

## Margem fiscal

A fixação de um limite para as despesas primárias da União no horizonte de vinte anos a partir de 2017, conforme estabelece a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, coloca ainda mais em evidência a discussão sobre a composição do gasto público.

A famigerada rigidez orçamentária – elevada concentração de despesas obrigatórias no orçamento –, que nos últimos anos tem dificultado o cumprimento de metas de resultado primário, impõe agora o desafio adicional de se fazer cumprir um teto para as despesas.

Tal desafio tem uma razão algébrica. A partir de 2017, o total das despesas primárias da União,  *grosso modo*, poderá crescer apenas pela inflação, algo próximo à manutenção do valor real das despesas ao longo do tempo. Ocorre que grande parte das despesas obrigatórias da União tem dinâmica própria, derivada de lei ou da Constituição Federal, e tende a crescer acima da inflação. Dessa forma, para que o teto seja cumprido, o restante das despesas necessariamente teria que crescer menos do que a inflação, ou até mesmo cair nominalmente, a depender da magnitude da expansão das despesas obrigatórias.

Analisar a evolução potencial dos diferentes componentes do gasto da União nos próximos exercícios, em face do teto constitucional, passa a ser fundamental, pois nem toda despesa é passível de redução e mesmo aquelas que podem ser reduzidas, não o são indefinidamente. Despesas de funcionamento da administração pública e investimentos, por exemplo, a despeito de não serem obrigatórias, não podem simplesmente ser reduzidas a zero.

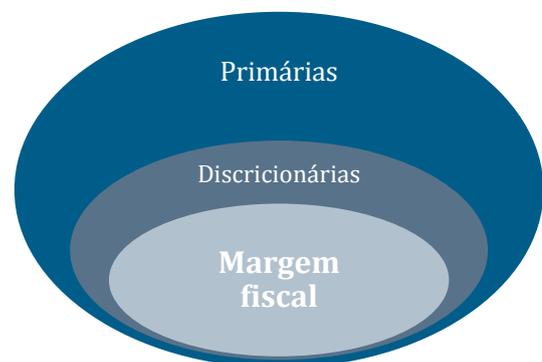
Esta seção fornece uma medida do que chamaremos, por simplificação, de  *margem fiscal*, que é a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias e incomprimíveis da União.

O cálculo da margem fiscal é a continuidade do exercício proposto no RAF de fevereiro (p. 17-19), em que projetamos o total das receitas e despesas primárias do governo central até 2025, tendo em vista o teto constitucional. Desta vez, projetamos a despesa primária em cada um dos seus principais componentes, para que,

então pudéssemos chegar à margem fiscal da União nos próximos anos.

A margem fiscal, por construção, é diferente do montante de despesas orçamentárias discricionárias. Isso porque, no gasto discricionário, há ainda despesas que deverão ser executadas para que sejam cumpridas as aplicações mínimas em saúde e educação, conforme exige a Constituição. Além disso, a margem se refere apenas ao Poder Executivo e, portanto, não inclui as despesas discricionárias dos demais Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União.

Logo, a margem fiscal é uma medida ainda mais fidedigna das despesas passíveis de redução do que propriamente as despesas discricionárias. Considerando, por exemplo, que as despesas no Orçamento sejam equivalentes ao limite do exercício, a margem fiscal seria um subconjunto das despesas discricionárias.



Vale observar que a verificação da despesa primária, para fins de cumprimento do teto constitucional, se dá pelo pagamento, enquanto a verificação da despesa para efeito dos mínimos de saúde e educação se dá pelo empenho e pela liquidação, respectivamente. Para compatibilizar as duas apurações, consideramos que no período projetado a aplicação mínima em saúde e educação será observada no estágio do pagamento da despesa<sup>1</sup>.

A lógica de apuração da margem fiscal, na forma que a definimos, é a seguinte. Há um conjunto de despesas que estão sujeitas ao teto constitucional. Se retirarmos as diferentes obrigações da União (previdência, pessoal, pisos setoriais, abono e seguro desemprego, Benefício de

<sup>1</sup> Embora essa simplificação reduza a margem fiscal calculada, ela não traz maiores prejuízos à análise, pois os empenhos em “ações e serviços

públicos de saúde” e “manutenção e desenvolvimento do ensino”, em média, não se distanciam significativamente do pagamento.

Prestação Continuada – BPC, bolsa família, demais Poderes etc.), quanto ainda pode ser gasto pelo governo sem que se descumpra o teto?

**Despesas sujeitas ao teto**

- (-) Previdência
- (-) Pessoal
- (-) Abono e Seguro Desemprego
- (-) Benefício de Prestação Continuada (BPC)
- (-) Bolsa Família
- (-) Demais despesas obrigatórias
- (-) Legislativo, Judiciário, MPU e DPU
- (-) Mínimo da Saúde
- (-) Mínimo da Educação

**(=) Margem Fiscal**

Intuitivamente, pede-se inferir que, mantida a dinâmica recente das despesas obrigatórias, a margem fiscal nos próximos anos se reduzirá a tal ponto que o governo terá que descumprir o limite constitucional e/ou atrasar o pagamento de despesas. Neste último caso, uma das consequências seria o aumento do estoque de restos a pagar, valendo observar que, com a EC 95/2016, o

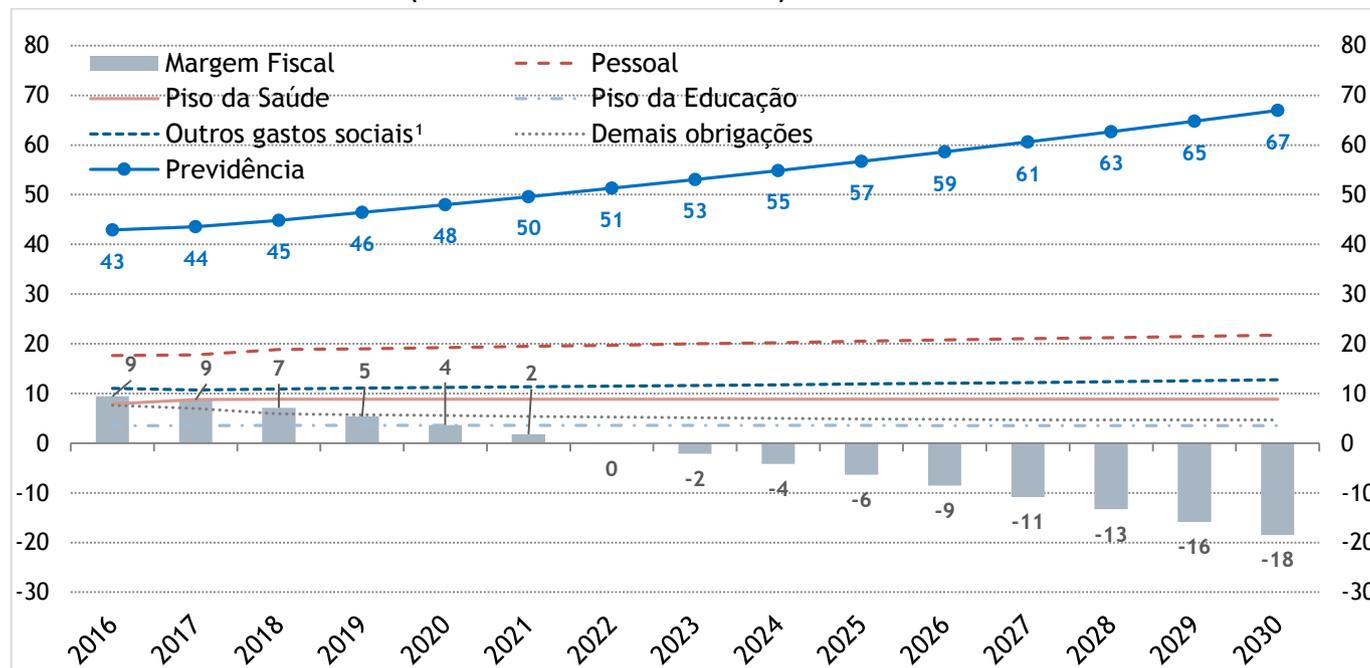
orçamento aprovado também deve respeitar o limite das despesas primárias, o que na prática reduz o espaço para acúmulo desses saldos.

A metodologia de apuração da margem fiscal leva em conta as despesas que não estão sujeitas ao teto das despesas primárias. Assim, foram excluídas as transferências por repartição de receita e as despesas com complementação da União ao Fundeb, Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), eleições e capitalização de empresas estatais (art. 107, § 6º, do ADCT).

Os créditos extraordinários também não se sujeitam ao teto, mas por se tratarem, em essência, de despesas imprevisíveis, não foram considerados nas nossas projeções. De todo modo, historicamente, apenas parte das despesas abertas por crédito extraordinário corresponde a despesas obrigatórias e não trariam impacto relevante sobre a margem fiscal.

O Gráfico 7 mostra a evolução da margem fiscal da União até 2030, com base em nossas projeções.

**GRÁFICO 7. MARGEM FISCAL DA UNIÃO (% DAS DESPESAS SUJEITAS AO TETO)**



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

¹Outros gastos sociais: abono e seguro desemprego, BPC e Bolsa Família.

Em 2016, a margem fiscal da União correspondeu a R\$ 114 bilhões, apenas 9% do total de despesas sujeitas

ao teto constitucional (que, vale lembrar, ainda não existia).

A margem também foi calculada retrospectivamente para o período de 2011 a 2016. A partir dos valores executados ao final de cada exercício<sup>2</sup>, obteve-se o total de despesas que teriam se sujeitado ao teto e em seguida deduziram-se as despesas obrigatórias, conforme o cálculo proposto para os exercícios futuros. Nesse período, a margem ficou em torno de 10%. Esse percentual, superior ao que projetamos para os próximos anos, foi possível por conta do crescimento das despesas primárias no período, combinado com recorrentes alterações das metas fiscais originalmente fixadas.

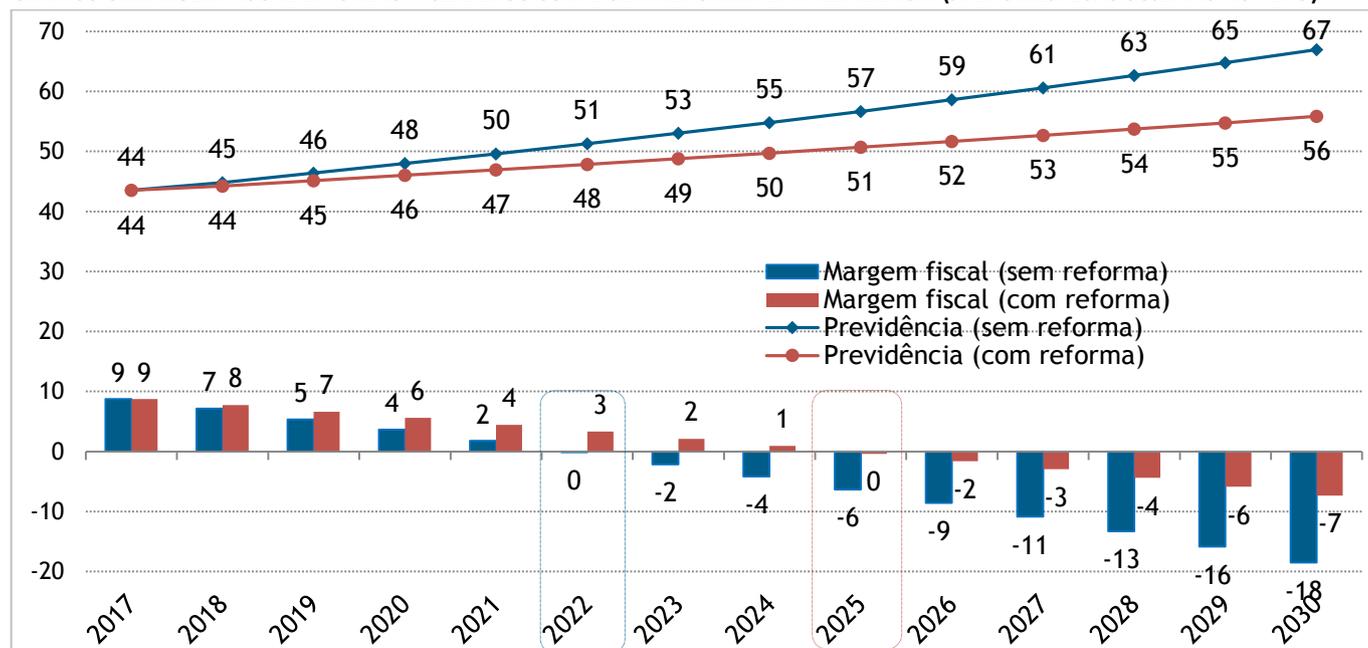
A partir de 2017, com a imposição de um limite para o crescimento da despesa primária, a margem fiscal é paulatinamente consumida pelas despesas obrigatórias. Isso se deve, em particular, ao crescimento das despesas com Previdência, que, pelas regras vigentes, sempre cresce acima da inflação. A evolução detalhada das despesas sujeitas ao teto e da margem fiscal da União é mostrada na Tabela 3, ao final deste tópico.

Como se observa no Gráfico 7, mantidas as regras que atualmente regem a dinâmica do gasto obrigatório federal, a margem de redução de despesas do governo se esgotaria em 2022, sem reformas.

Alternativamente, também calculamos a evolução da margem fiscal da União considerando a proposta original de reforma da Previdência enviada pelo Poder Executivo (Proposta de Emenda Constitucional - PEC 287/2017). Esse cenário alternativo é, em realidade, um exercício teórico, dado que já há modificações ao texto original aprovadas pela comissão especial que analisa a matéria na Câmara dos Deputados.

Contudo, como a proposta original é possivelmente a que geraria melhor resultado no plano fiscal, eventuais modificações devem produzir trajetórias de gasto menos favoráveis. Nesse sentido, é razoável supor que os cenários aqui apresentados – com e sem reforma – projetam dois extremos para a Previdência, estando o texto eventualmente aprovado compreendido nesses dois caminhos.

**GRÁFICO 8. MARGEM FISCAL DA UNIÃO – CENÁRIOS COM E SEM REFORMA DA PREVIDÊNCIA (% DAS DESPESAS SUJEITAS AO TETO)**



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

<sup>2</sup> Para o acompanhamento das despesas sujeitas ao teto, o Tesouro Nacional utiliza o critério “valor pago”, enquanto para o acompanhamento do resultado primário é utilizado o critério “pagamento efetivo”. Na construção da margem fiscal para exercícios passados, foram utilizados dados do resultado primário do Tesouro

(“pagamento efetivo”) e de consultas ao Siga Brasil (cuja fonte primária é o Siafi que só permite obter o “valor pago”). Embora haja diferença nos valores apurados pelas duas óticas, ela não é capaz de alterar a ordem de grandeza das informações para efeito de apuração da margem fiscal.

A aprovação da proposta original levaria a uma queda menos expressiva da margem fiscal, que passaria a ser negativa apenas em 2025. Alterações ao texto que produzam resultados fiscais próximos à proposta inicial devem gerar uma trajetória semelhante para a margem, o que pode ser relevante, principalmente se considerarmos que 2025 está próximo do fim do primeiro ciclo da regra do teto, quando o indexador da despesa poderá ser revisto. Os cálculos para cenários alternativos da reforma da Previdência, a partir das alterações já aprovadas na Câmara dos Deputados, serão apresentados no próximo RAF.

A margem fiscal, como visto, é uma medida da flexibilidade do governo em face do teto das despesas primárias. Ainda assim, não é possível dizer que toda a margem é passível de redução. Uma das razões é que nela se concentra boa parte das despesas com funcionamento dos órgãos públicos, como serviços de apoio administrativo terceirizados e material de consumo, sendo razoável supor que haveria um limite de redução a partir do qual o funcionamento da administração federal se tornaria inviável.

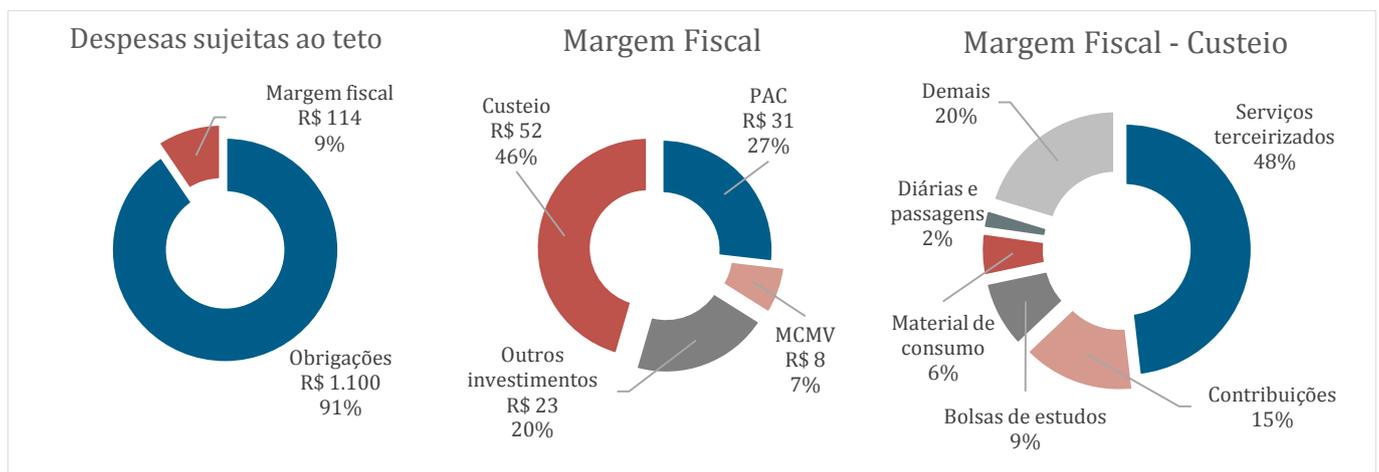
Além disso, a margem fiscal reúne a maior parte dos investimentos públicos federais, entre eles o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Também, nesse caso, é aceitável que se deixe de realizar novos investimentos, se necessário para cumprir o teto, mas é pouco razoável que investimentos em curso e com contratos em vigor deixem de ser realizados.

A margem fiscal, em complemento, inclui boa parte das emendas individuais e coletivas de execução obrigatória. Embora o controle da execução, nesse caso, seja pelo empenho, o cumprimento da regra leva a um aumento do pagamento de emendas no exercício, o que também reduz a flexibilidade do governo.

Nesse sentido, a situação-limite para o governo federal tenderia a ocorrer ainda antes de 2022, ano em que a margem deixaria de ser positiva, no cenário sem reforma da Previdência, ou antes de 2025, no cenário com reforma.

O gráfico a seguir esboça a composição da margem fiscal, tomando por base o exercício de 2016.

**GRÁFICO 9.COMPOSIÇÃO DA MARGEM FISCAL DA UNIÃO EM 2016 – R\$ BILHÕES E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Mais da metade da margem fiscal é composta por investimentos, sendo que somente o PAC (sem MCMV) responde por 27% do total. O restante da margem fiscal compreende despesas de custeio (46%), boa parte destinada ao pagamento de serviços terceirizados (48% das despesas de custeio). Esses serviços, em geral, são direcionados ao funcionamento da administração pública, como apoio administrativo, suporte de

informática, limpeza e conservação, locação de imóveis, energia elétrica e serviços bancários.

Outra parcela relevante se refere a contribuições (15% do custeio), as quais são despesas que não envolvem a contraprestação direta em bens ou serviços. Um exemplo, dentro desse grupo, seriam as contribuições a organismos internacionais, como ONU, OIT e OMS. O custeio também inclui bolsas a estudantes e

pesquisadores (9%), material de consumo dos órgãos públicos (6%) e diárias e passagens (2%).

Esse esforço descritivo é importante para sublinhar o tamanho do desafio fiscal em face do teto para as despesas primárias. Embora se vislumbrem possíveis economias e ganhos de eficiência entre as despesas que compõem a margem fiscal, reduzi-la a zero não parece plausível, sob pena de se impedir o funcionamento da administração pública.

Por outro lado, seria difícil, senão impossível, precisar o limite mínimo de execução das despesas passíveis de redução pelo Executivo. Uma medida aproximada pode ser extraída do contingenciamento de despesas discricionárias realizado em 2017.

Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre de 2017, identificou-se uma necessidade de redução nas despesas discricionárias da ordem de R\$ 58 bilhões. O contingenciamento, contudo, restringiu-se a R\$ 42 bilhões, tendo como uma das justificativas o impacto que a limitação de R\$ 58 bilhões teria no funcionamento das políticas públicas.

Portanto, o contingenciamento de R\$ 42 bilhões, que incidiu sobre uma margem fiscal de R\$ 114 bilhões, sugere um montante não comprimível em torno de R\$ 70 bilhões. No cenário sem reforma, esse valor é muito próximo à margem fiscal que teremos em 2019 e superior à de 2020, indicando que provavelmente nesses anos já chegaríamos numa situação-limite, com elevado risco de descumprimento do teto e/ou elevação substancial de restos a pagar. No cenário com reforma, essa situação ocorreria entre 2021 e 2022.

A análise aqui proposta, mais do que indicar o risco de descumprimento do teto constitucional, visa iluminar uma questão ainda relativamente adormecida no debate fiscal, qual seja a racionalização da despesa pública.

O cumprimento do limite, medida essencialmente quantitativa, exige que se inclua uma dimensão qualitativa no ajuste fiscal em curso. Isso, como é possível concluir da presente análise, não se restringe à fatia discricionária das despesas, devendo considerar, principalmente, a reavaliação da despesa federal obrigatória.

**TABELA 3. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS SUJEITAS AO TETO E DA MARGEM FISCAL DA UNIÃO ATÉ 2030\* – R\$ BILHÕES**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Despesas sujeitas ao teto (A)	1.214	1.302	1.351	1.411	1.475	1.534	1.595	1.651	1.709	1.760	1.813	1.867	1.923	1.981	2.041
Previdência - sem reforma (B)	521	567	605	655	708	761	818	875	937	998	1.062	1.131	1.205	1.283	1.367
Previdência - com reforma (B1)	521	567	597	637	679	720	763	805	850	892	937	984	1.033	1.085	1.139
Outras obrigações (C)	579	622	649	680	713	746	779	811	843	874	905	939	974	1.012	1.051
Pessoal Líquido	214	232	255	268	283	299	314	330	346	361	376	392	409	426	444
Piso da Saúde	95	114	119	124	130	135	141	146	151	155	160	165	170	175	180
Piso da Educação	43	46	49	51	53	55	57	59	61	62	64	66	68	70	72
Abono e Seguro Desemprego	56	56	58	61	63	65	67	69	71	73	75	77	78	80	82
BPC	50	53	58	63	68	73	79	84	90	96	102	109	115	123	131
Bolsa Família	28	30	31	32	34	35	37	38	39	40	42	43	44	46	47
Demais obrigatórias	81	76	64	64	65	65	66	66	66	66	66	66	68	70	72
LEJU/MPU/DPU	12	15	15	16	17	18	18	19	20	20	21	21	22	23	23
Obrigações - sem reforma (D=B+C)	1.100	1.188	1.254	1.336	1.421	1.507	1.597	1.686	1.780	1.872	1.968	2.070	2.179	2.295	2.418
% Despesa Teto (D/A)	91%	91%	93%	95%	96%	98%	100%	102%	104%	106%	109%	111%	113%	116%	118%
Obrigações - com reforma (E=B1+C)	1.100	1.188	1.246	1.318	1.392	1.466	1.542	1.616	1.693	1.767	1.842	1.923	2.008	2.097	2.191
% Despesa Teto (E/A)	91%	91%	92%	93%	94%	96%	97%	98%	99%	100%	102%	103%	104%	106%	107%
Margem Fiscal - sem reforma (F=A-D)	114	114	96	76	54	27	-1	-35	-71	-112	-155	-203	-256	-314	-377
% Despesa Teto (F/A)	9%	9%	7%	5%	4%	2%	0%	-2%	-4%	-6%	-9%	-11%	-13%	-16%	-18%
Margem Fiscal - com reforma (G=A-E)	114	114	105	94	83	68	54	35	16	-6	-29	-55	-84	-116	-150
% Despesa Teto (G/A)	9%	9%	8%	7%	6%	4%	3%	2%	1%	0%	-2%	-3%	-4%	-6%	-7%
Composição da margem fiscal															
PAC (ex MCMV)	31	29	29	31	32	33	35	36	37	38	39	41	42	43	44
MCMV	8	7	5	4	3	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0
Outras	76	73	62	42	19	-8	-38	-72	-109	-150	-195	-243	-298	-357	-422

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

\* Premissas adotadas: (i) salário mínimo: reajuste pelo crescimento real do PIB de dois anos antes mais o INPC do ano anterior, até 2019 (Lei 13.152/2015) e reajuste pelo INPC do ano anterior, a partir de 2020; (ii) benefícios da previdência até um salário mínimo: crescimento vegetativo de 3,4% a.a., sem reforma, e de 2% a.a., com reforma; (iii) benefícios da previdência acima de um salário mínimo: reajuste pelo INPC mais crescimento vegetativo de 3,5% a.a., sem reforma, e de 2% a.a., com reforma; (iv) despesas com pessoal: reajuste pelo IPCA médio dos dois anos anteriores mais crescimento vegetativo de 1%; (v) população ocupada: crescimento de 0,2% em 2017, 0,9% em 2018, 1,1% em 2019 e 1% a partir de 2020; (vi) abono salarial: população alcançada equivalente a 50% do total ocupado, taxa de cobertura de 86,3% da população alcançada e valor do benefício igual a 91% do salário mínimo; (vii) seguro

*desemprego: população alcançada equivalente a 18,2% do total ocupado até 2018, decaindo conforme crescimento do total ocupado a partir de 2019, valor do benefício igual a 110% do salário mínimo e número médio de parcelas recebidas no ano igual a 4,2; (viii) BPC: crescimento vegetativo de 3,4% a.a.; e (ix) Bolsa Família: crescimento das despesas pelo IPCA do ano anterior; (x) Legislativo, Judiciário, MPU e DPU: crescimento das despesas pelo IPCA do ano anterior; (xi) demais obrigações: em geral, crescimento conforme legislação em vigor ou pela inflação.*