



Número 44  
Maio de 2007

## **O PAC e a questão dos servidores:**

**Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Limite dos Gastos com pessoal do setor público)**

# O PAC e a questão dos servidores: Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Limite dos Gastos com pessoal do setor público)

## Introdução

Em janeiro, o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um conjunto de 37 medidas que objetivam contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país. Para tanto, o programa propõe o aumento do investimento em infra-estrutura; estímulo ao financiamento e ao crédito; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e adoção de medidas fiscais de longo prazo.

O PAC constitui-se, assim, um conjunto articulado de ações na área econômica, através das quais o governo estabelece metas para o crescimento (5% ao ano). Parte dessas medidas tem impacto mais direto sobre os trabalhadores, principalmente as que dizem respeito ao Salário Mínimo, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), à Previdência Social e à remuneração dos servidores públicos federais.

Com relação aos servidores, um dos itens mais controversos refere-se ao Projeto de Lei complementar que acresce dispositivo à Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) de 4 de maio de 2000, cujo conteúdo e impacto sobre os servidores são objetos desta Nota Técnica.

## O projeto de lei

O Projeto de Lei propõe fixar, para o período de 10 anos (2007 a 2016), 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal limitação consiste em só permitir o acréscimo, à despesa de pessoal do ano anterior, da variação acumulada **da inflação mais 1,5%**<sup>1</sup>. Note-se que tal limitação refere-se a toda a despesa de pessoal, não se aplicando aos trabalhadores individualmente.

Nesse limite não estão considerados os valores transferidos ao Distrito Federal para pagamento de pessoal e encargos sociais, nem aos vinculados às sentenças judiciais que são associadas à folha de pessoal da União.

Serão admitidos excessos em relação ao limite nos anos subseqüentes quanto:

---

<sup>1</sup> Acrescer ao valor liquidado no ano anterior, a título de despesas de pessoal, a correção pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou o que venha a substituí-lo, verificado no período entre abril de um ano e março do ano imediatamente anterior, mais cerca de 1,5%.

- às despesas resultantes das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2006 para fins de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. É condição que essas alterações sejam acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário - financeiro para o exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes, e ainda quando se colocar como de caráter continuado, com demonstração da origem dos recursos para seu custeio.
- às despesas resultantes da substituição por servidor público concursado da mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2006, desde que o montante acrescido na despesa total corresponda à redução em total equivalente ao da respectiva despesa com contratação de mão-de-obra terceirizada.

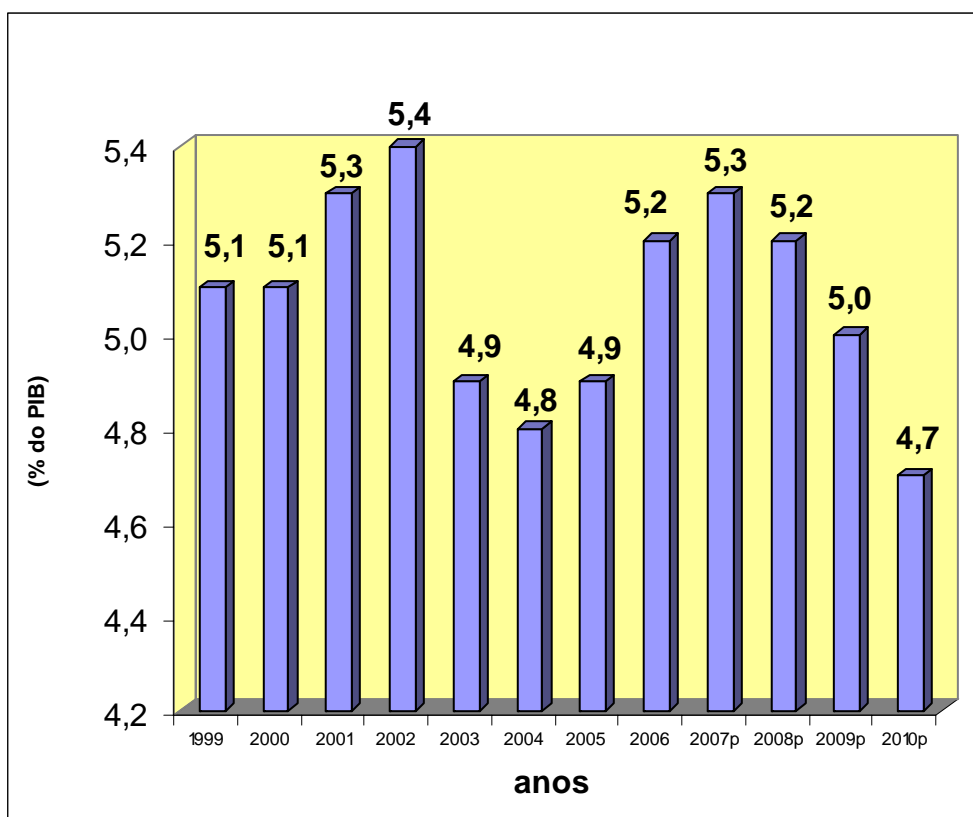
## Impactos financeiros

Do ponto de vista das contas públicas, com ênfase nas despesas com pessoal, vale ressaltar os seguintes impactos financeiros decorrentes do PLP 1/2007:

- **Relação despesa com pessoal e PIB**
  - A meta estabelecida em relação à Despesa de Pessoal da União é alcançar, em 2010, um valor equivalente a 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB). Nesse caso, tal sinalização representará o mais baixo patamar registrado ao longo do período de 1999 a 2010.
  - A média projetada para o período 2007 a 2010 é de uma despesa de pessoal da ordem de 5% do PIB, próxima à média verificada entre 2003 a 2006 (4,9%). No entanto, este percentual fica abaixo da média registrada 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 (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1**  
**Despesa de pessoal da União**  
**Brasil – 1999-2010<sup>(1)</sup>**

(em %)



Fonte: Ministério da Fazenda

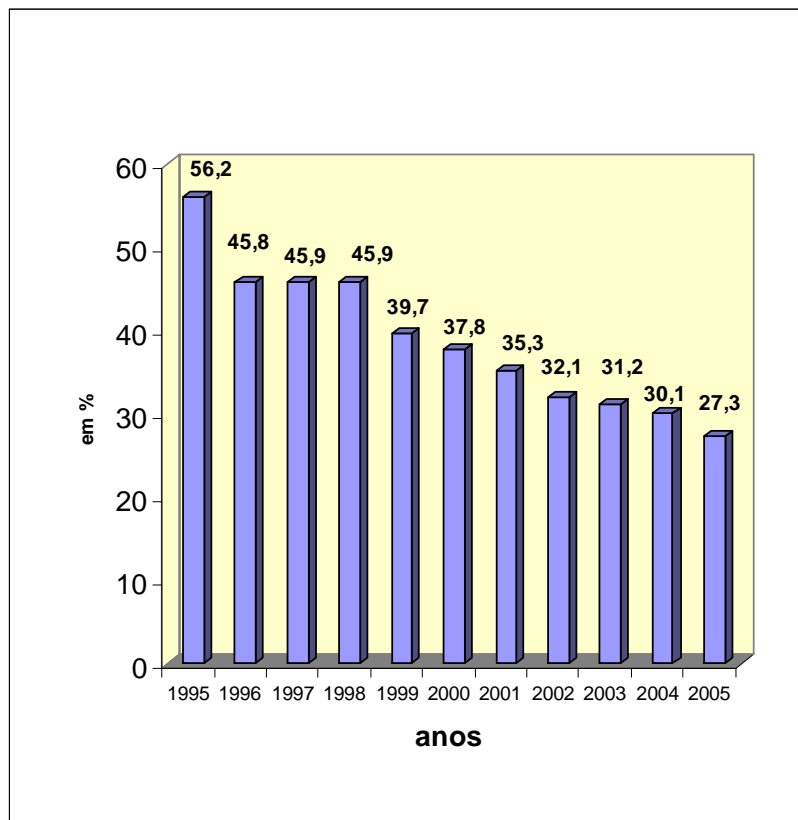
Nota: (1) 2007p a 2010p= despesa projetada pelos autores do PAC

- **Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida**
- A **relação entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida<sup>2</sup>**, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento de setembro de 2006<sup>3</sup>, ficou, em 2005, em **apenas 27,3%**. Desde 1995, quando estava em 56,2%, o percentual vem declinando ano a ano (Gráfico 2), mostrando, assim, que os gastos com pessoal estão longe de representar o grande problema das contas públicas da União.

2 A Receita Corrente Líquida do Governo Federal equivale às receitas menos as transferências a estados e municípios, a contribuição para o PIS/PASEP e os benefícios previdenciários do INSS.

3 Para elaboração desse estudo, a última publicação disponibilizada pelo Governo foi relativa ao do mês de setembro/06.

**GRÁFICO 2**  
**Relação entre despesa com pessoal e receita corrente líquida da união**  
**Brasil – 1995-2005**



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão

• **Evolução da Despesa com Pessoal para os próximos anos**

- O Ministério do Planejamento divulgou, recentemente, informações sobre os gastos com pessoal e encargos sociais no período de 1995 a 2012, contemplando, inclusive, a projeção dos valores a partir de 2008, segundo o novo critério estabelecido pelo PLP 01/2007 - Projeto de Lei Complementar (Tabela 01). Tais informações projetam, para os próximos anos, uma variação no total de gastos com pessoal e encargos sociais do valor de R\$ 128,4 bilhões, em 2007, para R\$ 153,4 bilhões, em 2012, o que representa uma elevação de 19,4% nesse período.
- Para o Legislativo, os gastos previstos para 2012 são da ordem de R\$ 6,2 bilhões, ou ainda, R\$ 157,3 milhões a mais que para 2007.
- Para o Poder Judiciário e Ministério Público da União (MPU) a estimativa é de que seja R\$ 6,5 bilhões superior a de 2007, o que representa 35% a mais que o valor do referido ano.
- Com relação ao Poder Executivo, a variação projetada é de aproximadamente 15% em igual período, já que em 2012 o valor previsto é de R\$ 109,3 bilhões, o que resulta em uma média anual de 2,8% de incremento no período de 2007 a 2012.

- Na distribuição ano a ano, os incrementos percentuais previstos são bastante diferenciados. Nos anos de 2008 e 2009, os índices são mais elevados pois para este período estão previstos reajustes parcelados em conformidade com as Leis aprovadas no final de 2006. Quanto aos demais anos, os índices são bem inferiores, com o agravante de não contemplarem, sequer, as inflações previstas para os períodos posteriores a 2007 (Tabela 02).

**TABELA 1**  
**Gastos projetados com pessoal e encargos sociais**  
**Brasil - 2007 a 2012**

(R\$ Milhões correntes)

Critério	Anos	Legislativo	Judiciário + MPU	Executivo	Sentenças judiciais + Transferências ao GDF	TOTAL
PLO <sup>(1)</sup>	2007	6.076,4	18.640,5	95.150,9	8.498,9	128.366,7
Projeção – critério PLC <sup>(2)</sup>	2008	5.921,4	21.503,4	102.119,0	9.215,5	138.759,3
	2009	6.050,3	24.028,3	104.927,9	9.995,1	145.001,6
	2010	6.110,8	24.480,6	106.507,3	10.843,4	147.942,1
	2011	6.171,9	24.939,2	107.960,8	11.788,8	150.860,7
	2012	6.233,7	25.188,6	109.275,4	12.648,8	153.346,5

Fonte: Ministério do Planejamento ([http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_LRF.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf))

Elaboração: Subseção DIEESE - Condsef.

Notas: (1) PLO = Projeto de Lei Orçamentária.

(2) com incorporação dos impactos das reestruturações 2006 nos exercícios seguintes

**TABELA 2**  
**Projeção das variações percentuais anuais dos gastos com**  
**pessoal e encargos sociais**  
**Brasil - 2007 a 2012**

(em %)

Critério	Anos	Legislativo	Judiciário + MPU	Executivo	Sentenças judiciais + Transferências ao GDF	TOTAL
PLO <sup>(1)</sup>	2007	-	-	-	-	-
Projeção – critério PLC <sup>(2)</sup>	2008	-	15,4	7,3	8,4	8,1
	2009	2,2	11,7	2,8	8,5	4,5
	2010	1,0	1,9	1,5	8,5	2,0
	2011	1,0	1,9	1,4	8,7	2,0
	2012	1,0	1,0	1,2	7,3	1,6

Fonte: Ministério do Planejamento ([http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_LRF.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf))

Elaboração: Subseção DIEESE - Condsef.

Notas: (1) PLO = Projeto de Lei Orçamentária.

(2) com incorporação dos impactos das reestruturações 2006 nos exercícios seguintes

**Tabela 03**  
**Despesa com Pessoal e Encargos Sociais – Poder Executivo - 2007 a 2012**

(R\$ Milhões correntes)

<b>Critério</b>	<b>Anos</b>	<b>Executivo</b>	<b>Despesas a mais (anuais)</b>	<b>Despesas a mais - anuais (acumulado)</b>
PLO <sup>(1)</sup>	2007	95.150,9	-	-
Projeção – critério PLC <sup>(2)</sup>	2008	102.119,0	6.968,1	6.968,1
	2009	104.927,9	2.808,9	9.777,0
	2010	106.507,3	1.579,4	11.356,4
	2011	107.960,8	1.453,5	12.809,9
	2012	109.275,4	1.314,6	14.124,5

Fonte: Ministério do Planejamento ([http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_LRF.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf))

Elaboração: Subseção DIEESE - Condsef.

Notas: (1) PLO = Projeto de Lei Orçamentária.

(2) com incorporação dos impactos das reestruturações 2006 nos exercícios seguintes

- **Evolução das despesas com pessoal e encargo em relação ao limitador estabelecido pelo PLP 01/2007:**
  - O gasto total com pessoal (Executivo, Legislativo, Judiciário e MPU), excetuando os anos de 1997 e 2003, cresceu sempre acima do IPCA+1,5% (Tabela 4).
  - O crescimento dos gastos com pessoal do Executivo ficou abaixo do IPCA+1,5% somente em 1997 e 2003. Para o Legislativo, o mesmo ocorreu somente em 2000 e, para o Judiciário e MPU, somente nos anos de 2001 e 2003.
  - O Executivo é o que apresenta menor crescimento e o Judiciário e MPU o maior incremento dos gastos com pessoal entre 1997 e 2006.

**Tabela 4**  
**Diferença entre o % de crescimento das Despesas de Pessoal em relação ao limite proposto pelo PLP 01/2007 – 1997/2006**

<b>Ano</b>	<b>IPCA + 1,5%</b>	<b>Diferença entre o % de crescimento das Despesas de Pessoal em relação ao % proposto pelo PAC</b>			
		<b>Executivo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Judiciário+MPU</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1997</b>	10,62%	-6,82%	7,88%	22,18%	-1,72%
<b>1998</b>	6,09%	0,81%	0,61%	16,21%	0,91%
<b>1999</b>	4,57%	2,23%	2,23%	3,93%	3,63%
<b>2000</b>	8,52%	3,88%	-4,42%	14,78%	4,38%
<b>2001</b>	8,04%	3,16%	11,56%	-1,04%	4,36%
<b>2002</b>	9,37%	5,53%	11,03%	9,23%	5,23%
<b>2003</b>	18,32%	-14,42%	1,08%	-10,22%	-13,02%
<b>2004</b>	7,48%	4,32%	6,82%	8,22%	5,72%
<b>2005</b>	9,15%	2,35%	8,45%	5,15%	2,95%
<b>2006</b>	6,90%	5,80%	9,80%	11,00%	7,80%

Fonte: Projeto de Lei Complementar

Elaboração: Subseção DIEESE-CUT

Obs. a) O IPCA considerado é de abril – março;

b) Inclui sentenças judiciais e transferências ao GDF

## Conseqüências do PLP 01/2007

Estas medidas restritivas do gasto com pessoal têm implicações para o funcionalismo público federal que merecem ser destacadas:

- As estimativas são de que as despesas de pessoal têm, hoje, um crescimento vegetativo da ordem de 1,5%, decorrente da progressão nos planos de carreira e do pagamento de adicionais por tempo de serviço (anuênios), entre outras verbas salariais. Assim, a proposta de crescimento da folha em 1,5% acima da inflação pode, na melhor das hipóteses, significar a mera manutenção da situação atual.
- Tal medida inviabiliza a recuperação das perdas passadas, tanto do primeiro mandato do atual governo, como, ainda, no governo anterior.
- Nota-se que tal limitação refere-se a toda a despesa de pessoal, não se aplicando aos trabalhadores individualmente. Deste modo, pode-se supor a ocorrência de aplicação diferenciada dos recursos previstos neste dispositivo, segundo grupos e áreas do funcionalismo.
- Da mesma forma, a margem para a realização de despesas com novos Planos de Cargos e Salários, bem como para a contratação de novos servidores, ficará comprometida.
- Segundo o próprio governo, com a diminuição da margem de negociação, as categorias que tiveram recuperação salarial no atual governo podem ter menos que a inflação ou nenhum reajuste daqui para frente.
- Segundo informações da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, em 2007 estavam previstas 28,7 mil novas vagas. Destas, 13,5 mil seriam para substituir terceirizados, que, no caso, fazem parte da exceção do limite. As outras 15,2 mil novas vagas estariam, dessa forma, comprometidas, pois teriam que se ajustar à regra de limite. Sendo assim, pode ocorrer que o governo tenha que escolher entre aumentar salários ou fazer contratações.
- Não se deve descartar a hipótese de que medidas semelhantes sejam adotadas por estados e municípios.
- A proposta de Projeto de Lei, pela limitação que impõe e a forma como é apresentada, restringe significativamente o papel da Mesa Nacional de Negociação, que foi uma experiência desenvolvida no primeiro mandato do governo.

## Considerações finais

Sobre este limitador de despesas com pessoal, cabe ainda destacar:

- Diferentemente das medidas para o salário mínimo e para a atualização da tabela do Imposto de Renda, que também têm parâmetros previamente fixados, esta proposta do limitador das despesas de pessoal dos três poderes da União não foi objeto de

negociação com as entidades representativas dos trabalhadores. A adoção do limitador deixou de lado o diálogo e as negociações desenvolvidas na Mesa Nacional de Negociação Permanente.

- Os reajustes salariais não deverão ser lineares, mesmo porque, o governo alega que irá manter a postura de negociar separadamente com cada categoria, o que pode estimular a disputa por recursos entre as categorias e trazer, assim, novos obstáculos para negociações conjuntas de reajuste.
- Se o PAC representa a retomada da iniciativa de desenvolvimento pelo Estado, e, por conseguinte, requer pessoal qualificado para implementá-lo em seus diversos níveis, ao propor o limitador, ele cria restrições para o fortalecimento do próprio Estado, praticamente impedindo a valorização do atual quadro do funcionalismo e engessando novas contratações. Alguns exemplos concretos ajudam a ilustrar este argumento, uma vez que, se o PAC almeja promover obras como hidrelétricas, será preciso aumentar a contratação em órgãos como o Ibama; se pretende aumentar o emprego em áreas como a construção civil, haverá necessidade de aumentar o número de fiscais do Ministério do Trabalho, entre outros.
- O limitador acaba por criar parâmetro para as três esferas de governo (executivo, judiciário e legislativo) e provavelmente será seguido pelos demais níveis de governo (estadual e municipal), sem qualquer negociação prévia com as partes envolvidas.
- O PAC abre uma importante oportunidade para que o governo apresente uma proposta de negociação coletiva para os servidores, de forma a aliar planejamento, eficiência, democratização e valorização do serviço público. Uma boa medida nesta direção seria o governo tomar a iniciativa de encaminhar a proposta desenvolvida no âmbito da Câmara Setorial dos Serviços Públicos, que regulamenta a negociação para as três esferas federal, estadual e municipal.

## **DIEESE**

### **Direção Executiva**

João Vicente Silva Cayres – Presidente  
Sind. Metalúrgicos do ABC  
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente  
STI. Metalúrgicas de Osasco  
Tadeu Moraes de Sousa - Secretário  
STI. Metalúrgicas de São Paulo  
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor  
SEE. Bancários de São Paulo  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI. Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
APEOESP  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sind. Energia Elétrica da Bahia  
Levi da Hora – Diretor  
STI. Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Asseio e Conservação  
do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre  
Célio Ferreira Malta – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Guarulhos  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
CNTT/CUT

### **Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de desenvolvimento e estudos  
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais

### **Equipe técnica**

Fausto Augusto Junior  
Jefferson José da Conceição  
Lílian Arruda Marques  
Max Leno de Almeida  
Patrícia Toledo Pelatieri  
Iara Heger (revisão)