

Box 2. Por dentro da margem fiscal da União

A margem fiscal, diferença ano a ano entre o teto de gastos¹ e as diversas obrigações constitucionais e legais da União, deve se reduzir rapidamente nos próximos anos, caso se mantenha a trajetória de crescimento das despesas obrigatórias. Em 2017, a IFI estima que a margem fiscal ficará próxima a R\$ 120 bilhões, apenas 9% do total das despesas sujeitas ao teto no ano. Em 2020, esse valor deve representar menos de R\$ 70 bilhões e, em 2024, é provável que as despesas obrigatórias ultrapassem o limite constitucional (ver tabela ao final do box). Esses valores já consideram a inflação de junho de 2017, o que explica eventuais diferenças em relação aos dados apresentados em relatórios anteriores.

A análise da margem fiscal foi introduzida no RAF de maio². Na ocasião, mostramos a trajetória esperados principais gastos obrigatórios da União, como o previdenciário, e o consequente risco de descumprimento da nova regra fiscal nos próximos anos. Como essa trajetória tende a pressionar a execução das despesas discricionárias, começamos a analisar mais detidamente esse grupo, enfatizando que é na despesa discricionária onde se encontra boa parte dos investimentos e gastos de custeio da administração pública. Seguindo a mesma linha, no RAF de junho³, destacamos a evolução histórica dos principais itens da despesa obrigatória, que cresceram recorrentemente acima da inflação, além de detalhar um pouco mais a despesa com custeio, em particular os serviços prestados por meio de terceirização.

Até aqui, ao analisar a despesa discricionária que compõe a margem fiscal, a ênfase tem se dado sobre o objeto de gasto (serviços de terceiros, material de consumo, diárias, passagens etc.). Essas despesas, no entanto, geralmente estão vinculadas a políticas públicas financiadas com recursos orçamentários. Analisar o gasto discricionário da União com esse enfoque, em complemento às análises que fizemos nos relatórios passados, contribui para que se tenha uma visão mais qualitativa dessas despesas, muitas vezes examinadas apenas pelo seu valor total.

Isso é relevante porque a potencial redução das despesas discricionárias nos próximos anos deve penalizar não apenas os já combatidos investimentos públicos, mas também políticas públicas não obrigatórias, as quais terão de ser revistas ou redimensionadas. Vale lembrar que a pressão sobre o gasto discricionário, por outro lado, pode ter o efeito positivo de induzir à racionalização das despesas administrativas, de forma a reduzir o custo e melhorar a qualidade dos bens e serviços fornecidos à União.

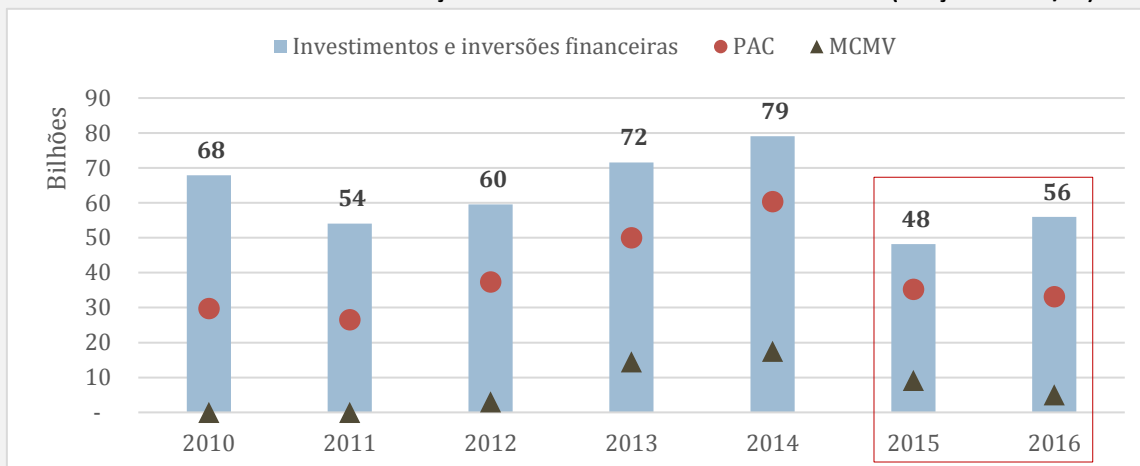
Em resumo, o processo de consolidação fiscal, pelo lado da despesa, deve se pautar pela abrangência, alcançando não apenas o gasto obrigatório (sem o qual o teto se tornará inviável em alguns anos), mas também o gasto discricionário, parcela mais suscetível a contenções no curto prazo e que independe, em geral, do crivo legislativo.

Disso não se conclui, contudo, que as despesas discricionárias sejam meras variáveis de ajuste, cuja execução dependa apenas do juízo de oportunidade do governo. As análises em torno da margem fiscal têm buscado mostrar que, mesmo entre as despesas discricionárias, há gastos de caráter meritório ou pouco comprimíveis, como investimentos com execução já iniciada e despesas de manutenção de órgãos públicos. Há ainda, nesse grupo, despesas discricionárias vinculadas a políticas públicas obrigatórias, como, por exemplo, a taxa de administração paga a instituições financeiras em empréstimos do FIES⁴.

Como dito, o crescimento das despesas obrigatórias deve exercer considerável pressão sobre as despesas discricionárias nos próximos anos, sendo os investimentos a parcela mais suscetível a reduções no curto prazo. Contudo, o volume de investimentos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) já se encontra bastante deprimido, em função da necessidade de cumprimento das metas de resultado primário nos últimos exercícios (gráfico a seguir). Em 2016, já considerado o efeito da inflação no período, o investimento total foi 29%

inferior ao verificado em 2014, quando atingiu R\$ 79 bilhões⁵. Esse recuo também é observado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM 2016 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (PREÇOS DE DEZ/16)*



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

*Considera valores pagos de investimentos e inversões financeiras da União classificados como despesa primária discricionária.

Vale lembrar que parte dos investimentos da União é realizado por meio da capitalização de empresas estatais. Essas despesas, pela nova regra fiscal, não serão computadas para efeito de verificação do cumprimento do teto de gastos. Isso não significa, contudo, que elas não serão somadas às demais despesas primárias e, portanto, não terão impacto sobre o resultado primário do período. Em 2016, os gastos com participação da União no capital de empresas estatais foram de R\$ 6,4 bilhões.

Em relação aos investimentos, também importa mencionar que, na esfera federal, eles se concentram em poucas áreas. Sete delas reúnem 73% do total pago em 2016: Transportes, Defesa Nacional, Habitação, Saneamento, Urbanismo, Educação e Gestão Ambiental (gráfico a seguir). Entre os principais gastos, destacam-se as dotações para manutenção de trechos rodoviários (Transportes), integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do MCMV (Habitação), aquisição de aeronaves de caça (Defesa), infraestrutura para a Educação Básica (Educação) e integração do Rio São Francisco (Gestão Ambiental).

¹ Limite para o crescimento das despesas primárias da União, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

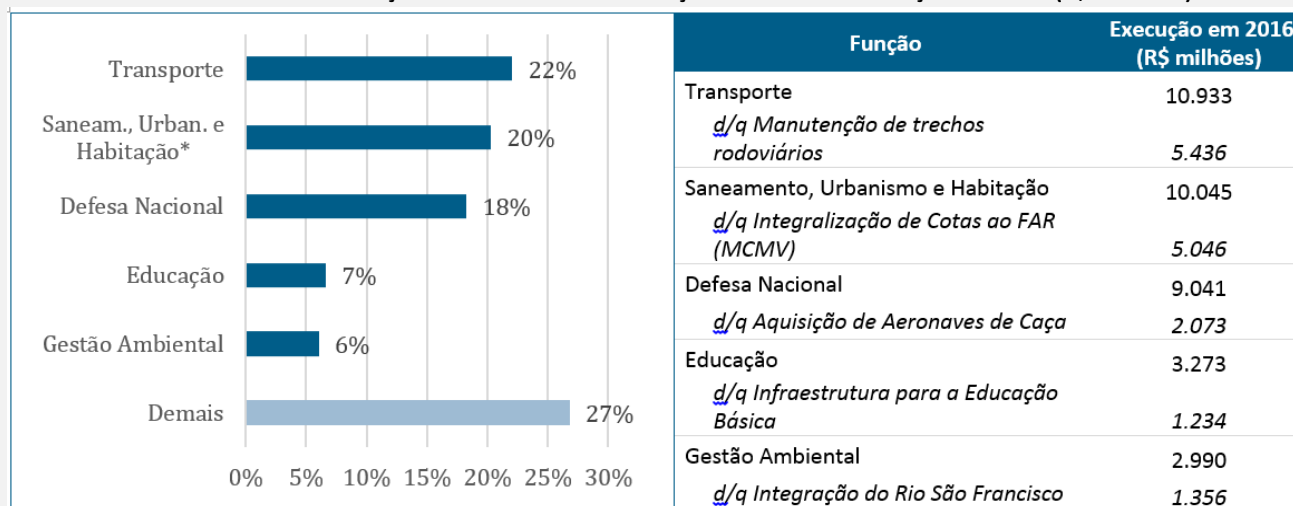
² Disponível em: <http://bit.ly/2qzPTDo>.

³ Disponível em: <http://bit.ly/2sufRdk>.

⁴ Fundo de Financiamento Estudantil.

⁵ Esses dados consideram apenas os valores pagos, inclusive de restos a pagar, de investimentos e inversões financeiras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União classificados como despesa primária discricionária.

INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO – PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL E EXECUÇÃO EM 2016 (R\$ MILHÕES)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

*Inclui a integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do MCMV.

O nível já reduzido dos investimentos realizados com recursos do OFSS sugere que novos cortes, em virtude da necessidade de cumprimento do teto constitucional, deverão alcançar de maneira mais expressiva as despesas de custeio, com provável impacto no funcionamento de políticas públicas financiadas com recursos orçamentários, mas cuja execução não é obrigatória.

A título ilustrativo, enumeramos algumas dessas políticas, destacando o ministério a que estão vinculadas e a execução em 2016. Essa listagem não é exaustiva nem segue um critério de valor. Busca tão somente identificar algumas políticas e ações mais conhecidas do governo, cuja implementação, contudo, pode vir a ser comprometida pelo avanço das despesas obrigatórias da União.

POLÍTICAS PÚBLICAS FINANCIADAS COM RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

Órgão	Política	Execução em 2016 (R\$ milhões)
Agricultura	Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural	783
	Defesa Agropecuária	145
	Pesquisa e Desenvolvimento (Embrapa)	233
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Concessão de Bolsas de Pesquisa (CNPq)	1.551
	Pesquisa Científica por Organizações Sociais	505
Fazenda	Gestão dos sistemas da Receita Federal	1.433
	Concessão de Bolsas de Estudo (Capes)	3.618
Educação*	Exames da educação básica (Enem, Provinha Brasil etc.)	980
	FIES (taxa de administração dos agentes financeiros)	1.000
	Pronatec	2.535
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Fiscalização em metrologia e qualidade (INMETRO)	500
Justiça	Emissão de passaportes	207
Previdência Social	Processamento de dados dos benefícios previdenciários	805
Saúde*	Farmácia Popular	3.005
Meio Ambiente	Fiscalização ambiental (IBAMA)	108
Desenvolvimento Agrário	Assistência técnica e extensão rural	541
Esporte	Bolsas a Atletas	86
Defesa	Aprestamento das Forças Armadas	807
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Proteção Social Básica e Especial	2.311
	Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar	409
Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos	Central de atendimento à mulher - ligue 180	29

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

*No âmbito dos Ministérios da Educação e Saúde, parte das despesas discricionárias pode ter que ser executada para efeito de cumprimento do piso constitucional para cada uma dessas áreas. Nesse caso, o montante não representaria, efetivamente, uma margem fiscal.

Algumas dessas despesas, embora sejam consideradas discricionárias, estão diretamente vinculadas a outras de natureza obrigatória. Isso as torna, na prática, menos suscetíveis a eventuais cortes orçamentários. É o que ocorre, por exemplo, em relação à taxa de administração paga aos agentes financeiros em financiamentos concedidos no âmbito do FIES (equivalente a R\$ 1 bilhão, em 2016). A taxa de administração é uma despesa primária discricionária, mas que decorre diretamente da implementação dos financiamentos do Fundo, que, por sua vez, são despesas financeiras não sujeitas ao teto de gastos. As despesas com processamento de dados dos benefícios beneficiários, que consumiram, em 2016, R\$ 805 milhões, também são despesas primárias discricionárias, mas estão vinculadas ao pagamento dos benefícios, estes, por sua vez, despesas primárias obrigatórias. Em ambos os casos, eventuais reduções dependeriam, em tese, de alterações nas despesas obrigatórias, por definição mais rígidas.

Em outros casos, a despesa discricionária contida na margem fiscal é a que confere existência ao órgão. Citam-se, como exemplo, as despesas com fiscalização em metrologia e qualidade. Em 2016, essas despesas representaram 75% das despesas primárias do INMETRO, excluídas as despesas com pessoal. Em situações como essa, eventuais cortes, se significativos, inviabilizariam não apenas a continuidade da política pública, mas também do próprio instituto.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS SUJEITAS AO TETO E DA MARGEM FISCAL DA UNIÃO ATÉ 2030* (R\$ BILHÕES)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Teto (A)	1.302	1.341	1.399	1.459	1.519	1.581	1.645	1.712	1.781	1.854	1.929	2.007	2.088	2.173
Despesas obrigatórias (B)	1.182	1.244	1.317	1.394	1.474	1.559	1.649	1.744	1.845	1.953	2.068	2.191	2.322	2.462
Previdência	560	597	642	689	737	789	845	904	968	1.036	1.108	1.186	1.269	1.358
Pessoal	231	253	265	280	295	311	327	344	363	382	402	423	445	468
Piso da Saúde	113	117	122	127	132	138	144	149	155	162	168	175	182	190
Piso da Educação	46	48	50	52	54	56	58	60	63	65	68	70	73	76
Abono e Seguro Desemprego	58	61	62	64	66	67	69	70	72	73	75	76	78	79
BPC	54	58	63	67	73	78	84	90	97	104	112	120	129	139
Bolsa Família	30	31	32	33	35	36	38	39	41	43	44	46	48	50
Demais obrigatórias	76	64	64	65	65	66	66	67	67	68	69	72	74	77
LEJU/MPU/DPU	15	15	16	17	17	18	19	20	20	21	22	23	24	25
Margem Fiscal (A-B)	120	97	82	65	44	22	-4	-32	-64	-99	-139	-184	-234	-289
% do Teto	9%	7%	6%	5%	3%	2%	0%	-2%	-3%	-5%	-7%	-9%	-11%	-13%

Elaboração e projeções: IFI.

* Valores já consideram a inflação de junho de 2017, o que explica eventuais diferenças em relação aos dados apresentados em RAF's anteriores.