

No mês de novembro de 2018, o resultado primário do Governo Central foi um déficit de R\$ 16,2 bilhões, frente ao superávit primário de R\$ 1,1 bilhão observado no mesmo mês do ano passado. Esse resultado está em linha com as expectativas da pesquisa Prisma Fiscal do Ministério da Fazenda, que sinalizava, na mediana, um resultado deficitário de cerca de R\$ 16,0 bilhões para o mês.

O Tesouro Nacional e o Banco Central contribuíram para o desempenho do mês com superávit de R\$ 1,8 bilhão, enquanto a Previdência Social (RGPS) apresentou déficit de R\$ 18,0 bilhões. Em relação a novembro de 2017, o déficit primário nesse mês foi influenciado pela redução real de 10,4% na receita líquida e pela elevação real de 5,4% na despesa total. A redução na receita líquida é explicada, principalmente, pelo recebimento, em novembro de 2017, de R\$ 12,1 bilhões associado ao leilão de 4 usinas hidroelétricas. Além disso, em novembro de 2018 houve aumento das transferências para estados e municípios, derivado da melhor arrecadação das receitas que compõem suas bases de cálculo, notadamente, IPI, IR e cota-parte de compensações financeiras. O comportamento da despesa, por sua vez, foi determinado principalmente pela elevação nas despesas discricionárias do Poder Executivo.

Com o resultado do mês de novembro, o saldo acumulado no ano totaliza déficit primário de R\$ 88,5 bilhões, ante R\$ 103,2 bilhões no mesmo período do ano passado, representando queda real de 17,9%. Esse déficit de R\$ 88,5 bilhões é composto pelo superávit de R\$ 97,8 bilhões do Tesouro Nacional (e do Banco Central) e pelo déficit de R\$ 186,3 bilhões na Previdência Social (RGPS). O superávit do resultado do Tesouro Nacional no período de janeiro a novembro de 2018 é 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 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 e, conseqüentemente, reduzir a elevada rigidez do orçamento federal. A principal reforma estrutural é a Reforma da Previdência, que visa readequar o sistema previdenciário nacional com a evolução demográfica da população brasileira.

No acumulado de doze meses, o déficit primário do Governo Central somou R\$ 109,5 bilhões (1,6% do PIB), ante a meta de R\$ 159,0 bilhões (2,3% do PIB) para 2018, o que indica que a situação fiscal de curto prazo está em linha com o cumprimento da meta de resultado primário para o ano.

No entanto, é importante lembrar que os ministérios vêm executando despesas em montantes inferiores aos limites de pagamento autorizados na programação financeira. Essa diferença, conhecida como “empoçamento”, ficou em R\$ 12,2 bilhões ao final de novembro. A utilização desse limite de pagamento (ou não) não depende da gestão financeira do Tesouro Nacional. Se essas despesas não forem pagas no exercício fiscal corrente, isso se transformará em excesso de meta de resultado primário. Destaque-se, ainda, a possibilidade de execução de gasto menor que a programação também nas despesas obrigatórias, como ocorrido em 2017. Estima-se que essa diferença possa ser superior a R\$ 10 bilhões no final de 2018, o que, junto com o empoçamento, resultaria em um excesso de meta de resultado primário entre R\$ 20 e 30 bilhões para o Governo Central.

Para efeito de exemplo, no exercício de 2017 as despesas obrigatórias executadas vieram R\$ 13,2 bilhões abaixo do estabelecido no último decreto de programação orçamentária e financeira (nº 9.248 de 2017). É importante ressaltar que parte desse desvio é inerente ao processo de programação orçamentária e financeira (como no caso de benefícios previdenciários¹) 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.

No âmbito das outras esferas do setor público, pode haver excesso de superávit primário dos governos subnacionais (em relação a sua meta) da ordem de R\$ 12,9 bilhões, e excesso de resultado primário das empresas estatais federais (em relação a sua meta) da ordem de R\$ 5,5 bilhões. Há, também, o superávit gerado por Itaipu para efetuar os pagamentos de sua dívida frente à União, que pode reduzir ainda mais o déficit primário oficial de 2018, ante a meta projetada da LDO. Estima-se que Itaipu gerará superávit primário da ordem de R\$ 5,2 bilhões até o final do ano, elevando o excesso de resultado primário das empresas estatais federais (em relação a sua meta) para R\$ 10,7 bilhões. Como último elemento, há a discrepância estimada de R\$ 1,5 bilhão referente ao ajuste metodológico “caixa-competência” de subsídios.

Todos esses fatores apontam para um resultado primário do setor público consolidado entre R\$ 45 e 55 bilhões melhor que a meta de déficit de R\$ 161,3 bilhões.

Por fim, deve-se ressaltar que o possível 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.

¹ 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.