação brasileira é lamentável, e se o país espera reduzir drasticamente a pobreza de maneira permanente, algo deve ser feito nesse sentido, caso contrário o Bolsa Família não passará de mero garantidor de popularidade ao Presidente.

Gastos com benefícios sociais não são a única medida do governo Lula cuja idéia é atingir a parcela mais carente da população, podemos incluir nessa categoria, também, a política adotada para o Salário Mínimo. Com uma elevação real da ordem de 55%, aqueles que recebem atrelados ao mínimo viram nesse período, sem dúvida, uma melhoria na sua qualidade de vida. Só que tal política gera efeitos perversos nas contas do Governo Federal, principalmente o que diz respeito aos Gastos com Benefícios Previdenciários, nesse caso, todos aqueles inativos tiveram aumento real em sua renda sem que houvesse ganho de produtividade em suas atividades, já que teoricamente eles são inativos. Não surpreende que o Presidente alcance níveis recordes de aprovação popular, afinal, está praticamente distribuindo dinheiro.

Na Tabela II podemos perceber claramente o que a política de salário mínimo causou aos gastos com Benefícios Previdenciários, entre 2003 e 2007 estes se expandiram a uma taxa média de 4,0% ao ano. Logicamente que podemos atribuir uma parte da elevação desses gastos ao próprio envelhecimento da população, mas certamente a elevação da ordem de 100% do salário mínimo no período contribui de forma mais acentuada para o crescimento dessa item da despesa. Na Tabela V podemos notar que embora as despesas com Benefícios Previdenciários tenham experimentado sensível elevação no período, passando de 6,3% do PIB em 2003 para 7,2% do PIB ao final de 2007, o resultado primário da Previdência Social ficou relativamente estável em torno de 1,7% do PIB. O motivo para isso se deve sem dúvida ao aumento da massa assalariada brasileira, que acompanhou o bom momento pelo qual vinha passando toda economia mundial desde 2003, com desemprego chegando às mínimas históricas no Brasil e certa redução na informalidade da economia era de se esperar um elevação nas receitas da Previdência Social, o problema, contudo é que isso é mero acaso, o Brasil passou por um momento muito favorável, com demanda externa e interna muito aquecidas o país experimentou nesse período taxas confortáveis de crescimento, redução do nível de desemprego e uma inflação sob controle, porém tal fase parece estar no seu fim e a sustentação da Previdência mediante entrada de novos contribuintes terá

de ser revista. Considerando o crescimento nominal das despesas, conforme a Tabela VI, a situação parece ser ainda mais alarmante, com os gastos com Benefícios Previdenciários crescendo a uma taxa média de 16,1% no período entre 2003 e 2007.

Tabela VI - Evolução Nominal dos Dispendios Primários (2003 a 2007)

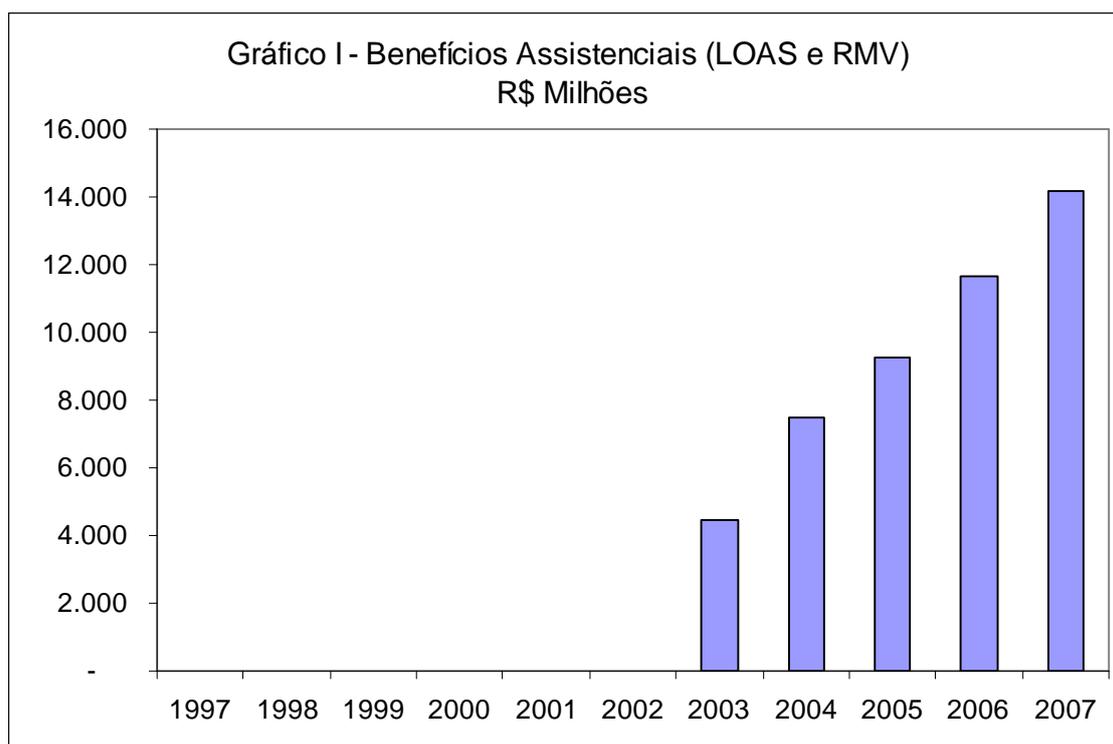
	2003	2004	2005	2006	2007	Média no Período
Despesa Total	10,7	17,7	16,2	14,2	13,4	14,4
Despesa c/ Benefícios Previdenciários	21,7	17,4	16,1	13,4	11,9	16,1
Despesa Total - Ben. Previdenciários	4,0	18,0	16,2	14,8	14,4	13,5
Pessoal e Encargos Sociais	6,7	10,3	10,3	14,2	10,5	10,4
Custeio e Capital	0,8	25,7	22,0	15,5	17,9	16,4
Tx. Média de Crescimento das Despesas	8,8	17,8	16,1	14,4	13,6	14,2

Fonte: STN

Logicamente não podemos atribuir ao atual governo toda culpa, já que tanto a vinculação dos Benefícios Previdenciários ao Salário Mínimo, quanto a LOAS não são obras suas. Mas nesse momento não surge nada no horizonte que se assemelhe a uma vontade de levar adiante uma reforma no sistema previdenciário brasileiro. Muito pelo contrário, o que foi feito com a política de Salário Mínimo foi criar um mecanismo para que este todo ano receba um ajuste real, refletido pela inflação medida pelo IPCA mais o crescimento do PIB, colocando por água um erro que demorou décadas para ser desfeito, a Correção Monetária. Esse novo mecanismo para ajuste do salário mínimo sem dúvida trará uma enorme dificuldade para a manutenção da estabilidade do déficit previdenciário, trata-se, pois de um mecanismo estúpido, já que todo ano as despesas serão aumentadas sem que haja, necessariamente, elevação na arrecadação.

O problema com os benefícios concedidos pela LOAS é que os mesmos são concedidos sem que, contudo o beneficiado tenha contribuído de alguma forma para a Previdência em algum momento de sua vida. Beneficia tanto Idosos quanto portadores de deficiência que: “comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”³. Olhando os dados dos gastos relativos a LOAS, podemos ver que eles eram inexistentes ou não expressivos o suficientes de 1997 a 2002, passando a ser crescentes e representativos a partir da posse do Presidente Lula, o que nos leva a crer que o Presidente Lula vêm utilizando a LOAS como política social ativa, conforme mostra o Gráfico I.

³ Lei nº 8742, de 07.12.1993 - Art. 2º



Os benefícios concedidos na forma da LOAS são vinculados ao salário mínimo, e alguma parte do aumento dessa despesa com certeza se deve ao fato de entre 2003 e 2007 o salário mínimo ter sido reajustado em mais de 100%, porém é espantoso observar que desde 1997 não havia gastos com LOAS ou estes eram muito pouco expressivos, ou seja, o Presidente Lula encontrou uma Lei anterior ao seu governo que abre uma brecha para que este possa levar adiante sua política social e assim garantir que sua popularidade se mantenha elevada.

As despesas com benefícios concedidos pelas LOAS cresceram a uma taxa média de 34,93% ao ano entre 2003 e 2007. Elas foram de quase nada a 0,55% do PIB em cinco anos de governo do Presidente Lula, foram gastos da ordem de R\$ 15 bilhões em 2007, quase o mesmo montante do previsto para gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o ano de 2008.

Assim como a despesa com benefícios garantidos pela LOAS, outras despesas com Custeio e Capital tiveram dinâmica ascendente durante o período Lula, conforme mostra a Tabela VII.

Tabela VII - Despesas de Custeio e Capital (% PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	Média no Período
Custeio e Capital	4,26	4,69	5,18	5,5	5,91	5,11
Despesa do FAT	0,50	0,51	0,55	0,66	0,72	0,59
Abono e Seguro Desemprego	0,47	0,49	0,53	0,63	0,70	0,56
Demais despesas do FAT	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Subsídios e Subvenções Econômicas	0,36	0,29	0,48	0,41	0,39	0,39
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	0,26	0,39	0,43	0,50	0,55	0,43
Outras Despesas de Custeio e Capital	3,14	3,51	3,71	3,93	4,24	3,71

Fonte: STN

Conforme a tabela, todos os itens da despesa com Custeio e Capital se elevaram como proporção do PIB. Em especial podemos observar que tais despesa apresentam um comportamento característico em anos pré-eleitorais e eleitorais. No que se referem às despesas com Subsídios e Subvenções Econômicas, isso fica bastante claro, elas passam de 0,29% do PIB em 2004 para 0,48 do PIB em 2005 e 0,41% do PIB em 2006. Tais subsídios visam atingir, em sua maioria, as pequenas agriculturas familiares, eles contemplam as despesas com o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), por exemplo, e despesas relativas ao Custeio Agropecuário, conforme dados da Tabela VIII.

Tabela VIII - Subsídios e Subvenções Agrícolas (% PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	Média no Período
Custeio Agropecuário	0,021	0,006	0,010	0,015	0,037	0,02
Política de Preços Agrícolas	0,023	0,012	0,051	0,050	0,043	0,04
PRONAF	0,058	0,058	0,038	0,047	0,035	0,05
PROEX	0,050	0,028	0,031	0,024	0,009	0,03
PESA	0,011	0,007	0,053	0,018	0,021	0,02
Fundo Terra	0,000	0,013	0,025	0,041	0,059	0,03

Fonte: STN

No que tange as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, estas se mantiveram relativamente estável durante todo o período. Apesar de ainda representarem cerca de 4,5% do PIB em 2007.

O bom momento pelo qual vem passando a economia desde 2003 foi o que permitiu ao governo do Presidente Lula experimentar tal expansão de gastos. O bom desempenho da economia, com redução no nível de desemprego, aumento da massa assalariada, redução da informalidade e aumentos reais de renda possibilitaram o

Governo a levar sua arrecadação de cerca de 20,98% do PIB em 2003 para 24,19% do PIB em 2007. Seguido desse aumento na arrecadação veio uma elevação nas despesas em proporções muito similares, ou seja, todo esforço de arrecadação serviu apenas para financiar a elevação nos gastos do Governo Lula. Tal esforço não serviu em nada para diminuição da dívida pública brasileira ou para a diminuição da participação do Estado na economia, pelo contrário, de 2003 a 2007 tal participação só aumentou.

A arrecadação tributária intensa, necessária para garantir os superávits primários mesmo com elevação continuada de gastos, gera impactos negativos na economia brasileira, pois o dinheiro que se destina a tributação poderia ser investimentos ou maior consumo se estivesse ainda em domínio privado.

Da necessidade do governo “mostrar” crescimento econômico sustentável do país, surgiu o Programa de Aceleração do Crescimento, uma série de obras públicas de infra-estrutura, com foco nas populações de renda mais baixa, cujo objetivo seria aumentar o crescimento econômico ao melhor estilo Keynes, com dispêndio direto por parte do Governo, para gerar empregos e assim aquecer a economia. Tal programa parece ter sido escolhido como alternativa a redução de tributos para dar mais espaço a iniciativa privada, pois a redução de tributos requer a redução de gastos e o governo Lula não parece disposto a reduzir gastos, pelo contrário, frases atribuídas ao presidente e vinculadas em veículos de comunicação sugerem que o Presidente está disposto a aumentar ainda mais a participação do Estado na economia como medida para não deixar que o crescimento econômico seja afetado pela crise mundial que se desenha.

O modelo de desenvolvimento adotado pelo Presidente Lula em seu governo, com redistribuição de renda e forte participação do Estado na economia tem funcionado de maneira surpreendente quando o assunto é a popularidade do Presidente. Lula alcançou níveis recordes de aprovação e a cada dia sua popularidade aumenta juntamente com o tamanho do Estado. Parece estar chegando a hora do verdadeiro teste de sua política econômica, com a chegada de uma crise internacional de grandes proporções como ele nunca viu. O certo é que haverá redução no crescimento econômico, com certeza gerando impactos na receita do governo, que além de tudo não conta mais com a CPMF para se financiar, imposto este que teve de ser substituído por uma alíquota maior do IOF e da CSLL. O impacto da redução nas receitas deve fazer com que alguns investimentos previstos e prometidos no PAC não sejam possíveis de serem cumpridos e que aumentos adicionais no salário mínimo e reestruturação da folha de pagamento da União sejam revistos. O quadro que se projeta é de contenção de

gastos e não mais expansão, os anos de bonança externa ficaram para trás, o crédito farto para os grandes bancos e empresas exportadoras brasileiras reduziu-se a quase zero e seu custo aumentou muito, fazendo com que os primeiros cortassem a maioria das linhas de crédito de risco mais elevado e que as segundas revisassem seus planos de investimento para os próximos anos, o bom momento que a economia vem vivendo desde que o Presidente Lula assumiu está chegando ao fim, as propostas de enfrentamento da crise por parte do governo se mostram pela via do gasto público direto, fazendo com que se pense que alguma redução de superávit deva ser adotada, já que pela via da tributação direta pode-se atingir algo de extrema estima do presidente: sua popularidade.

POSSÍVEIS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DOS GASTOS

Desde meados de 2007 os mercados financeiros mundiais mostram preocupação com o que está acontecendo no mundo. Por uma lado empresas que antes pareciam sólidas, com balanços invejáveis e ratings que lhes garantiam crédito farto e barato agora começaram a dar sinais de que havia algo mais escondido em seus balanços. Títulos lastreados em hipotecas com um risco de crédito muito elevado, que foram adquiridos no auge de uma bolha imobiliária, títulos cujos colaterais eram casas cujos preços estavam bem distantes da realidade, títulos cujas hipotecas nas quais eram lastreados começavam a não ser pagas, títulos de precificação muito complexa e que logo logo receberiam o nome de “junk bonds”. Era o começo de uma crise financeira cujos reflexos na economia real começam agora a ser sentidos. Desemprego subindo nas economias desenvolvidas, economias emergentes revisando suas projeções de crescimento, inflação elevada, crédito restrito e outros tantos fatores apontando para uma eminente desaceleração global.

O fato é que o Brasil sofrerá com tal desaceleração e verá seu crescimento ser reduzido, com impactos diretos sobre a arrecadação tributária, fazendo com que o governo tenha que rever seus planos de investimentos e gastos para os anos por vir. Qual será a via de financiamento adotada? Redução de superávit, aumento de tributos, redução dos gastos ou endividamento?

Muito tem se discutido no Brasil sobre formas de como reduzir a participação do Estado na economia e formas de reduzir os gastos do governo. Cada proposta visando atingir um determinado componente do gasto. Talvez o componente mais crítico de gastos seja o sistema de Previdência brasileiro.

O problema com a Previdência brasileira é que ela é insustentável por si só, o sistema gera déficits da ordem de 2% do PIB e tem que ser sustentado pelo superávit em outras contas. Suas despesas estão vinculadas ao salário mínimo e, portanto a cada aumento que este recebe a Previdência vê suas despesas serem aumentadas, sendo que a receita é dependente de outros fatores mais, como desemprego e aumentos de renda da população que recebe mais que o salário mínimo, portanto, e como já é de conhecimento de todos, desvincular os benefícios previdenciários do salário mínimo é um passo importante para evitar que o sistema entre em colapso no futuro e para redução do gasto público. Vincular os benefícios previdenciários ao salário mínimo também implica que os aposentados e pensionistas recebam aumentos reais em sua

renda, sem que, contudo haja uma contrapartida no aumento de sua produtividade, dado que estes teoricamente estão inativos e não produzem mais. A população brasileira envelheceu. Com a melhora na qualidade de vida as pessoas estão vivendo mais e talvez seja à hora de aumentar a idade mínima para aposentadoria, de forma a fazer com que as pessoas contribuam por mais anos antes de se aposentarem.

Uma reforma da Previdência é necessária, mas o custo de levá-la adiante é muito elevado, mas sem tal reforma a situação só tende a ficar mais crítica, a população irá viver mais tempo e ficará mais tempo sob as custas do Estado, aumentando cada vez mais o problema.

O funcionalismo público também é um grande fator de gastos que precisa ser revisto. O Estado brasileiro é muito grande, a quantidade de funcionários públicos necessários para manter a burocracia funcionando é absurda, são gastos uma média de 4,5% do PIB com despesas de Pessoal somente da União, portanto medidas para redução de gastos devem ser tomadas no sentido de reduzir a necessidade de funcionários. São muitos ministérios, com quadros de funcionários muito grandes, tudo isto para mover uma máquina burocrática consumidora de recursos, cujo resultado final são serviços públicos com qualidade ruim, ou seja, ineficiência total. Uma reforma no sentido de reduzir a burocracia, com informatização dos serviços, revisão dos planos de carreiras e implementação de metas de produtividade, poderiam levar o Estado a acumular ganhos preciosos em termos de economia.

A desvinculação das verbas da União também seriam um passo importante no sentido de gerar mais eficiência na alocação dos gastos, os problemas trazidos pela Constituição de 88 tem de ser desfeitos periodicamente através de medidas provisórias e projetos de lei, que visam dar mais margem de manobra ao Governo Central, de forma a permitir que este aloque os gastos onde há necessidade, caso contrário as metas de superávit seriam postas em risco.

No campo da tributação também é necessária uma reformulação. Com a extinção da CPMF no início de 2008, o Governo Central se viu numa situação extremamente desconfortável, sendo obrigado a expandir a base de impostos já existentes, como o IOF, e elevar a alíquota de outros, como a CSLL. Apesar da extinção da CPMF ser uma coisa boa para a sociedade brasileira, por se tratar de um imposto em cascata, tal fato deixou o governo da noite para o dia, sem poder contar com uma substancial parte da arrecadação com a qual estava acostumado, levando-o assim a tomar medidas no sentido de aumentar a carga tributária. Mas o problema quanto aos tributos brasileiros,

além de serem muito altos, está no fato da ineficiência na arrecadação, que faz com que seja ainda mais custoso para as empresas e indivíduos pagarem seus impostos. Os cálculos são por vezes complexos e envolvem diversas alíquotas em determinados casos, como no ICMS. É preciso unificar o sistema, criar alíquotas únicas e formas centralizadas de arrecadação, para que esta se torne mais eficiente. É preciso também dar mais autonomia ao Governo Central na decisão de onde alocar suas verbas e dar-lhe mais fontes de financiamento, pois este fica com a maioria das despesas fixas e ao mesmo tempo com receitas que não cobrem tais gastos.

O investimento estatal sem dúvida é bem vindo, mas a idéia de o Estado ser o grande responsável pelos investimentos de um país, num país como o Brasil, não é das mais felizes. O sistema tributário utilizado para arrecadar os recursos destinados a tais gastos é distorcivo e caro, cobra-se muito da sociedade, mas ao final do processo os benefícios gerados não correspondem ao valor total daquilo que entrou. Perde-se muito no caminho, em função da burocracia ou da própria lentidão do Estado em conseguir levar os recursos para as áreas que necessitam. Embora a participação do Estado na economia seja importante em locais e mercados imperfeitos, não se deve levar isso ao extremo de o Governo ser o maior investidor. A tarefa do governo não é está. Sua tarefa é garantir o bom funcionamento das coisas e intervir somente naqueles mercados imperfeitos.

As políticas de redistribuição de renda somente serão eficientes se juntamente com elas forem tomadas medidas que visam reduzir a pobreza no longo prazo, como investimento em educação de qualidade, saúde e saneamento. Portanto não adianta distribuir riquezas sem antes investir em serviços básicos, caso contrário os benefícios serão apenas passageiros e logo as próximas gerações estarão em situação igual ou pior que a de seus pais. Assim programas como o Bolsa Família são bem vindos, ainda mais por contemplarem aqueles cujos filhos estudam e tem a vacinação em dia, mas a qualidade da educação que estas crianças recebem deveria também ser monitorada antes de tudo.

Muitas reformas estão sobre a mesa para discussão e sua necessidade é de conhecimento de todos, mas falta vontade política para levá-las adiante, algumas serão impopulares no curto prazo, mas trarão benefícios para as gerações futuras e de qualquer forma terão de ser feitas, talvez seja chegado o momento de uma reforma constitucional, pois a colcha de retalhos na qual esta foi transformada é extremamente ineficiente e traz grandes problemas para a administração pública, incluindo a

vinculação de receitas e benefícios previdenciários. Uma reforma pode ser custosa, mas necessária e alguém terá de fazer o ajuste em algum momento.

CONCLUSÃO

O governo Lula deve ter surpreendido muitas pessoas que estavam céticas quanto à capacidade de seu partido conseguir manter estabilidade econômica e devem ter ficado surpresos ao perceberem que na verdade o governo Lula optou por uma política de continuação. Continuação não continuísmo, o governo Lula foi autêntico em suas propostas, porém soube manter as rédeas da economia adotando práticas do antigo governo.

Sua proposta de ser um governo da reparação social, que quer reduzir as desigualdades no país, parecem funcionar e a aprovação recorde do Presidente é uma forte evidência disto, além da aprovação interna, Lula conta ainda com reconhecimento externo e suas políticas sociais viraram alvo de estudo das Nações Unidas.

Sem dúvida o governo conseguiu importantes realizações sob o mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, porém o custo de tais avanços foi uma elevação das despesas em todas as medidas e da carga tributária em contrapartida, o que permitiu ao seu governo garantir estabilidade fiscal e, por conseguinte, estabilidade macroeconômica.

Porém o financiamento da elevação das despesas através de elevação da carga tributária parece estar chegando ao seu limite, assim o governo será obrigado a diminuir o ritmo de expansão dos gastos ou buscar formas alternativas de financiamento. Uma carga tributária mais elevada sem uma contrapartida de investimentos públicos cobrará seu preço no futuro na forma de inflação ou escassez de serviços e bens.

É preciso, pois repensar a estratégia de gastos, repensar se o que realmente importa é a atividade de curto ou longo prazo e que tipo de país se quer no futuro. Um capaz de superar crises por estar em bases sólidas ou um país dependente de uma economia aquecida para conseguir sustentar seus gastos e com o Estado representando a maior parte do investimento.

BIBLIOGRAFIA

- WERNECK, ROGÉRIO L. F.; Além da Estabilização: Desafios da Agenda Fiscal; Texto para discussão nº 514; Departamento de Economia – PUC - Rio.
- WERNECK, ROGÉRIO L. F.; Setting Up a Modern Macroeconomic-Policy Framework in Brazil: 1993-2004; Departamento de Economia – PUC-Rio, 2007.
- GIAMBIAGI, FABIO; 18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008; Apresentação na Casa das Garças, Julho de 2008.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL; Relatórios: “Resultado do Tesouro Nacional”; Ministério da Fazenda - STN

