

Breve análise do teto de gastos no Legislativo, Judiciário, MPU e DPU

Daniel Veloso Couri¹ e Gabriel Leal de Barros²

Legislativo, Judiciário, Ministério Público (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) comprometem cerca de 84% de suas despesas primárias com folha de pagamentos, considerando salários e benefícios a servidores ativos, inativos e pensionistas. Nesse cenário, eventuais esforços de contenção de gastos, no âmbito desses órgãos, devem envolver a despesa com pessoal, sob pena de se inviabilizar o cumprimento do respectivo teto de gastos e/ou a prestação de serviços públicos à sociedade.

A IFI, no exercício de suas atribuições, tem buscado projetar a evolução das variáveis fiscais em face do teto de gastos da União (EC 95/2016)³. Entre outras abordagens, calculamos a chamada margem fiscal, que mede o espaço para execução de despesas do governo, após o pagamento de todas as suas despesas obrigatórias⁴. Mantida a trajetória recente do gasto obrigatório, essa margem tenderá a zero nos próximos anos. Antes disso, a execução dos serviços públicos e o funcionamento da administração pública podem ficar comprometidos.

Pela nova regra fiscal, são definidos limites para a despesa primária por Poder e órgão autônomo da União, a saber:

- a) Poder Executivo;
- b) Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios, no Judiciário;
- c) Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União (TCU), no Legislativo;
- d) Ministério Público da União (MPU) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); e
- e) Defensoria Pública da União (DPU).

O principal fator a pressionar o gasto público é o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Sozinho, ele consome cerca de 45% de todas as despesas sujeitas ao teto do Poder Executivo. Sua dinâmica, pelas regras atuais, levará a crescimentos da despesa superiores à inflação, tanto no curto, quanto no médio prazo. A previdência social, contudo, impacta apenas as despesas do Poder Executivo. Isto é, junto com os gastos de pessoal, ela representa um forte fator de pressão fiscal, como temos demonstrado nos Relatórios de Acompanhamento Fiscal (RAF). Na presente nota, avançaremos no detalhamento dos dados dos demais Poderes.

Nos demais Poderes e órgãos autônomos (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública da União), o principal item da despesa é a folha de pagamentos, que contempla tanto o gasto com servidores ativos quanto aposentados e pensionistas (RPPS).

¹ Analista da IFI.

² Diretor-adjunto da IFI.

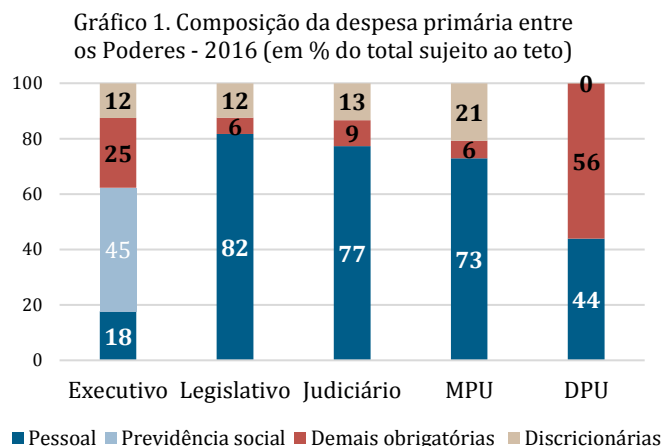
³ Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

⁴ Vide Relatórios de Acompanhamento Fiscal de Maio, Junho e Julho. Disponíveis em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

Da mesma forma que no Poder Executivo, o peso do gasto com pessoal é elevado nos demais Poderes. Ainda que no Executivo o ajuste na Previdência e em outros gastos obrigatórios, além de pessoal, tenha importância relativa grande, nos demais Poderes, esse ajuste, se aplicado, recairia fundamentalmente sobre as despesas de pessoal. No Legislativo, por exemplo, a participação das despesas com pessoal sobre o total das despesas sujeitas ao teto constitucional foi de 82% em 2016. No Judiciário, o comprometimento das despesas com pessoal foi de 77% em 2016. Na Justiça do Trabalho, especificamente, esse percentual chegou a 84%.

A DPU, dentre esses órgãos, é a que apresenta menor comprometimento com a folha de pagamentos. Isso porque a DPU é relativamente nova (foi organizada em 1994) e ainda não possui despesas elevadas com inativos e pensionistas, que consomem apenas 7% de sua despesa de pessoal.

No Ministério Público da União (MPU), as despesas com previdência dos servidores também são relativamente baixas (17% do total com pessoal, em 2016). Nesse caso, contudo, boa parte do orçamento do órgão já está comprometida com a folha de pagamentos (73%). Esses dois fatores – baixa despesa com inativos e elevado comprometimento do orçamento com pessoal – tenderão a pressionar as despesas do órgão no futuro. Sob regras de paridade e/ou integralidade na concessão da aposentadoria e manutenção da força de trabalho ao longo do tempo, a transição de servidores da atividade para a inatividade irá gerar aumento continuado da despesa com pessoal do órgão, independente de outros fatores, como reajustes salariais. Essa dinâmica pode inviabilizar o cumprimento do teto de gastos do MPU no futuro.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

TABELA 1. COMPOSIÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA NO LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, MPU E DPU – 2016 (R\$ MILHÕES)

Item	Legislativo	Judiciário	MPU	DPU ¹	Total
Despesas sujeitas ao teto constitucional	10.551	36.023	5.439	460	52.472
Despesas obrigatórias	9.240	31.212	4.313	460	45.224
Pessoal	8.619	27.848	3.967	202	40.636
Ativos	4.758	20.828	3.308	189	29.083
Inativos	3.861	7.020	659	13	11.553
Demais obrigatórias	621	3.364	345	258	4.588
Benefícios aos servidores	617	2.225	344	21	3.207
Outras	4	1.139	1	237	1.381
Discricionárias	1.311	4.811	1.127	0	7.248
Custeio	1.078	3.931	806	0	5.816
Manutenção e funcionamento	509	3.328	616	0	4.452
Diárias e passagens	94	111	53	-	258
Auxílio-moradia	12	309	114	0	435
Outras	463	184	23	0	670
Investimentos	233	880	321	-	1.433
Indicadores					
Despesas obrigatórias (% do teto)	88	87	79	100	86
Discricionárias (% do teto)	12	13	21	0	14
Pessoal (% do teto)	82	77	73	44	77
Pessoal e benefícios a servidores (% do teto)	88	84	81	49	84
Número de servidores ²	35.256	138.055	20.331	ND	193.642
Benefícios e auxílios por servidor (R\$ 1,00)	1.486	1.529	1.879	ND	1.567

Fonte: Siga Brasil e Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo. Elaboração: IFI. ¹No Orçamento, praticamente a totalidade da despesa primária da DPU está classificada como obrigatória, o que explica os valores zerados nas linhas de despesas discricionárias. ²Dados de dezembro de 2015.

Não obstante esses dois exemplos, em regra, o peso das despesas com previdência de servidores públicos no total da folha é bastante representativo. No Executivo, equivalem a 48%. Entre os militares, a soma do gasto com inativos e pensionistas já responde por quase dois terços de sua despesa com pessoal (63%).

2016	Executivo	Legislativo	Judiciário	MP	DPU
Pessoal	199.411	8.619	27.848	3.967	202
Ativos	103.198	4.758	20.828	3.308	189
Inativos e pensionistas	96.213	3.861	7.020	659	13

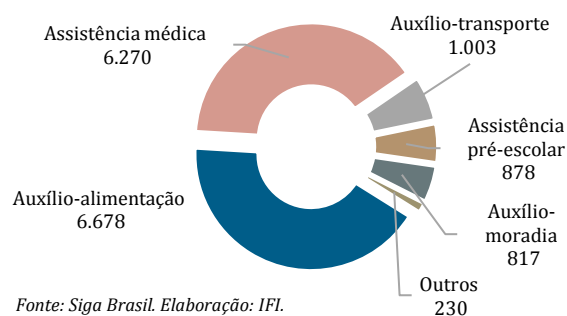
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Além das despesas de pessoal propriamente ditas, há um conjunto de benefícios de natureza indenizatória a que os servidores públicos têm direito, como assistência médica, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, auxílio-alimentação e auxílio-moradia, dentre outros. Embora não sejam classificadas no orçamento como tal, essas despesas estão diretamente vinculadas às despesas de pessoal.

Em 2016, a soma desses benefícios, considerando todos os poderes, gerou despesa primária de R\$ 16 bilhões. O gasto equivale a cerca de 6,3% de toda a despesa com pessoal, com impactos distintos entre os Poderes. No Executivo, os benefícios representam 5,8% da despesa, enquanto no MPU esse percentual é de 11,6%, na DPU, 10,5%, no Judiciário, 9,1%, e, no Legislativo, 7,3%.

Entre os benefícios, chama a atenção o auxílio-moradia, cuja despesa, apenas do Judiciário e do MPU conjuntamente (R\$ 423 milhões), superou, em 2016, a despesa de todo o Poder Executivo (R\$ 382 milhões). Vale observar que, em 2016, quase toda a despesa com auxílio-moradia dos demais Poderes foi paga à conta de crédito extraordinário que, pela nova regra fiscal, não está sujeito ao teto de gastos. Para 2017, contudo, os recursos para pagamento do benefício já estão previstos em dotação específica do orçamento, de sorte que deverão ser computados para efeito de verificação do cumprimento do teto constitucional.

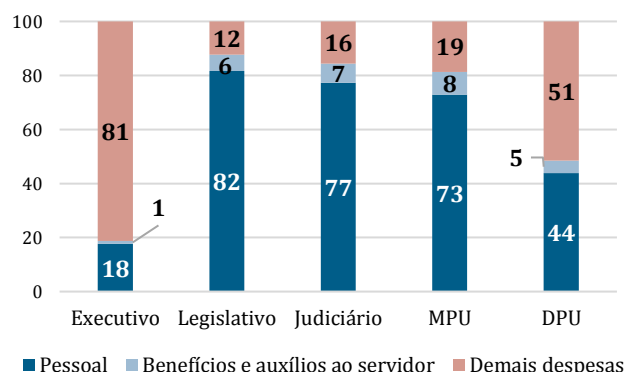
Gráfico 2. Benefícios ao servidor - 2016 (R\$ milhões)



Assim, uma análise mais fidedigna do peso da folha salarial sobre o orçamento deve necessariamente incluir os gastos com benefícios ao servidor. Feita a adição, observa-se que a folha de pagamentos chega a 88% das despesas sujeitas ao limite constitucional no Legislativo, 84% no Judiciário, 81% no MPU e 49% na DPU. Para o conjunto desses três órgãos, o comprometimento é de 84%. No Executivo, como as despesas com pessoal são uma fatia menor do orçamento, a inclusão dos benefícios eleva em apenas 1% a participação do grupo no total (de 18% para 19%).

A despesa mensal média por servidor varia entre os Poderes. Enquanto no Executivo, ela ficou em torno de R\$ 800 por mês por servidor, em 2016, no Legislativo e no Judiciário, ela foi de cerca de R\$ 1.500 e, no MPU, ficou próxima a R\$ 1.900.

Gráfico 3. Gastos com pessoal nos demais Poderes - 2016 (em % do teto)



Em síntese, a trajetória do gasto público nos demais Poderes e órgãos autônomos expressa, em larga medida, a trajetória de suas despesas de pessoal. Com a imposição de um limite para o crescimento da despesa, dado pela inflação, eventuais aumentos reais na folha de pagamentos poderão exercer pressão significativa sobre a capacidade de prestação de serviços públicos, dado que deverão ser compensados com redução das despesas de funcionamento do órgão, que correspondem a fatia menor do orçamento. Aumentos na despesa de pessoal podem decorrer não apenas de reajustes

salariais, mas também do crescimento vegetativo da força de trabalho (por meio, por exemplo, da reposição de servidores que passaram à inatividade), da progressão de servidores dentro das carreiras e/ou do crescimento das despesas com benefícios.

A maior parte das carreiras nos demais Poderes tem reajustes salariais aprovados e vigentes até 2019⁵. Nota-se, todavia, que a dinâmica dos gastos com a folha do funcionalismo tem exercido, já neste ano, pressão sobre a despesa primária, de tal forma que sua dinâmica desafiará o cumprimento do teto constitucional. Uma análise simplificada, porém informativa, pode ser feita comparando-se a despesa primária acumulada em doze meses de cada órgão (julho de 2016 a junho de 2017) com o limite estabelecido pela nova regra fiscal para 2017⁶.

Esse exercício revela que, em média, a despesa acumulada em doze meses já equivale a 95% do limite do órgão. A situação mais grave é da DPU, cuja despesa já teria ultrapassado o limite. Apenas o STJ e o CNJ têm despesa acumulada em doze meses inferior a 90% do limite para 2017 (88% e 76%, respectivamente). Dado que a despesa do segundo semestre de 2016 ainda não considera reajustes salariais concedidos a partir de janeiro de 2017, o quadro fiscal dos demais Poderes ao final do exercício tende a se mostrar ainda mais grave e desafiador. Além desse exercício simplificado, mais adiante apresentamos uma projeção das despesas primárias sujeitas ao teto constitucional dos demais Poderes para os próximos cinco anos.

2017	Legislativo			Judiciário							DPU	Ministério Público		
	Câmara	Senado	TCU	STF	STJ	J. Federal	J. Militar	J. Eleitoral	J. Trabalho	J. DF		CNJ	MPU	CNMP
Limite	5.432	3.998	1.879	579	1.363	9.972	491	6.639	16.985	2.406	177	493	5.756	75
Acum. 12 meses	5.223	3.878	1.854	550	1.197	9.624	459	6.250	16.347	2.260	135	502	5.525	74
% do Limite	96,1	97,0	98,7	94,9	87,8	96,5	93,5	94,2	96,2	93,9	76,2	101,8	96,0	97,7

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Vale observar, no entanto, que a emenda constitucional que instituiu o teto de gastos permite, nos três primeiros anos de sua vigência (2017 a 2019), que o Executivo compense, com redução equivalente na sua despesa, o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos órgãos autônomos e dos demais Poderes. A regra objetiva acomodar reajustes salariais concedidos no âmbito dos demais Poderes no período e que estavam em discussão no Congresso quando da tramitação do Novo Regime Fiscal. A compensação pelo Executivo de todos os demais Poderes está limitada a 0,25% do seu próprio limite que, em 2017, equivale a R\$ 3,1 bilhões.

A verificação do excesso de despesas primárias pode ocorrer ainda na fase do orçamento aprovado (plano orçamentário), antes da execução propriamente dita da despesa (plano financeiro)⁷. Já em 2017, todos os órgãos autônomos dos demais Poderes, com exceção do STJ, tinham dotações aprovadas em valor superior ao limite. Esse valor a maior somava R\$ 2,4 bilhões e, como forma de operacionalizar a compensação, forçou a edição de crédito adicional cancelando dotações no âmbito do Poder Executivo⁸.

Ainda que o orçamento aprovado, nos demais Poderes e órgãos autônomos, mostre o referido excesso de despesas autorizadas da ordem de R\$ 2,4 bilhões em 2017, nossas projeções apontam para um cenário um pouco mais confortável

⁵ Leis nº 13.302/2016, nº 13.323/2016, nº 13.320/2016, nº 13.317/2016 e nº 13.316/2016.

⁶ Importa notar que o limite de gastos definido pela EC 95/16, toma como referência as despesas acumuladas de janeiro a dezembro de cada ano como base para verificação do cumprimento do teto de gastos, por poder, definido pelo novo regime fiscal.

⁷ Mais a esse respeito pode ser visto no Estudo Técnico nº 10/2017, da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bit.ly/2wVfag>.

⁸ Portaria nº 17/2017, do Ministério do Planejamento.

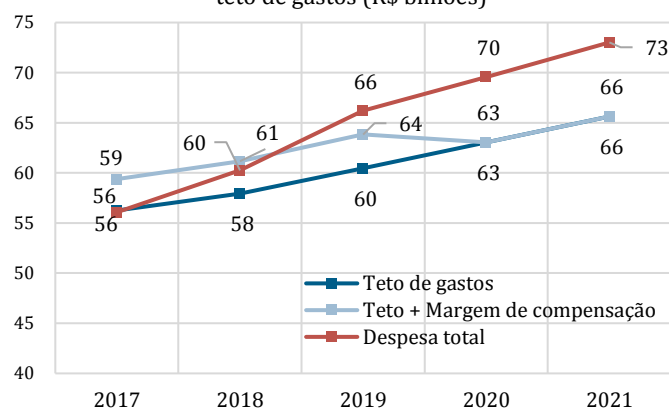
neste ano, relativamente ao que se vislumbra para os próximos anos. Na ausência de medidas que reduzam a despesa primária, a trajetória do gasto tenderá a inviabilizar o cumprimento do teto constitucional, mesmo que se considere a possibilidade de compensação pelo Poder Executivo entre 2017 e 2019.

As projeções consideram as seguintes premissas: (i) IPCA de 3,65%, 4,35%, 4,26%, 4,11% e 4,09% para o período entre 2017 e 2021⁹; (ii) reajustes salariais entre 2017 e 2019, conforme planos de carreira do respectivo órgão; (iii) crescimento da despesa com pessoal pelo IPCA, a partir de 2020; (iv) crescimento vegetativo da folha de pagamentos de 1% ao ano; (v) demais despesas obrigatórias (inclusive benefícios aos servidores) e despesas discricionárias que crescem pelo IPCA no período.

Em 2017, a despesa primária total dos demais Poderes deve alcançar R\$ 56,1 bilhões, muito próxima da soma dos limites individuais (R\$ 56,3 bilhões). Alguns órgãos, especialmente no âmbito do Poder Judiciário, já devem superar o seu limite. A partir de 2018, entretanto, sem medidas efetivas de redução da despesa primária, quase todos os órgãos devem exceder o teto constitucional. Nesse caso, o excesso ainda poderia ser acomodado pela cláusula que permite a compensação do Poder Executivo. Em 2019, porém, o excesso de despesas nos demais Poderes pode chegar a R\$ 5,8 bilhões, acima da margem de compensação, que nesse ano deve ser de R\$ 3,4 bilhões.

Cabe sublinhar que as projeções levam em consideração um cenário sem ajuste fiscal pelo lado da despesa, que depende de medidas efetivas por parte dos órgãos. A simples existência do teto constitucional, ao denotar a restrição fiscal, pode induzir à racionalização do gasto no período em análise. Não se trata, portanto, de prever o cumprimento (ou descumprimento) do teto de gastos, mas, tão somente, reforçar a necessidade premente de ajustes no gasto público. O ajuste fiscal, como se vê, depende fortemente do controle das despesas de pessoal, que consomem a maior parte dos seus orçamentos.

Gráfico 4. Despesa total dos demais Poderes versus teto de gastos (R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração e projeções: IFI.

TABELA 4. PROJEÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS NOS DEMAIS PODERES (R\$ MILHÕES)

Poder/Órgão	2017			2018			2019			2020			2021		
	Despesa	Teto	Dif.	Despesa	Teto	Dif.	Despesa	Teto	Dif.	Despesa	Teto	Dif.	Despesa	Teto	Dif.
Poder Legislativo	11.120	11.310	-190	11.732	11.650	82	12.365	12.157	209	12.999	12.674	324	13.645	13.195	450
Câmara	5.377	5.433	-56	5.668	5.596	72	5.969	5.840	130	6.274	6.088	186	6.585	6.338	246
Senado	3.930	3.998	-68	4.146	4.118	28	4.369	4.298	71	4.593	4.481	113	4.823	4.665	158
TCU	1.813	1.879	-66	1.917	1.935	-18	2.027	2.019	8	2.131	2.105	26	2.238	2.192	46
Poder Judiciário	38.733	38.616	117	41.834	39.775	2.060	46.457	41.506	4.951	48.804	43.274	5.530	51.232	45.052	6.180
STF	600	579	21	642	597	46	707	623	84	742	649	92	777	676	101
STJ	1.376	1.363	13	1.482	1.404	78	1.645	1.465	180	1.729	1.528	201	1.814	1.591	223
J.Federal	10.031	9.973	57	10.817	10.273	544	12.028	10.720	1.308	12.640	11.176	1.463	13.264	11.636	1.628
J.Militar	495	491	4	534	505	29	595	527	68	625	550	76	656	572	84
J.Eleitoral	6.685	6.639	47	7.218	6.838	380	7.870	7.135	735	8.243	7.439	803	8.656	7.745	911
J.Trabalho	16.977	16.987	-10	18.370	17.496	874	20.533	18.258	2.275	21.591	19.036	2.556	22.671	19.818	2.854
J.DF	2.392	2.407	-15	2.583	2.479	103	2.878	2.587	291	3.025	2.697	328	3.175	2.808	367
CNJ	178	177	0	187	183	5	200	190	10	210	199	11	219	207	12
DPU	491	493	-2	511	508	3	536	530	6	561	552	9	587	575	12
Ministério Público	5.734	5.831	-97	6.175	6.006	169	6.852	6.267	585	7.199	6.534	664	7.552	6.803	749
MPU	5.658	5.756	-98	6.094	5.928	166	6.764	6.186	578	7.107	6.450	657	7.456	6.715	741
CNMP	76	75	1	81	78	3	88	81	7	92	84	7	96	88	8
Total geral	56.078	56.250	-172	60.252	57.938	2.314	66.209	60.459	5.750	69.563	63.035	6.527	73.016	65.625	7.391
Margem de compensação			3.133			3.227			3.367			-			-
Excesso de despesas (-)			3.305			912			-2.382			-6.527			-7.391

Fonte: Siga Brasil. Elaboração e projeções: IFI.

⁹ Conforme o cenário-base da IFI para os parâmetros macroeconômicos. Vide RAF de Julho, Tabela "Projeções da IFI", última página. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF_06_2017.pdf.