



ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR PLP 549/09 - (LIMITE DOS GASTOS COM PESSOAL DO SETOR PÚBLICO)

Análise do Projeto de Lei Complementar – PLP 549/09 (limite dos gastos com pessoal do setor público)

Em 2007, quando do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, o Governo Federal apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP 01/2007) com o intuito de estabelecer limite adicional para o aumento das despesas com pessoal da União. O Governo apontou como objetivo da proposta a redução, em percentual do PIB, da parcela de despesa corrente primária da União representada pelos gastos com pessoal e encargos sociais, abrindo caminho para mais investimentos e maior crescimento econômico. Pretendia-se com a medida, também, construir um cenário de maior garantia e previsibilidade fiscal dos investimentos federais.

O PLP 01/2007 não foi aprovado até o momento, continuando em tramitação na Câmara dos Deputados. Contudo, em dezembro de 2009, o Senado aprovou Projeto semelhante, o PLP 611/07, encaminhando-o para debate na Câmara dos Deputados como PLP 549/09. Esta nota analisa os potenciais impactos deste último projeto sobre a despesa com pessoal da União.

1. Síntese do Projeto

O Projeto de Lei 549/09 altera o artigo 71 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; ou LC 101, de 4 de maio de 2000), fixando, para um período de 10 anos (2010 a 2019) nova limitação das despesas de pessoal para cada esfera de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) e órgão da União, além dos limites já estabelecidos na LRF. Tal limitação permite incrementar a despesa de pessoal, sobre o executado no ano imediatamente anterior, até o limite da variação acumulada da inflação mais 2,5% ou a variação do PIB, valendo o que for menor¹. Note-se que tal limitação refere-se ao total da despesa de pessoal, não se aplicando diretamente à remuneração dos servidores.

Nesse limite não serão considerados os valores transferidos ao Distrito Federal para pagamento de pessoal e encargos sociais, bem como as sentenças judiciais associadas à folha de pessoal da União.

Serão admitidos excessos em relação ao limite quando decorrentes de:

- despesas resultantes das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2009 para fins de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental desde que acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e

¹ O índice de inflação adotado é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou o que vier a substituí-lo, verificado no período entre abril de um ano e março do ano imediatamente anterior.

quando se colocar como de caráter continuado sendo demonstrada a origem dos recursos para seu custeio; e

- despesas resultantes da substituição por servidor público concursado da mão de obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2009, desde que o montante acrescido na despesa total corresponda à redução em valor equivalente da respectiva despesa com contratação de mão de obra terceirizada.

O PLP 549 também propõe que, a partir do exercício financeiro de 2008, as despesas com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública não poderão exceder, em valores absolutos, a 1/4 (um quarto) dos percentuais estabelecidos para despesas com pessoal dos três poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União.

2. Abrangência das medidas e algumas comparações com o PLP 01/2007

O novo artigo que está sendo proposto incluir na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 71-A) aplicar-se-á somente à União, ainda que a LRF seja norma geral e destinada a todos os entes da Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 2º do art. 1º).

Diferentemente da atual limitação para as despesas de pessoal, que se refere à uma relação com a Receita Corrente Líquida, o novo limitador aplica-se à variação do montante do gasto em termos nominais. Os novos limites transitórios propostos não revogam nem suspendem, em princípio, os limites permanentes e prudenciais previstos na LRF, que permaneceriam válidos. Isto significa que a Despesa Líquida de Pessoal da União não pode ultrapassar a 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), havendo também uma margem prudencial a ser respeitada.

O período de ajuste é longo (10 anos), muito maior do que o período de três anos que constou como regra transitória da LRF.

As diferenças entre o PLP 01/2007 e o PLP 549/2009 são poucas. Atualizou-se o período de vigência das regras de controle adicional dos gastos - passando de 2007-2016 para 2010-2019 - mas manteve-se a sua duração em 10 anos.

A concepção de controle proposto foi mantida, embora com uma mudança importante. No PLP 01/2007, o incremento da folha de pessoal não poderia exceder à variação do IPCA mais 1,5% ao ano. Já no texto do PLP 549, este limite foi alterado para equivaler à variação do IPCA acrescida de 2,5% ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor. Além disso, o PLP 549 estabelece regra limitando o montante de despesas com obras, instalações, construção de sedes, reformas e ampliações, vinculando-as à própria despesa de pessoal.

Cabe observar que o texto não é preciso quanto à fórmula de cálculo do percentual máximo de aumento da despesa de pessoal, deixando de dizer se o acréscimo se dará por acumulação ou simples soma aritmética. Além disso, o PLP 549 não

esclarece qual taxa de crescimento do PIB será considerada, se a de crescimento nominal ou real.

Por omissão do texto do PLP, deduz-se que uma eventual insuficiência da variação do PIB em um determinado ano (abaixo de 2,5%) não será compensada em ano fiscal subsequente. Ou seja, dependendo das taxas anuais de crescimento do PIB real, o limite para aumento da despesa de pessoal (DP) poderá ficar abaixo do máximo de 2,5% ao ano, mesmo que haja crescimento médio superior a esta taxa no período decenal previsto no projeto.

As exceções à aplicação do limite - constituídas por eventuais impactos de legislação efetivada até o final de 2009, de despesas com pessoal e encargos do DF e de sentenças judiciais - foram mantidas. Não está claro, em relação aos efeitos financeiros decorrentes da legislação já efetivada, o entendimento da expressão “efetivada”, se significa ter sido aprovada, publicada ou posta em prática até 31 de dezembro de 2009 (por exemplo, quando cargos não tenham sido concretamente providos).

No PLP 549 permanece um lapso de tempo entre o período de apuração da despesa liquidada e o período utilizado para a apuração do IPCA (12 meses a partir de abril do ano anterior ao da despesa liquidada), o que pode gerar distorções. A defasagem foi justificada como uma forma de se reduzir incertezas na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO.

3. Limites em vigor

A Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece um limite para a despesa com pessoal no setor público, em relação à Receita Corrente Líquida, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Limites para as despesas com pessoal
Em % da Receita Corrente Líquida

Poder/Ente	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,9	49	54
Poder Legislativo	2,5	3	6
Poder Judiciário	6	6	-
Ministério Público	0,6	2	-
Total	50	60	60

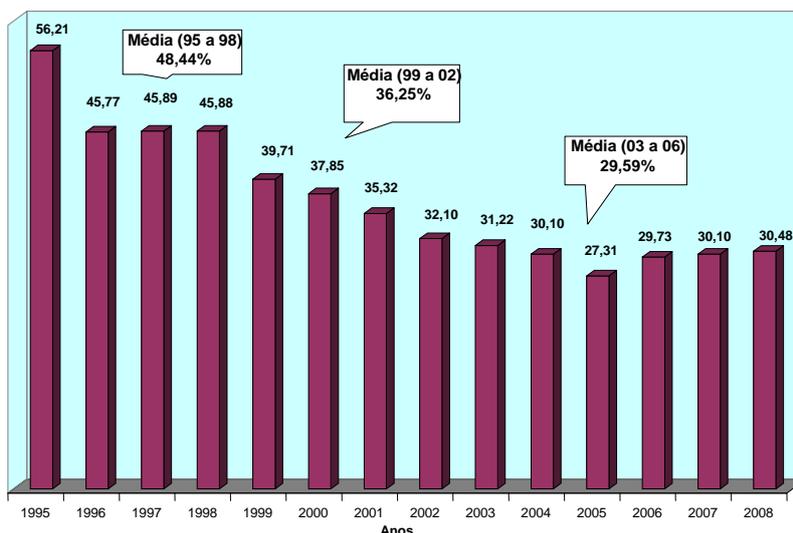
Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF estabelece, adicionalmente, um limite prudencial correspondente a 95% do limite, a partir do qual ocorrem sanções ao poder ou órgão.

A despesa com pessoal da União como proporção da RCL está bem abaixo dos limites máximo e prudencial estabelecidos pela LRF (Gráfico 1). Em 2005, tal relação atingiu seu menor valor, inferior a 30%, e permaneceu neste patamar entre 2004 e 2008

(último ano da série disponível). Este dado permite questionar a necessidade de limitação adicional na legislação para que se efetive o controle sobre a evolução da despesa.

GRÁFICO 1
Relação entre despesa de pessoal e
receita corrente líquida – 1995-2008 – em %



Fonte: MPOG – SRH – Boletim Estatístico de Pessoal.

4. O PLP e a remuneração dos servidores

Primeiramente, é necessário ressaltar que o PLP não assegura aos servidores qualquer reajuste em seus vencimentos, pois apenas autoriza a União a elevar suas despesas de pessoal dentro de determinado limite. Ou seja, não fica assegurada, sequer, a manutenção do valor real dos vencimentos, quanto mais sua elevação periódica em termos reais.

Em segundo lugar, as regras propostas não limitam diretamente a concessão de reajustes na remuneração de servidores ou de suas categorias.

Tampouco as regras implicam uniformização dos reajustes dos vencimentos entre as diferentes carreiras do serviço público. Fixando um limite global, fica facultado à Administração Pública aumentar os vencimentos de forma diferenciada entre as diversas carreiras do serviço público. Assim, teoricamente, a remuneração de algumas categorias poderia ser elevada acima da variação máxima estipulada, neste caso em detrimento de outras categorias de servidores que teriam seus vencimentos reajustados abaixo do mesmo limite.

A regra transitória que constou do art. 71 da LRF excluía dos limites então fixados os eventuais ganhos obtidos por conta da revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição. O PLP 549 não manteve essa ressalva, de modo que

aumento da despesa de pessoal em função de uma eventual revisão geral deverá se conter ao limite proposto.

O PLP 549 não exclui do computo do incremento da DP o chamado “crescimento vegetativo da folha”. Segundo algumas fontes, tal crescimento é de cerca de 5% ao ano, em termos nominais, enquanto outros o estimam em 1,5% ao ano. Embora não haja uma estimativa consensual e certa, é fato que as carreiras prevêem incrementos periódicos a todos os servidores, segundo regras de promoção definidos em lei.

Além disso, a proposta irá limitar significativamente o papel das Mesas de Negociações entre servidores e o Governo, comprometendo os esforços de tratar das questões do funcionalismo por meio do diálogo social entre as partes.

5. Crescimento econômico e gastos de pessoal

Originalmente, a proposição do PLP 549 não contém, em sua justificativa, projeções quanto à evolução da Despesa de Pessoal e encargos sociais da União. Quando da edição do PLP 01/2007, o Governo Federal expôs seus objetivos com a medida, indicando que:

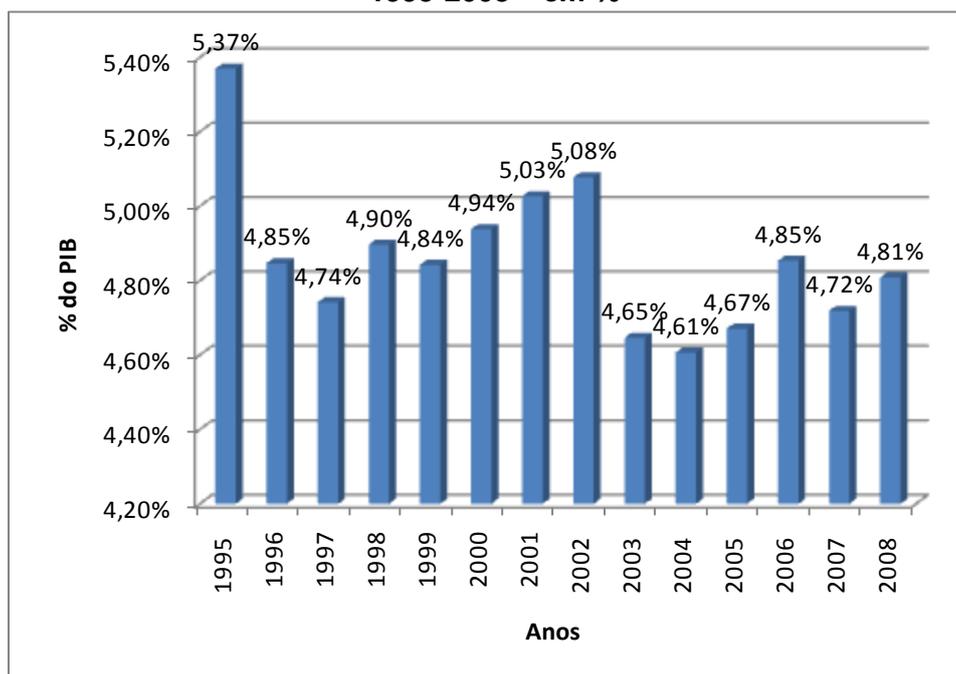
- a meta estabelecida em relação à Despesa de Pessoal da União era a de alcançar, em 2010, um valor equivalente a 4,7% do PIB. Tal sinalização representava o mais baixo patamar registrado ao longo do período de 1999 a 2010; e
- a média projetada do período entre 2007 a 2010 era de uma despesa de pessoal da ordem de 5% do PIB, próxima da média verificada entre 2003 a 2006 (4,9%), e abaixo da média verificada no intervalo de 1999 a 2002 (5,23%) que representou um momento em que os servidores tiveram muitas dificuldades quanto à concessão de reajustes pelo governo federal.

Como se pode ver pelo Gráfico 2, desde 2003 as DPs tem permanecido em patamar relativamente menor do que entre 1995-2002. Houve elevação na relação DP/PIB de 2004 a 2006, mas que não chegou a se situar em patamares superiores aos verificado no período anterior. A relação DP/PIB foi de, em média, 4,72% de 2003 a 2008, contra 4,92% entre 1995 e 2002. Mesmo que se desconsidere o ano de 1995, o primeiro período tem uma média acima do segundo.

Ou seja, a DP da União se manteve controlada como percentual do PIB, sem necessidade da imposição legal de limites adicionais aos atualmente em vigor.

A proposta do PLP 549 terá como resultado a redução dos gastos com pessoal da União como proporção do PIB. Se aprovado o PLP 549, a DP ficará limitada não mais pela evolução da RCL, mas sim por uma fração da variação do PIB - despesa liquidada do ano anterior, mais inflação e um crescimento da folha de pagamentos de no máximo 2,5%.

GRÁFICO 2
Despesa de pessoal da União como proporção do PIB
1995-2008 – em %



Fonte: STN – Acompanhamento da Despesa de Pessoal. IBGE
 Cálculo e elaboração: DIEESE

Há que se atentar para o fato de que a medida exclui os ganhos decorrentes do crescimento real do PIB superiores a 2,5%. Mas, por outro lado, quando o crescimento do PIB é mais vagaroso, tal ritmo será também aplicado à despesa com pessoal e encargos sociais. Ou seja, na melhor das hipóteses poderá haver um aumento real de 2,5%, ou na mesma variação do PIB quando este tiver menor dinamismo.

Fazendo uma análise retrospectiva, nos últimos 10 anos, o PIB teve variação real acumulada de 38,5%. Nota-se que em três anos o crescimento real do PIB ficou abaixo de 2,5% e nos oito restantes, acima deste percentual. Se o PLP 549 tivesse vigorado no período, o limite máximo para incremento da DP teria sido de 13,71% a menos do que o crescimento do PIB (Tabela 1).

Considerando as expectativas de que o país esteja atravessando um ciclo de crescimento sustentado de longo prazo, bem diferente da dinâmica de crescimento lento do início da década, o PLP 549 irá determinar uma forte redução da relação DP/PIB.

TABELA 1
Taxa de crescimento do PIB e
limite do PLP 549 se aplicado ao período 2000-2009

ANO	Taxa de crescimento do PIB (%)	Limite do PLP 549 – acima do IPCA
2000	4,3	2,5
2001	1,3	1,3
2002	2,7	2,5
2003	1,1	1,1
2004	5,7	2,5
2005	3,2	2,5
2006	4,0	2,5
2007	6,1	2,5
2008	5,1	2,5
2009	-0,2	0,0
TOTAL	38,5	21,8

Fonte: IBGE.

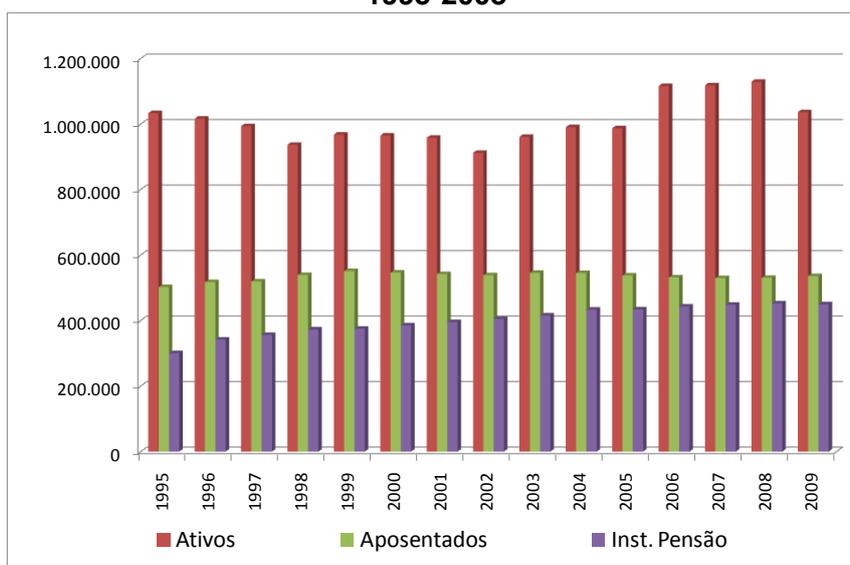
Neste aspecto, a utilização da RCL como referência para limitação dos gastos com pessoal na administração pública, tal como hoje ocorre, permite que tais gastos acompanhem, entre outros fatores, a evolução do crescimento real do PIB. É sabido que as receitas tributárias têm uma relação íntima com o nível de atividade econômica, e com a eficiência na arrecadação e estrutura tributária. Assim, num cenário futuro de crescimento econômico como o atual, e de formalização da economia, pode-se esperar que a RCL tenha um desempenho favorável. Isto permitiria haver também expansão das despesas de pessoal sem comprometer os limites previstos na LRF bem como mantendo inalterada sua relação com o PIB.

6. Limitação dos gastos e quadro de pessoal

Em função das políticas de privatização e desmonte do serviço público levadas a cabo na década de 90 e começo dos anos 2000, o quantitativo de pessoal da União veio sendo reduzido ao longo dos anos, tanto em termos absolutos quanto sobretudo em relação ao crescimento populacional. Apenas nos últimos anos houve um esforço em reverter tal trajetória, no sentido de reestruturar o Estado e readequar a prestação de serviços públicos às necessidades da sociedade.

Como mostra o Gráfico 3, entre 1995 e 2002 o número de servidores ativos da União foi reduzido. Somente a partir de 2003, e mais significativamente de 2006, é que se voltou a ter um quadro de funcionários ativos nos mesmos níveis de 1995. A tendência de aumento do pessoal aposentado se sucedeu a uma certa estabilidade, enquanto se nota um contínuo aumento do número de pensionistas até 2007, passando a estabilizar-se a partir daí.

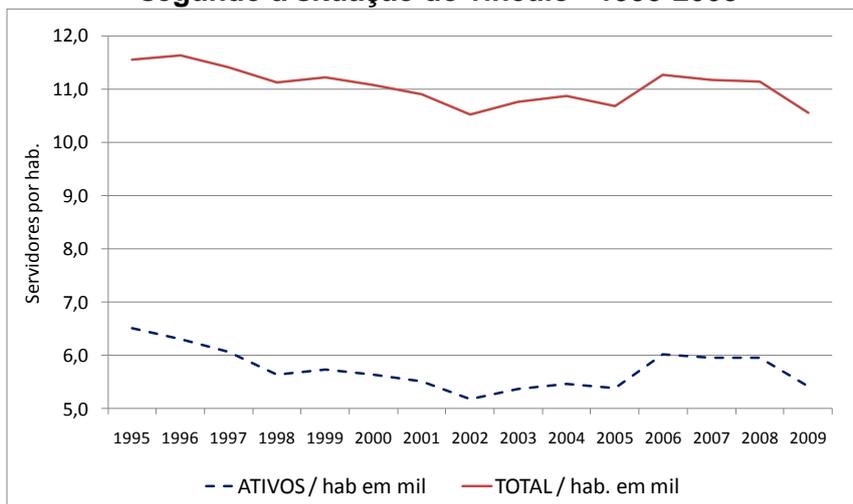
GRÁFICO 3
Quantitativo de pessoal da União segundo a situação do vínculo
1995-2008



Fonte: MPOG - Secretaria de Recursos Humanos – Boletim estatístico
 Elaboração: DIEESE

Quando se considera o crescimento populacional, fica evidente que o quadro de pessoal está em relativo declínio. A razão entre o número de servidores e o de habitantes teve uma pequena elevação em 2006, mas não foi recuperado o patamar existente em 1995 (Gráfico 4). Desde então, a população aumentou em 20,5%, contra 10,1% de crescimento no quadro de pessoal total e de apenas 2,7% no total de servidores ativos.

GRÁFICO 4
Quantitativo de pessoal da união por habitante
segundo a situação do vínculo - 1995-2008



Fontes: MPOG - Secretaria de Recursos Humanos - Boletim estatístico
 IBGE
 Cálculo e elaboração: DIEESE

Portanto, há espaço e necessidade de ampliação do número de servidores para fazer face à demanda represada por serviços públicos e para melhorar a qualidade dos serviços atualmente prestados. Além disso, deve-se considerar a necessidade de

substituição dos servidores que se aposentarem por pessoal ativo. E, por fim, é preciso responder às demandas geradas pelo crescimento populacional, estimado em 0,73% ao ano, em média, nos próximos 10 anos, segundo o IBGE.

Neste sentido, ao limitar o incremento da DP total da União, o PLP 549 poderá ter impactos sobre a dimensão do quadro de pessoal, tornando difícil que os de objetivos de universalização e melhoria da qualidade dos serviços públicos sejam atingidos.

7. Avaliação da repercussão do PLP 549 em retrospectiva

É bastante difícil fazer uma projeção segura do comportamento das variáveis componentes do PLP 549 para os próximos 10 anos. Assim, uma maneira de avaliar a potencial repercussão do PLP 549 sobre a evolução da DP da União é considerar seus efeitos caso estas determinações estivessem em vigor no passado. Tomando as taxas de inflação e do PIB dos últimos oito anos, e projetando hipoteticamente a evolução das despesas de pessoal, conclui-se que as regras do PLP 549 teriam limitado o aumento da DP colocando-a muito abaixo dos níveis correntes.

Na Tabela 3 são calculados os limites para aumento da despesa com pessoal caso as regras propostas no PLP 549 estivessem em vigor desde 2001. Respeitando estes limites, foi construída uma série hipotética de despesas partindo dos valores realizados em 2001. A tabela apresenta, ainda, os valores efetivamente realizados no período, a variação anual e a relação dos valores hipotéticos com os efetivos.

A tabela mostra que a despesa de pessoal da União no período analisado teve variação anual superior ao limite do PLP 549 em todos os anos, com exceção de 2003-2004. Com isto, se fossem aplicadas as regras propostas, as despesas teriam sido limitadas a R\$ 122 milhões em 2009, o que é 78,0% do que foi efetivamente aplicado em pessoal naquele ano.

TABELA 3
DESPESA DE PESSOAL DA UNIÃO REALIZADA E PROJETADA COM
APLICAÇÃO DAS REGRAS DO PLP 549/09 – 2001-2009

Mês/Ano	IPCA Variação anual até março (ano t-1)	Taxa de crescimento real do PIB (ano t-1)	Limite de aumento da DP	DP da União hipotética (A)	DP efetiva		Despesa hipotética em relação à despesa efetiva (C=A/B)
					R\$ Mil (B)	% variação	
2001	6,92%	4,30%	9,60%	59.881	60.564	10,8%	98,9%
2002	6,44%	1,30%	7,82%	64.566	68.826	13,6%	93,8%
2003	7,75%	2,70%	10,44%	71.308	72.448	5,3%	98,4%
2004	16,57%	1,10%	17,86%	84.041	81.806	12,9%	102,7%
2005	5,89%	5,70%	8,53%	91.213	91.793	12,2%	99,4%
2006	7,54%	3,20%	10,22%	100.539	104.707	14,1%	96,0%
2007	5,32%	4,00%	7,96%	108.537	115.441	10,3%	94,0%
2008	2,96%	6,10%	5,53%	114.540	133.015	15,2%	86,1%
2009	4,73%	5,10%	7,35%	122.955	157.710	18,6%	78,0%
TOTAIS 2001-2009	84,9%	38,8%	125,04%			188,65%	

Fontes: IBGE. Ministério da Fazenda. Demonstrativo de Acompanhamento da Despesa com Pessoal.

Obs: : o percentual máximo de aumento da DP foi calculado por acumulação geométrica, apesar de que o PLP 549 não define o método de cálculo.

Elaboração e cálculos: DIEESE – ER-DF.

No período considerado, houve a seguinte variação média anual dos critérios utilizados pelo PLP:

- IPCA-IBGE = 7,07% ao ano
- PIB ano (t – 1) = 3,71% ao ano

Por outro lado, o limite aplicável ao aumento da DP foi de 9,43% ao ano. Descontando-se a variação média do IPCA, restariam 2,21% ao ano para aumentos reais da DP, o que é menos do que a taxa de crescimento real do PIB.

Sob outra perspectiva, em igual período, se for descontado do limite de aumento da DP, a variação do IPCA de 7,07% a.a. e o aumento da população de 1,28% a.a., restariam um percentual de 0,92% a.a para as necessidades de recursos para pessoal da União.

Ou seja, a aplicação do PLP 549 teria limitado o aumento da DP da União neste período a, no máximo:

1. Manter o valor real da remuneração dos servidores frente ao aumento dos preços;
2. permitir um aumento do quadro de pessoal compatível com o crescimento populacional (quando na verdade houve redução do quadro de pessoal no período); e
3. dedicar 0,92%, para todas outras finalidades possíveis, inclusive atender ao crescimento vegetativo da folha.

Sendo assim, considerando que o crescimento vegetativo da folha de pessoal é de 1,5% ao ano, o PLP 549/09 teria inviabilizado a manutenção do quadro de pessoal ou

a manutenção do valor real da remuneração dos servidores ou a aplicação dos planos de carreiras do serviço público.

8. Conclusões

Em síntese, pode-se dizer que:

- o PLP 549 reproduz, com algumas alterações, o PLP 01/2007, que visava estabelecer limites adicionais às DP da União;
- a principal alteração é substituir o limite real (acima do IPCA-IBGE) de 1,5% por 2,5% ou a taxa de crescimento do PIB, prevalecendo o menor percentual;
- sendo impossível prever o comportamento do PIB em um período tão extenso, não se pode afirmar que o do PLP 549 será maior ou menor do que o do PLP 01;
- há pontos indefinidos no PLP 549, tais como a taxa de crescimento do PIB que será considerada, a forma de cálculo do limite máximo de aumento da DP, com exceção da legislação já aprovada até 31/12/2009;
- na vigência dos atuais limites estabelecidos na LRF, observou-se o limite atualmente em vigor na redução da DP/RCL e na preservação da relação DP/PIB;
- o PLP 549 irá certamente provocar a redução significativa da relação DP/PIB;
- os servidores não terão garantida a preservação do valor real dos seus vencimentos, bem como sua elevação de acordo com o desempenho econômico geral e, notadamente, do setor público;
- a norma pode levar a disputas entre setores do funcionalismo pela parcela de incremento da DP autorizada;
- as demandas dos servidores públicos podem não ser atendidas em função dos limites adicionais impostos, ainda que compatíveis com as disposições da LRF; e
- a via do diálogo social e da negociação coletiva em curso não está sendo valorizada pelo PLP 549.

Pelo exposto, as normas do PLP 549 implicarão em que o Governo Federal tenha dificuldades em manter o valor real dos vencimentos dos servidores federais ao mesmo tempo em que atenda as necessidades de crescimento vegetativo da folha de pessoal e mantenha e recomponha o quadro de pessoal da União ao menos para acompanhar o crescimento populacional.

Fontes consultadas

- DIEESE. Subseção DIEESE/CUT e Subseção DIEESE/CONDSEF. Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (limite dos gastos com pessoal do setor público). s/dt. Mimeo.
- IBGE. Revisão 2008 – Projeção da população do Brasil. http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/subtema.php?idsubtema=125
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Relatório de Gestão Fiscal Consolidado. vv.nn. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOURO NACIONAL. Relatório de Acompanhamento da Despesa com Pessoal. Dezembro/2009. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal. Vários números. http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm
- PESSOA, Eneuton et alli. Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente. IPEA, Brasília. 19º Comunicado da Presidência do IPEA. www.ipea.gov.br
- SENADO FEDERAL. Comissão Diretora. Parecer nº 2.702, de 2009. Redação final do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 - Complementar.
- SENADO FEDERAL. Parecer nº, De 2007. Da Comissão de assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 – Complementar, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.