

No mês de dezembro de 2018, o resultado primário do Governo Central foi um déficit de R\$ 31,8 bilhões, totalizando déficit primário de R\$ 120,3 bilhões (1,7% do PIB) no ano de 2018. Este resultado foi R\$ 38,7 bilhões melhor do que meta de déficit de R\$ 159,0 bilhões estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>1</sup> e dá continuidade ao processo de consolidação fiscal iniciado em 2016, quando o resultado primário de Governo Central alcançou sua mínima histórica, com déficit de 2,5% do PIB.

O déficit de R\$ 31,8 bilhões para o mês de dezembro de 2018 significou piora frente ao déficit primário de R\$ 21,0 bilhões observado no mesmo mês do ano passado. Ainda assim, o resultado observado foi melhor do que as expectativas da pesquisa Prisma Fiscal do Ministério da Fazenda, que sinalizava, na mediana, um resultado deficitário de R\$ 35,2 bilhões para o mês.

O Tesouro Nacional e o Banco Central foram deficitários no mês em R\$ 22,9 bilhões, enquanto a Previdência Social (RGPS) apresentou déficit de R\$ 8,9 bilhões. Em relação a dezembro de 2017, o déficit primário nesse mês foi influenciado pela redução real de 11,3% na receita líquida, parcialmente compensada pela diminuição real de 3,2% na despesa total. A redução na receita líquida é explicada, principalmente, pelo bônus de assinatura referente às novas concessões de petróleo e ao aditivo contratual dos aeroportos, com impacto financeiro em dezembro de 2017 de R\$ 10,0 bilhões e R\$ 4,5 bilhões, respectivamente. Adicionalmente, houve arrecadação de R\$ 4,5 bilhões nos programas de regularização tributária (PRT/PERT) e parcelamentos da dívida ativa em dezembro de 2017, contra montante de R\$ 2,0 bilhões em dezembro de 2018. Por fim, em dezembro de 2018, houve aumento real de R\$ 2,2 bilhões das transferências para estados e municípios, derivado da melhor arrecadação das receitas que compõem suas bases de cálculo. O comportamento da despesa, por sua vez, foi determinado principalmente pela redução nas despesas discricionárias do Poder Executivo. Esta redução é explicada, em grande medida, pela despesa relativa ao PAC cuja execução foi de R\$ 9,8 bilhões em dezembro de 2017 e R\$ 5,6 bilhões em dezembro de 2018.

Com o resultado do mês de dezembro, o resultado do ano de 2018 totalizou déficit primário de R\$ 120,3 bilhões, ante R\$ 124,3 bilhões em 2017, representando queda real de 3,2%. Esse déficit de R\$ 120,3 bilhões é composto pelo superávit de R\$ 74,9 bilhões do Tesouro Nacional (e do Banco Central) e pelo déficit de R\$ 195,2 bilhões na Previdência Social (RGPS). O superávit do resultado do Tesouro Nacional no período em 2018 foi o maior dos últimos cinco anos, evidenciando a melhora na gestão fiscal de curto prazo, com racionalização de despesas discricionárias e recuperação da arrecadação. No entanto, todo esse esforço está sendo

---

<sup>1</sup> Ressalte-se que o resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o mensurado por meio da metodologia conhecida como "abaixo da linha", apurada pelo Banco Central do Brasil (BCB) e será divulgado no dia 31/01/2019.

consumido pelos déficits crescentes e acentuados na previdência, que têm retirado espaço para a realização de políticas sociais e de investimentos públicos.

Dessa forma, é latente a necessidade de implementação de reformas fiscais estruturais para viabilizar a retomada de superávits primários no consolidado do Governo Central. Tais reformas devem possibilitar uma reversão da dinâmica de crescimento dos gastos obrigatórios, reduzir a elevada rigidez do orçamento federal e garantir o cumprimento do teto de gastos (EC 95/2016). A principal reforma estrutural é a Reforma da Previdência, que visa readequar o sistema previdenciário nacional com a evolução demográfica da população brasileira.

O déficit primário do Governo Central de R\$ 120,3 bilhões (1,7% do PIB) em 2018 foi R\$ 38,7 bilhões inferior à meta de R\$ 159,0 bilhões (2,3% do PIB) para o ano. Essa diferença é explicada pela execução da despesa R\$ 32,8 bilhões inferior ao programado e pela receita líquida ter sido R\$ 5,9 bilhões superior ao projetado. Ao longo do ano, o Tesouro Nacional informou que os ministérios vinham executando despesas em montantes inferiores aos limites de pagamento autorizados na programação financeira. Essa diferença, conhecida como “empenhamento”, ficou em R\$ 7,7 bilhões ao final do ano. A utilização desse limite de pagamento (ou não) não depende da gestão financeira do Tesouro Nacional. Como essas despesas não foram pagas no exercício fiscal, isso se transformou em excesso de meta de resultado primário.

Destaque-se, ainda, a execução de gasto menor que a programação também nas despesas obrigatórias. Os principais desvios nas despesas obrigatórias ocorreram em Créditos Extraordinários (R\$ 6,4 bilhões), Benefícios Previdenciários (R\$ 5,1 bilhões), Subsídios e Subvenções (R\$ 3,9 bilhões) e Abono e Seguro Desemprego (R\$ 2,5 bilhões). É importante ressaltar que parte desse desvio é inerente ao processo de programação orçamentária e financeira (como no caso de benefícios previdenciários<sup>2</sup>) e parte deve-se a desvios em relação ao previsto pelos órgãos que executam as despesas e são os responsáveis pela estimativa que compõe a programação (como no caso de abono e seguro desemprego). No que se refere a créditos extraordinários, a maior parte da diferença entre a despesa programada e paga diz respeito ao programa de subvenção ao diesel (MP 838/2018). Por fim, as despesas de subsídios e subvenções econômicas abaixo do programado se devem à baixa adesão ao programa de subvenção nas operações de crédito rural na área da SUDAM e da SUDENE (MP 842/2018).

Em relação ao Governo Central, as diferenças entre o resultado apurado pelo Tesouro Nacional (“acima da linha”) e pelo Banco Central (“abaixo da linha”) são determinadas pelo tratamento dado aos recebimentos de Itaipu e pela metodologia de apuração das despesas com subsídios, além da discrepância não explicada. O superávit gerado por Itaipu para efetuar os pagamentos de sua dívida frente à União, que totalizou R\$ 4,9 bilhões em 2018, reduzirá ainda mais o déficit primário oficial do ano (critério “abaixo da linha”). Por sua vez, a discrepância referente ao ajuste metodológico “caixa-competência” de subsídios está estimada em R\$ 1,6 bilhão.

---

<sup>2</sup> A lei nº 11.665/08 estabeleceu a sistemática de pagamentos dos benefícios da previdência social sendo parte deles feita no final do mês de competência e parte no mês subsequente. Para isso é necessário haver disponibilidade orçamentária e financeira já no começo do exercício subsequente. Em um contexto de crescimento de despesas previdenciárias é esperado o descasamento entre as despesas programadas e executadas.

No âmbito das outras esferas do setor público, cujo resultado primário também é apurado pelo Banco Central, pode haver excesso de superávit primário dos governos subnacionais (em relação a sua meta) da ordem de R\$ 10,9 bilhões, e excesso de resultado primário das empresas estatais federais (em relação a sua meta) da ordem de R\$ 5,4 bilhões. Em relação aos governos regionais, importante mencionar que o resultado apurado no mês de dezembro apresenta maior volatilidade que nos demais meses do ano. Todos esses fatores apontam para um resultado primário do setor público consolidado entre R\$ 50 e 65 bilhões melhor que a meta de déficit de R\$ 161,3 bilhões, o que significaria um déficit entre 1,5% e 1,6% do PIB.

Em 2018, a despesa primária sujeita ao teto estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016 totalizou R\$ 1.287,9 bilhões, R\$ 60,0 bilhões abaixo do limite de R\$ 1.347,8 bilhões definido para o ano. Essa diferença é explicada em parte pela execução da despesa abaixo do programado, conforme já explicado. Além disso, houve a mudança na sistemática de pagamento de despesas após a emissão da ordem bancária (OB). Com a alteração, despesas com pessoal e Previdência, que totalizaram R\$ 34,0 bilhões, só tiveram a ordem bancária emitida em janeiro, o que abriu um espaço nesse mesmo valor em relação ao teto de gastos. Conforme acordado entre o Tesouro, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, no entanto, nada desse espaço foi gasto. Ou seja, mesmo desconsiderando essa alteração, o limite da EC 95 para 2018 ainda teria sido cumprido com uma margem de R\$ 26,0 bilhões. A avaliação do cumprimento do teto dos gastos será feita no 3º Relatório Quadrimestral de Cumprimento de Metas.

Em relação à Regra de Ouro, em 2018, as despesas de capital superaram as receitas de operação de crédito em R\$ 35,8 bilhões. O cumprimento da Regra de Ouro é verificado em bases anuais no Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Por fim, deve-se ressaltar que o excesso de resultado primário em relação à meta não diminui o desafio fiscal brasileiro, cuja superação passa, necessariamente, por reformas que estabilizem a dinâmica das despesas obrigatórias e pela geração de resultados primários positivos que coloquem a dívida pública bruta do governo geral em trajetória decrescente.