

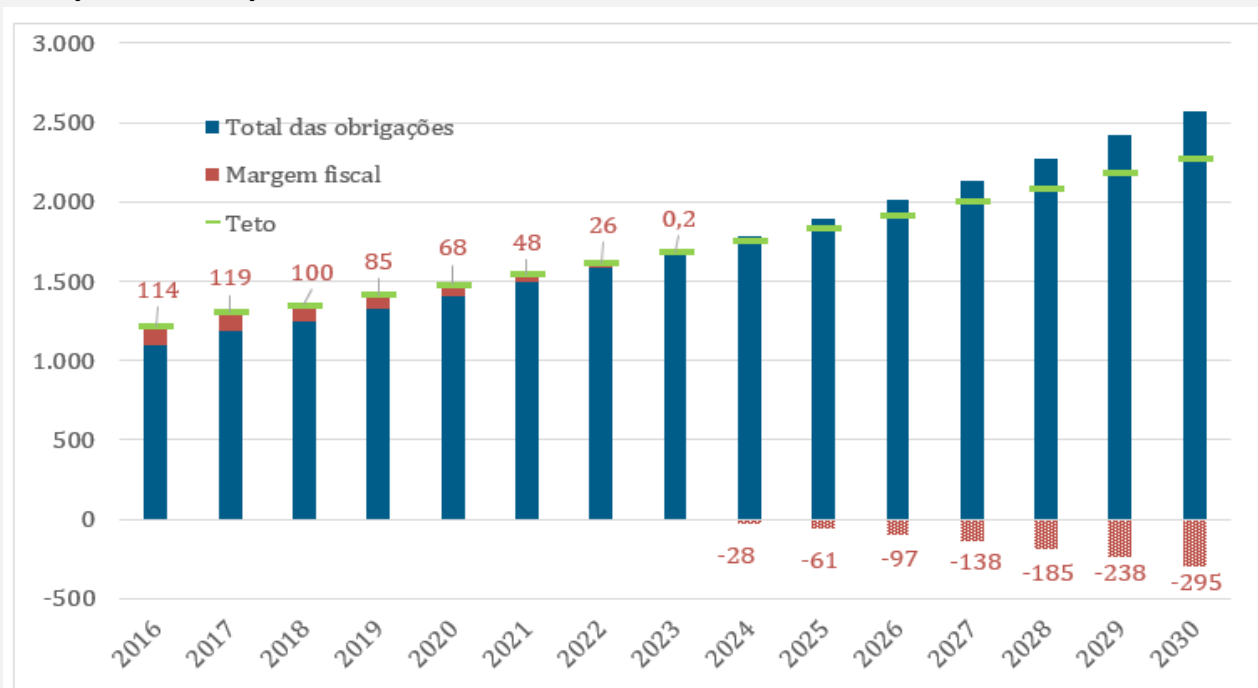
Box. Mais um olhar sobre a margem fiscal da União

No RAF de maio¹, calculamos a margem fiscal, uma medida do volume de despesas que ainda poderiam ser executadas pelo Executivo federal após o pagamento das despesas obrigatórias, sem que fosse ultrapassado o teto constitucional para as despesas primárias da União (Emenda Constitucional nº 95, de 2016). Esse valor, portanto, é obtido pela diferença entre o referido teto e o total das despesas que constituem obrigações para a União.

A margem, por construção, é diferente da soma das despesas discricionárias, pois neste conjunto há despesas que deverão ser executadas para efeito de cumprimento das aplicações mínimas em saúde e educação. No cálculo proposto, também nos limitamos à margem fiscal do Poder Executivo, excluindo, nesse sentido, as despesas discricionárias dos demais Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União.

Essa medida é relevante pois, a persistir o crescimento recente das despesas obrigatórias da União – na média, superior à inflação – e considerando nosso cenário-base² (conforme Seção 2), a margem fiscal deve se tornar negativa em 2024. Na prática, uma margem fiscal negativa apenas diz que o total das obrigações do governo excede o limite das despesas primárias. Em 2017, a margem fiscal deve ser da ordem de R\$ 119 bilhões, ou apenas 9% do total de despesas sujeitas ao teto.

EVOLUÇÃO DAS OBRIGAÇÕES E DA MARGEM FISCAL DA UNIÃO – 2016 A 2030



Fonte: Tesouro Nacional e Siga Brasil (valores realizados) e IFI (projeções). Elaboração: IFI.

Vale observar que, além das despesas obrigatórias, há um grupo de despesas que, mesmo sendo discricionárias, devem ser executadas, pois dizem respeito ao funcionamento dos órgãos públicos, a políticas públicas de responsabilidade do Estado ou a investimentos com contratos ainda em execução.

Estima-se que esse grupo compreenda despesas da ordem de R\$ 75 bilhões em 2017. Isso porque, nesse ano, diante de uma necessidade de redução nas despesas discricionárias da ordem de R\$ 58 bilhões, foram inicialmente (avaliação do primeiro bimestre) contingenciados R\$ 42 bilhões, sob alegação de que a limitação de R\$ 58 bilhões teria impacto no funcionamento das políticas públicas. Portanto, o contingenciamento de R\$ 42 bilhões, que incidiu sobre uma margem fiscal de R\$ 119 bilhões, sugere que o governo teria dificuldade de executar despesas da margem

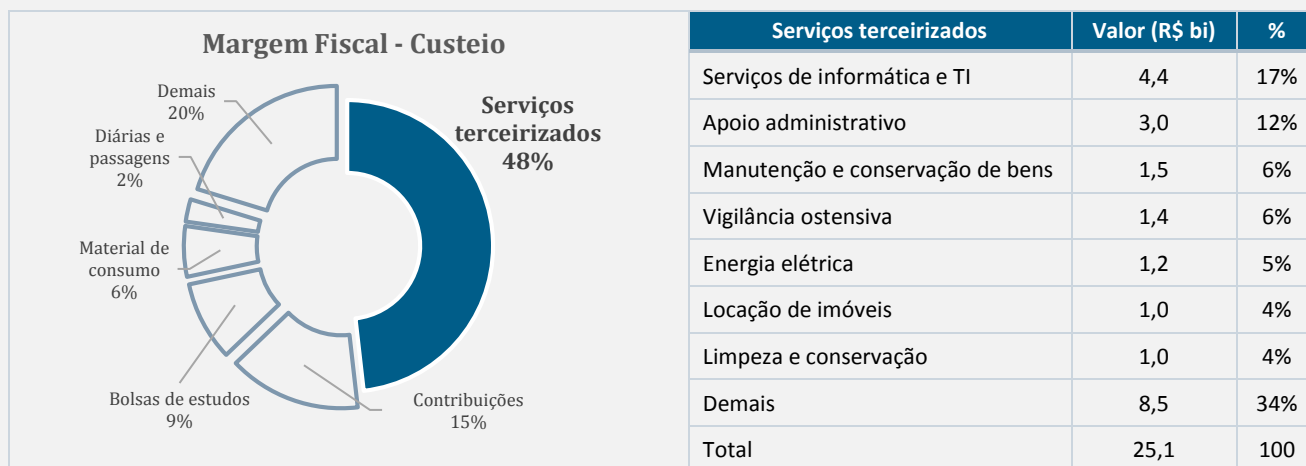
fiscal em patamar inferior a R\$ 75 bilhões. Se considerarmos esse valor como uma limitação de fato para o governo, o teto constitucional pode não ser cumprido em 2020 (quando a margem total será de cerca de R\$ 68 bilhões).

No RAF de maio mostramos que cerca de 54% da margem fiscal são investimentos, entre eles o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, e 46% agregam despesas de custeio. Entre as despesas de custeio, parte está relacionada ao funcionamento da administração pública e parte diz respeito mais diretamente à implementação de políticas públicas a cargo do Estado.

No caso das despesas com funcionamento, eventuais cortes envolvem um processo de racionalização da despesa pública, que contemple a melhoria da qualidade do gasto e o aperfeiçoamento das compras governamentais, com vistas à redução do custo dos bens e serviços fornecidos ao Estado. Para despesas diretamente relacionadas a políticas públicas, a redução deve levar em conta, além da racionalização da despesa, avaliações de conveniência e oportunidade da execução do gasto.

O gráfico a seguir detalha as despesas de custeio da margem fiscal, tendo como base o exercício de 2016.

DESPESAS DE CUSTEIO DA MARGEM FISCAL - 2016



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Quase metade do custeio administrativo dentro da margem fiscal se refere a contratação de serviços terceirizados (R\$ 25,1 bilhões)³. Nesse grupo está boa parte das despesas de manutenção da administração pública, como mostra a tabela ao lado do gráfico. Como exemplo, apenas em 2016, a União gastou cerca de R\$ 4,4 bilhões com serviços de informática e TI, que envolvem suporte a usuários, suporte de infraestrutura de TI, comunicação de dados e desenvolvimento e manutenção de softwares, entre outros. Os contratos de locação de mão-de-obra para apoio administrativo consumiram outros R\$ 3,0 bilhões em 2016, enquanto que manutenção e conservação de bens e vigilância ostensiva foram responsáveis por R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,4 bilhão, respectivamente.

Em alguns casos, a margem fiscal representa uma parcela relevante do orçamento do órgão e compreende boa parte dos recursos que viabilizam a execução de políticas públicas específicas. Como ilustração, no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), as despesas discricionárias da margem fiscal representaram, em 2016, 54% da despesa primária da pasta e incluem, por

¹ Acesse em: <http://bit.ly/2qzPTDo>.

² Com as alterações no nosso cenário-base e nos cálculos das projeções de receitas e despesas primárias, o valor da margem fiscal para o período de referência é diferente do apresentado no RAF de maio.

³ Sobre custeio administrativo, ver o boletim publicado pelo Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://bit.ly/2qzPTDo>.

exemplo, a atividade de fiscalização em metrologia do INMETRO, principal atribuição do instituto. É natural supor que esses recursos não poderiam sofrer cortes significativos sem que houvesse relevante impacto no seu funcionamento, ao menos no curto prazo.

No caso do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (junção dos antigos Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério das Comunicações), a margem fiscal representou, em 2016, 48% das despesas primárias e compreende, entre outras despesas, as bolsas de ensino e pesquisa concedidas pelo CNPq e as atividades de fomento à pesquisa científica desenvolvidas pelo órgão. Também nesse caso, não parece razoável que tais despesas possam ser totalmente comprimidas em curto espaço de tempo.

A tabela abaixo mostra alguns dos ministérios em que a margem fiscal representa parcela significativa da despesa primária do órgão.

PERCENTUAL DA MARGEM FISCAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO ÓRGÃO - 2016

Órgão	Margem Fiscal (R\$ milhões)	Margem Fiscal / Total do órgão
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços*	942	54%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**	5.081	48%
Ministério da Cultura	650	44%
Ministério das Relações Exteriores	1.267	44%
Presidência da República	862	39%
Ministério do Meio Ambiente	783	29%
Ministério do Esporte	510	27%
Ministério das Cidades	3.613	25%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

* Nome do órgão a partir da MP 726/2016 (Lei 13.341/2016). Antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

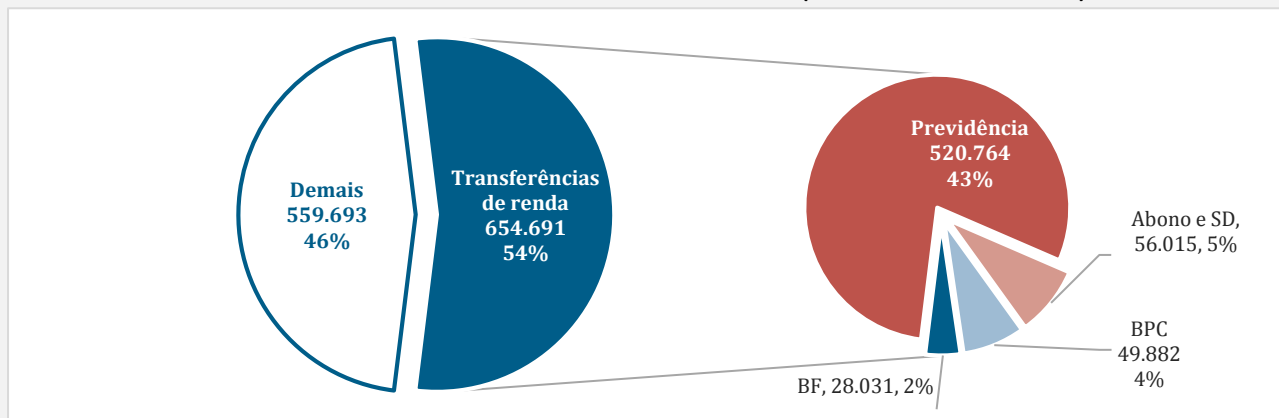
** Nome do órgão a partir da MP 726/2016 (Lei 13.341/2016). Junção dos antigos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e das Comunicações.

Em alguns casos, as despesas discricionárias não representam uma parcela significativa das despesas do órgão, mas têm um peso fiscal relevante. No Ministério da Educação, por exemplo, cerca de 91% das despesas primárias são obrigatórias ou devem ser executadas para efeito de cumprimento do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, entre as despesas discricionárias, ainda foi gasto cerca de R\$ 1 bilhão com taxa de administração de agentes financeiros no âmbito do FIES. Embora seja uma despesa primária discricionária, está vinculada a uma das políticas públicas mais importantes, do ponto de vista fiscal, do Ministério da Educação. Em 2016, o FIES destinou outros R\$ 19,2 bilhões aos financiamentos estudantis. Eventuais reduções nas despesas com taxa de administração do FIES só fariam sentido se vinculadas a avaliações do programa, como um todo, o que pode não ser viável em horizontes mais curtos.

A análise por dentro da margem fiscal reforça que, embora ajustes pelo lado da despesa discricionária sejam desejáveis e possam naturalmente contribuir para o cumprimento do teto de gastos, o caminho de consolidação fiscal dependerá em maior medida da reavaliação das regras que atualmente determinam a trajetória das despesas obrigatórias.

Entre 2004 e 2016, as transferências de renda – que compreendem as despesas com previdência social, abono e seguro desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família (BF) – cresceram anualmente em média 6,8% acima da inflação. Juntas, essas despesas representaram, em 2016, 54% das despesas primárias da União sujeitas ao teto (gráfico a seguir). O crescimento mais expressivo no período foi do programa Bolsa Família (11,6%), seguido do BPC (10,6%), abono e seguro desemprego (9,4%) e previdência social (6,3%).

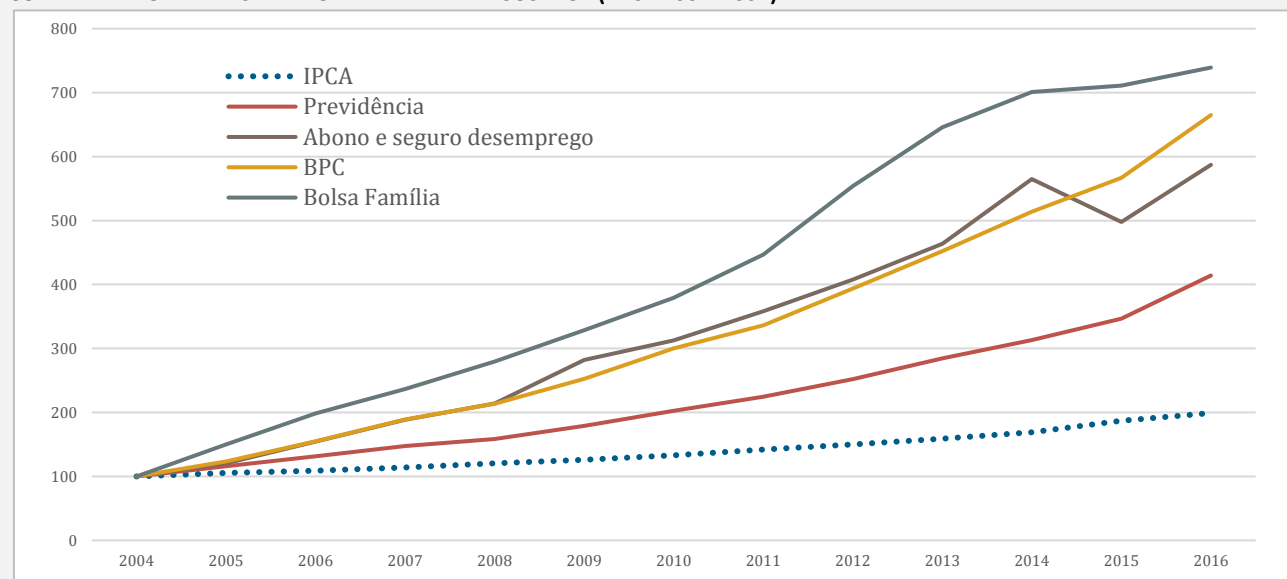
DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA – 2016 (R\$ MILHÕES E % DO TOTAL)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Para que se tenha uma melhor compreensão do efeito de aumentos reais sucessivos ao longo do tempo, o gráfico abaixo compara a evolução dos preços (IPCA) e das transferências de renda, utilizando como ponto de partida o ano de 2004 (base 100).

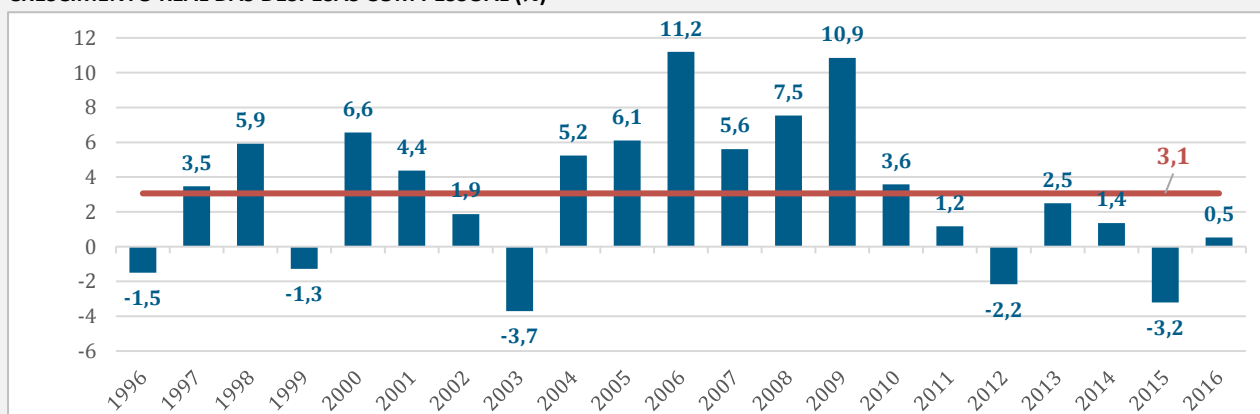
COMPARATIVO – TRANSFERÊNCIA DE RENDA VERSUS IPCA (BASE 100 = 2004)



Fonte: Tesouro Nacional (despesas) e IBGE (IPCA). Elaboração: IFI.

As despesas de pessoal são outro item relevante no Orçamento da União. Em 2016, esses gastos consumiram 18% do total das despesas primárias da União sujeitas ao teto. Assim como nas transferências de renda, as despesas de pessoal tiveram importante crescimento real ao longo do tempo, embora, neste caso, possam ser observados períodos com padrões distintos de crescimento desde 1996.

CRESCIMENTO REAL DAS DESPESAS COM PESSOAL (%)



Fonte: Ministério do Planejamento (despesas) e IBGE (IPCA). Elaboração: IFI.

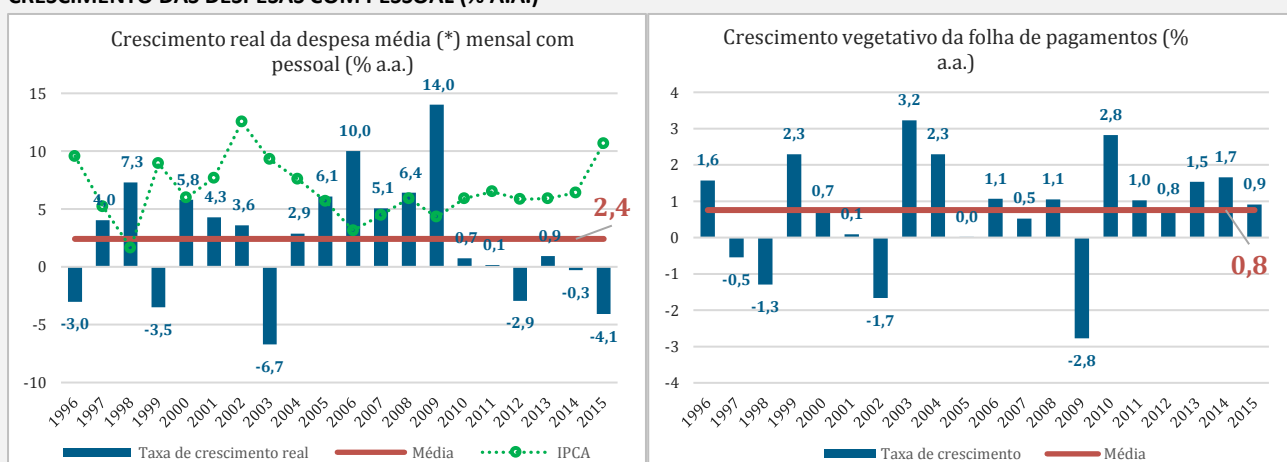
Entre 1996 e 2016, a despesa com pessoal cresceu, em média, 3,1% acima da inflação. Após um período de crescimento real médio moderado, entre 1996 e 2003, a despesa evoluiu de forma acentuada entre 2004 e 2010, e desde então tem se mantido relativamente estável em termos reais.

A dinâmica das despesas de pessoal é resultado basicamente do comportamento das remunerações dos servidores (efeito preço) e do crescimento vegetativo da folha de pagamentos (efeito quantidade). Ambos os fatores contribuíram positivamente para o aumento real da despesa observado no período (ver gráficos a seguir).

De 1996 a 2015, a despesa mensal por servidor (efeito preço) cresceu em média 2,4% acima da inflação – com um período de expansão mais robusto entre 2004 e 2009 e redução em termos reais de 2010 a 2015. O comportamento mais recente, com queda real da despesa, decorre em boa medida do efeito combinado da aceleração inflacionária, a partir de 2010, e da política de concessão de reajustes salariais em bases plurianuais. De modo geral, os reajustes contratados *ex ante* levaram em consideração uma expectativa de inflação que se revelou muito otimista, impactando negativamente o valor real das remunerações. Nos próximos anos, é possível que o efeito seja contrário. Boa parte dos reajustes contratados, em sua maioria até 2019, leva em conta uma expectativa de inflação para o período superior às projeções mais recentes. O efeito, portanto, pode ser uma elevação moderada do valor real das despesas médias no período.

O quantitativo de servidores, por sua vez, cresceu em média 0,8% ao ano, com trajetória de crescimento um pouco mais consistente, tendo sido interrompida apenas uma vez (2009) entre 2003 e 2015.

CRESCIMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL (% A.A.)



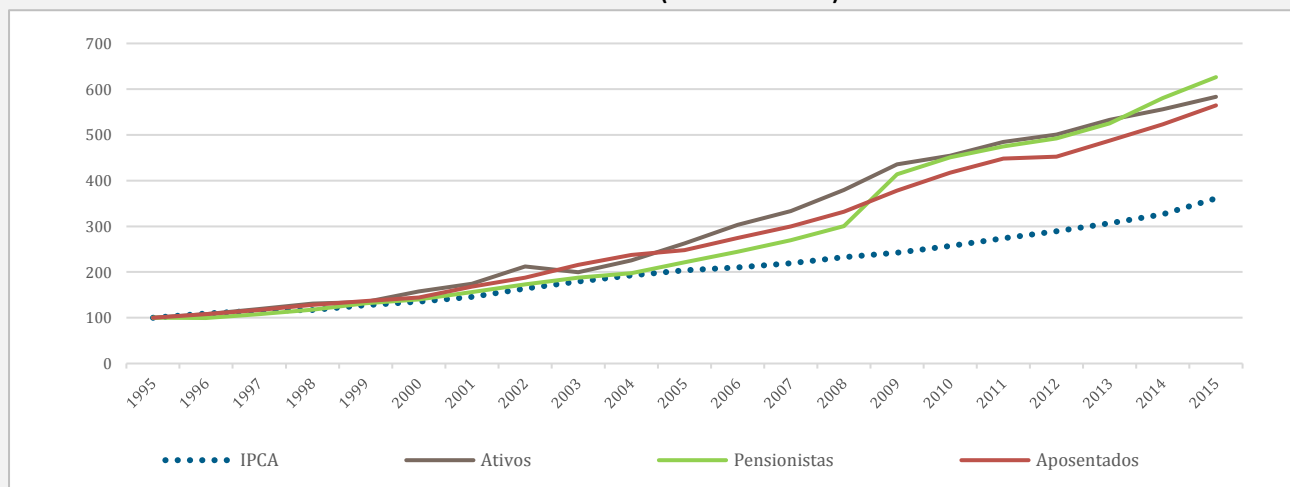
Fonte: Ministério do Planejamento (despesas) e IBGE (IPCA). Elaboração: IFI.

**A despesa média por servidor é diferente da remuneração média dos servidores, pois inclui itens de despesa que não compõem a remuneração, a exemplo da contribuição patronal paga pela União. Ainda assim, é uma boa forma de captar o impacto dos reajustes salariais sobre a despesa total de pessoal.*

A despesa com pessoal pode ser decomposta em ativos, aposentados e instituidores de pensão. Esse desdobramento é relevante, entre outros motivos, para avaliar efeitos de regras que garantem paridade e integralidade de vencimentos entre ativos e inativos. Sob tais regras, a concessão de reajustes a servidores ativos tem impacto direto e proporcional nas despesas com aposentadorias e pensões. Esse é um aspecto relevante da questão previdenciária, dada a repercussão fiscal que é gerada – tanto no presente quanto numa perspectiva atuarial.

A comparação entre o nível de preços (medido pelo IPCA) e a despesa mensal por servidor nos mostra que, em qualquer caso – ativos ou inativos – houve um acentuado descolamento da despesa com pessoal em relação aos demais preços da economia, quando considerado o período mais longo, desde 1995. Essa dinâmica, como observamos anteriormente, se arrefeceu últimos anos, especialmente a partir de 2012, sem contudo, compensar o efeito acumulado ao longo do tempo.

COMPARATIVO – DESPESA MENSAL POR SERVIDOR VERSUS IPCA (BASE 100 = 1995)



Fonte: Ministério do Planejamento (despesas) e IBGE (IPCA). Elaboração: IFI.