



TESOURO NACIONAL

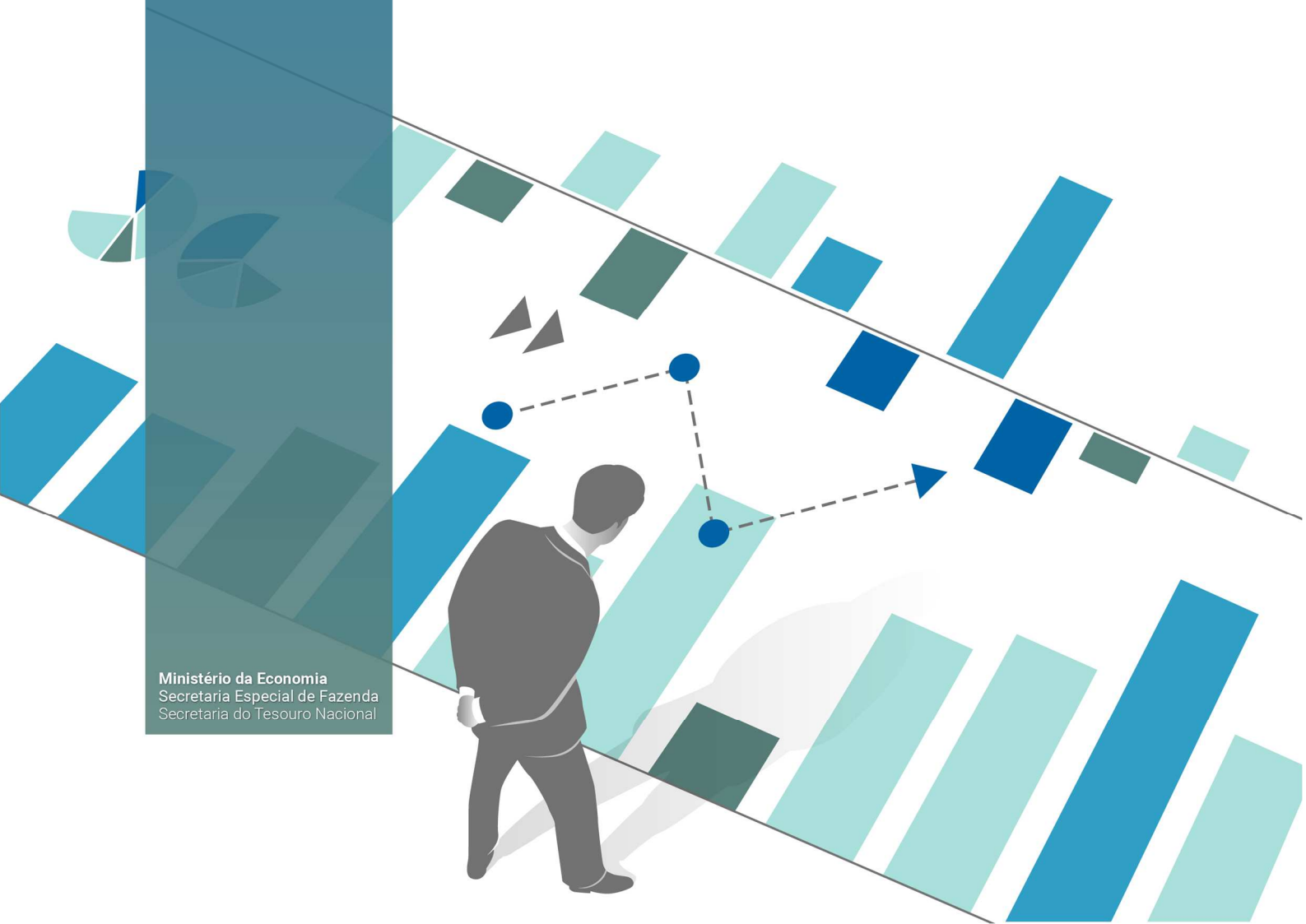
RTN
2020

Janeiro

Resultado do Tesouro Nacional

Sumário Executivo

Ministério da Economia
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional



Sumário Executivo

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO 2020) estabeleceu como meta de resultado primário para o Governo Central um déficit de R\$ 124,1 bilhões. Este valor é inferior à meta de 2019, que era um déficit primário de R\$ 139 bilhões, mas é superior ao resultado realizado de 2019, de déficit primário de R\$ 95 bilhões, na apuração do Tesouro Nacional pelo conceito acima da linha.

O orçamento de 2020 (LOA 2020) decompõe o déficit de R\$ 124,10 bilhões (1,6% do PIB) previsto para o Governo Central em receita líquida de R\$ 1.355,4 bilhões (17,8% do PIB) e despesa total de R\$ 1.479,5 bilhões (19,4% do PIB). O crescimento previsto de 2,6% a.a. das despesas totais é explicado pela dinâmica das despesas obrigatórias, notadamente, benefícios previdenciários e pessoal e encargos sociais. Esses dois componentes crescerão neste ano R\$ 60,5 bilhões somados e, nos últimos quatro anos, o crescimento conjunto dessas duas rubricas foi de 1,7 p.p. do PIB.

Dessa forma, no que pese a meta de déficit primário do Governo Central em 2020 ser mais elevada em R\$ 29 bilhões ante o déficit realizado em 2019, a obtenção do resultado ao final de 2020 dependerá da performance da arrecadação das receitas previstas, bem como da realização das despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual. Vale destacar que não é comum a execução plena do orçamento, como tem sido a praxe nos últimos anos e, para 2020, esse fenômeno não deverá mudar com o advento do orçamento impositivo.

Em geral, a execução financeira inferior aos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual decorre de diversos fatores, com destaque para: (i) contingenciamento; (ii) não pagamento de despesas não passíveis de contingenciamento; (iii) pagamento de subsídios inferior ao autorizado no orçamento; e (iv) pagamentos de fronteira.

O contingenciamento é uma imposição legal para o cumprimento da meta fiscal sempre que houver risco de a meta não ser cumprida em decorrência de frustração de receita e/ou aumento projetado das despesas obrigatórias. A execução do orçamento impositivo não muda essa prática, pois, na ausência de receita para pagar as despesas e cumprir com a meta fiscal, a execução das despesas do orçamento será limitada. Quando o contingenciamento ocorre no primeiro semestre e sua liberação apenas nos últimos trimestres do ano, é quase certo que o pagamento das despesas ficará abaixo do aprovado na LOA, contribuindo para um resultado primário melhor que a meta.

A classificação das despesas como obrigatórias ou não passíveis de contingenciamento não implica, necessariamente, que essas despesas serão pagas no ano. O orçamento dessas despesas tem restrições ao contingenciamento, mas, mesmo liberadas para execução, não significa que elas serão empenhadas, liquidadas e pagas no exercício fiscal corrente. Tradicionalmente, despesas de saúde e emendas impositivas por diversos motivos são empenhadas, mas nem sempre liquidadas e pagas no mesmo ano. Quando isso acontece, a despesa paga é inferior aos valores aprovados no orçamento, mesmo que sejam de itens não passíveis de contingenciamento.

Os subsídios de um ano fiscal precisam estar na sua totalidade previstos no orçamento do ano, independentemente do seu pagamento. Assim, equalização de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e subsídios decorrente de programas de renegociação de dívidas agrícolas são integralmente consideradas no orçamento do ano, mesmo que parte dos pagamentos do PSI do ano seja efetuados apenas em janeiro do ano seguinte e nem todos os devedores potenciais renegociem suas dívidas agrícolas quando permitido.

Por fim, os pagamentos de fronteira são pagamentos na virada do ano, cujo impacto financeiro ocorre apenas no primeiro dia útil do ano seguinte. Esses pagamentos precisam utilizar o orçamento do ano corrente para o empenho e liquidação da despesa, porém o impacto financeiro do pagamento só ocorre no exercício seguinte.

Em resumo, apesar da meta de déficit primário do Governo Central este ano ser maior que o valor realizado de 2019, os mesmos fatores que nos anos anteriores levaram a uma discrepância entre os valores aprovados no orçamento para despesa e o efetivo pagamento deve ocorrer este ano, o que sugere ser possível um resultado primário do Governo Central melhor que a meta de R\$ 124 bilhões. No entanto, ainda é cedo para fazer alguma previsão mais acurada de quanto o resultado primário do ano será melhor que a meta.

Na elaboração do orçamento para 2020 havia um receio que as despesas discricionárias ficassem em valor muito abaixo dos valores de 2019, o que poderia dificultar o funcionamento da máquina pública. Mas esse risco não aconteceu. A despesa discricionária aprovada na LOA 2020, R\$ 126,1 bilhões é um pouco acima da despesa discricionária paga (R\$ 119,8 bilhões), em 2019, quando se retira da despesa de 2019 o pagamento à Petrobras e a capitalização de empresas estatais, que foram eventos não recorrentes. Em relação ao cenário de médio prazo prospectivo, o problema fiscal brasileiro é fruto do crescimento real das despesas obrigatórias, que continua em um ritmo maior ou igual ao espaço fiscal do teto dos gastos.

A estratégia de consolidação fiscal – a redução gradual do déficit – é consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazo e tem como premissa a adoção de reformas estruturais objetivando o controle de crescimento das despesas obrigatórias, bem como cumprimento do teto dos gastos para que o ajuste fiscal decorra, preponderantemente, de um ajuste pelo lado da despesa.

Vale lembrar que o superávit primário para os estados e municípios é de R\$ 9 bilhões em 2020. Para entes subnacionais, o poder executivo encaminhará proposta de alteração da LDO para modificar o termo “meta” para “projeção” de resultado primário, com intuito de qualificar essa orientação, uma vez que o governo central não dispõe de todos os instrumentos para controlar os resultados primários dos estados e municípios.

O controle efetivo do resultado primário dos entes subnacionais decorre de dois fatores: (i) economia que esses entes precisam fazer para pagar o serviço da dívida; e (ii) limites de empréstimos com e sem garantia da união definidos no ano pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Em janeiro de 2020, o resultado primário do Governo Central foi um superávit de R\$ 44,1 bilhões, significativamente superior aos R\$ 30,0 bilhões observado em 2019. O resultado

observado foi superior às expectativas da pesquisa Prisma Fiscal do Ministério da Fazenda, cuja mediana indicava um resultado superavitário de R\$ 32,4 bilhões. Esse resultado é parcialmente explicado pelo movimento sazonal de maior arrecadação do IRPJ/CSLL, bem como pelo crescimento da arrecadação de COFINS. Em fevereiro, há tendência sazonal deficitária pela maior repartição dos tributos com estados e municípios.

Em janeiro, o Tesouro Nacional e o Banco Central foram superavitários em R\$ 59,5 bilhões, enquanto a Previdência Social (RGPS) apresentou déficit de R\$ 15,4 bilhões. Em relação a janeiro de 2019, o resultado primário nesse mês foi influenciado pelo crescimento real de 6,4% na receita líquida, complementado pela diminuição real de 3,3% na despesa total. O crescimento da receita líquida é explicado, principalmente, (i) pelos ganhos reais na arrecadação do IRPF/CSLL devido aos aumentos reais de arrecadação dos itens "Declaração de Ajuste", que se refere a fatos geradores ocorridos ao longo do ano de 2019; e (ii) pelas variações reais positivas de 4,1% do volume de vendas (PMC-IBGE) e negativa de 1,6% no volume de serviços (PMS-IBGE) entre dezembro de 2019 e dezembro de 2018. O comportamento da despesa, por sua vez, foi determinado, principalmente, pela redução na execução de despesas de Subsídios, Subvenções e Proagro, seguindo a tendência de queda fruto do esforço para contenção de assunção de novas obrigações, bem como pela redução das taxas de juros. Adicionalmente, houve redução substancial das despesas de Créditos Extraordinários (exceto PAC), do Complemento para o FGTS (LC nº 110/01) e Compensação ao RPGS pelas Desonerações da Folha. Em direção oposta, a despesa com benefícios previdenciários segue trajetória crescente.

Para 2020, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a União elaborará o Relatório de Receitas e Despesas do Primeiro Bimestre ao final de março. Nesse documento, haverá a atualização das estimativas de receitas e despesas e, caso seja necessário, a realização de limitação da execução da despesa do orçamento. Neste ano, dada a nova sistemática de execução do orçamento impositivo, o governo fez opção da liberação dos duodécimos do orçamento nos meses de fevereiro e março, ao contrário dos anos anteriores quando, nos primeiros meses do ano, trabalhou-se com a execução de 1/18 das despesas discricionárias até o primeiro relatório bimestral do ano no final do março.

Por fim, o cenário da política fiscal continua desafiador. Não obstante a aprovação da reforma previdenciária em 2019, as despesas obrigatórias continuam em tendência de crescimento, o que conjugado a Emenda do Tetos dos Gastos (EC nº 95/2016) exigirá a adoção de medidas voltadas a administrar a dinâmica dessas despesas com vistas a sustentabilidade fiscal. Esse esforço é fundamental para evitar pressões de aumento da carga tributária, bem como para manter a trajetória de melhora do resultado primário, iniciando o processo de convergência da dívida pública para patamares mais prudentes e auxiliando um processo sustentável de crescimento econômico.

É importante destacar que, apesar de o cenário benigno de inflação e taxa de juros para os próximos anos além da queda da taxa de juros estrutural, a redução da dívida pública do governo geral (DBGG), em 2019, decorreu da venda de reservas (2% do PIB) e de pagamentos não programados do BNDES (1,4% do PIB) ao Tesouro Nacional. Mas a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu 2 pontos do PIB, em 2019, e continuará a crescer o longo dos próximos

anos até que o setor público volte a ser superavitário. É importante que o país continue na trajetória de ajuste fiscal gradual para consolidar o cenário de recuperação econômica.