

Revisão das estimativas de déficit primário para 2019¹

Felipe Salto, Josué Pellegrini e Daniel Couri²

Neste CI nº 2, discute-se a revisão de projeções fiscais apresentadas pelo governo no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias extemporâneo de outubro e apresentam-se cálculos sobre os possíveis efeitos da entrada de receitas extraordinárias no resultado primário de 2019. Os recursos referem-se aos leilões de petróleo e do excedente da chamada cessão onerosa, programados para novembro de 2019. No cenário 1, considerado a mais provável, o déficit primário do governo central poderia ficar em R\$ 90,6 bilhões, bem abaixo da meta de R\$ 139 bilhões.

Receitas extraordinárias não alteram, isoladamente, a dinâmica fiscal. A probabilidade de que o déficit primário de 2019 fique abaixo da meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elevada. O motivo é a entrada de receitas extraordinárias decorrentes da 6ª rodada de leilões do pré-sal, que deverá ocorrer até o fim de dezembro deste ano. Ainda que se configure um evento econômico e fiscal relevante, é preciso compreender que essa arrecadação tem caráter atípico e não altera a necessidade de ajuste das contas públicas ao longo dos próximos anos, dada pelo objetivo de estabilizar a dívida/PIB.

A indefinição da decisão do TCU sobre os leilões afetou as projeções de receitas atípicas. Para 2019, a cautela da IFI quanto à incorporação das receitas decorrentes dos leilões era a mesma do governo: o Tribunal de Contas da União (TCU) não havia aprovado sua realização, o que só veio a ocorrer no dia 9 de outubro deste ano. Por essa razão, o governo publicou um relatório de avaliação de receitas e despesas primárias extemporâneo³, incorporando as novas receitas nas suas projeções.

A probabilidade de a 1ª parcela da cessão onerosa entrar em 2019 se tornou elevada. Diante da maior probabilidade de ocorrência da arrecadação das receitas de outorga dos referidos leilões, é preciso incorporá-las às projeções fiscais. Apresentaremos um resumo do que o governo anunciou, até o momento, para em seguida discutir os números da IFI.

Relatório extemporâneo do governo mostra receitas maiores em R\$ 59,7 bilhões. O relatório extemporâneo de outubro trouxe um aumento líquido de R\$ 59,7 bilhões nas receitas projetadas para 2019, explicado por três componentes: a) R\$ 52,5 bilhões com o leilão do excedente da cessão onerosa, a ocorrer em 6 de novembro; b) R\$ 8,9 bilhões referentes à arrecadação do bônus de

¹ Cálculos preliminares, a serem revistos no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de novembro.

² Respectivamente, Diretor-Executivo da IFI e Diretores da IFI.

³ Em regra, a reavaliação das projeções de receitas e despesas pelo governo é feita a cada dois meses, mas eventual desbloqueio de dotações pode ser efetuado a qualquer tempo por meio do que se costuma chamar de relatório “extemporâneo”. O relatório de outubro está disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2019/rel_extemporaneo_out_19.pdf

assinatura dos leilões da 16ª rodada, ocorrido no dia 10 de outubro; e c) redução de R\$ 1,8 bilhão na estimativa de receitas administradas.

Déficit do relatório extemporâneo não considera transferências aos Estados e Municípios.

Esse aumento nas previsões de receitas (R\$ 59,7) alterou a projeção do governo para o déficit primário, que passou de R\$ 139 bilhões para R\$ 79,3 bilhões. Contudo, o relatório trouxe um descontingenciamento de apenas R\$ 7,3 bilhões, a ser confirmado por decreto de programação. O restante (R\$ 52,5 bilhões) constituirá uma reserva orçamentária, *“cuja destinação engloba valores referentes à despesa decorrente da revisão do Contrato de Cessão Onerosa (...), às possíveis transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios incidentes sobre esse valor; e ao valor de livre utilização pelo Governo Federal”* (página 10 do relatório).

Usar a receita extraordinária para melhorar o primário afetará positivamente a dívida/PIB.

Na prática, pode-se interpretar que o governo utilizará os recursos extraordinários para melhorar o resultado primário do ano sem alterar a meta de déficit prevista na LDO. Do ponto de vista fiscal, esta é uma alternativa que aumenta o resultado primário no curto prazo. Os efeitos sobre a dívida pública poderão ser significativos. Ainda que se considere a ampliação dos limites para gastos discricionários distribuídos aos ministérios, retirando da reserva orçamentária, há que se ponderar se haveria tempo hábil, até o fim do ano, para executar as novas despesas.

O relatório extemporâneo previu receita de R\$ 52,5 bilhões com a cessão onerosa, mas a estimativa para 2019 é de R\$ 70,8 bilhões.

Isso se deve à opção do governo por incorporar às projeções oficiais apenas os campos onde a Petrobrás já exerceu seu direito de preferência pela operação⁴. As receitas dessas áreas que ingressarão neste ano correspondem a R\$ 52,5 bilhões. As demais áreas, que não foram consideradas no relatório, devem render mais R\$ 18,3 bilhões em 2019. Na revisão das estimativas da IFI, consideramos para 2019 o valor total de R\$ 70,8 bilhões (R\$ 52,5 bilhões mais R\$ 18,3 bilhões).

União ficará com R\$ 24,25 bilhões das receitas da 1ª parcela da cessão onerosa.

Da primeira parcela – a ser paga em 2019 – R\$ 34,6 bilhões serão destinados à Petrobras, a título de pagamento da reprecificação do contrato de cessão onerosa. Os R\$ 36,2 bilhões remanescentes serão repartidos: R\$ 10,9 bilhões aos Estados e Municípios (30%); R\$ 24,25 bilhões à União (67%); e R\$ 1,1 bilhão aos chamados Estados confrontantes do pré-sal (3%).

A segunda parcela da cessão onerosa, de R\$ 35,8 bilhões, será paga em 2020.

No ano que vem, serão contabilizados os R\$ 35,8 bilhões referentes à segunda parcela da cessão onerosa, totalizando, pelas mesmas regras de rateio, R\$ 25,06 bilhões à União. Como no ano que vem o gasto primário possivelmente estará mais próximo do teto, os recursos melhorarão o déficit esperado, colaborando para um nível mais baixo de dívida bruta.

Novos leilões da 6ª rodada renderão R\$ 7,85 bilhões adicionais à União, sem repartição.

As receitas dos leilões adicionais do pré-sal, previstos para o dia 7 de novembro (6ª rodada, outros

⁴ Ao todo serão quatro campos: Búzios, Itapu, Sépia e Atapu. A Petrobras exerceu preferência apenas nos dois primeiros.

campos do pré-sal), deverão render R\$ 7,85 bilhões em bônus de assinatura à União⁵. Pagos integralmente e somados aos recursos da cessão onerosa (R\$ 24,25 bilhões), a receita extra da União para 2019 seria de R\$ 32,1 bilhões.

O resultado primário calculado pela IFI fica melhor para 2019. Do ponto de vista da IFI, consideraremos os possíveis efeitos das novas receitas de R\$ 32,1 bilhões (R\$ 24,25 mais R\$ 7,85 bilhões), em 2019, no resultado primário projetado. O primeiro ponto a destacar é que o efeito sobre o primário é pontual, por se tratar de evento do tipo *“one-off revenue”*, isto é, receita que acontece uma vez e não se repete. Já a dívida pública será afetada de duas maneiras em razão da redução do déficit primário esperado: a) exigirá menor emissão de títulos e afetará permanentemente o estoque; e b) implicará menor pagamento de juros ao longo dos anos. Os efeitos fiscais sobre a dívida serão abordados no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de novembro.

Mecânica de projeções da IFI leva em conta possibilidade real de contingenciamento. A projeção atual de déficit primário mantida pela IFI é de R\$ 139 bilhões para o governo central. O valor é igual à meta fixada na LDO, porque fazemos projeções iniciais de receitas e despesas primárias e, a partir do primário calculado, quando pior do que a meta, avaliamos se há ou não espaço para corte de discricionárias e, em caso positivo, apostamos no contingenciamento e no cumprimento da meta legal. Ao longo deste ano, desde a última revisão de cenários, alguns fatores têm indicado que o resultado poderá ser melhor do que a meta.

Há seis fatores a considerar nas novas contas preliminares para o resultado primário de 2019. Primeiro, há um “empoçamento” de recursos de cerca de R\$ 10,7 bilhões (despesas autorizadas, mas não gastas), de acordo com o último Relatório do Tesouro Nacional (RTN)⁶. Segundo, as receitas administradas têm apresentado comportamento melhor do que o esperado⁷. Terceiro, as receitas de dividendos têm surpreendido e podem encerrar o ano acima do projetado. Quarto, a IFI ainda não contempla nas suas projeções de receita do cenário base o bônus da 16ª rodada (R\$ 8,9 bilhões). Quinto, a IFI também não contempla as receitas dos leilões da 6ª rodada no cenário base (R\$ 32,1 bilhões). Sexto, o superávit primário dos Estados, Municípios e Estatais poderá superar o previsto na LDO.

Os efeitos desses fatores sobre o resultado primário podem ser avaliados com base em dois cenários distintos. Apresentaremos, a seguir, dois cenários para o déficit primário de 2019. Como há incerteza em relação a alguns dos fatores acima mencionados, os dois cenários servirão para precificá-los de modo mais conservador (1) ou mais otimista (2). Vale salientar que são cálculos preliminares, realizados, sobretudo, em razão da necessidade de incorporar as novas receitas dos

⁵ Neste caso, não há divisão com governos regionais, pois o acordo entre o Executivo e o Congresso envolve apenas os recursos referentes ao excedente da cessão onerosa.

⁶ Para entender o empoçamento, acesse esta seção do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de junho - https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558196/RAF29_JUN2019_Orcamento.pdf

⁷ Vamos revisar os cenários em novembro e as premissas aqui consideradas poderão mudar.

leilões do pré-sal e do excedente da cessão onerosa. O novo cenário macrofiscal da IFI será publicado no RAF de novembro.

Empoçamento deve ficar entre R\$ 10,7 bilhões e R\$ 12 bilhões em 2019. Quanto primeiro fator, o empoçamento de recursos, o cenário 1 contempla o valor atual informado pelo Tesouro (R\$ 10,7 bilhões), enquanto a cenário 2 assume valor superior (R\$ 12 bilhões), sob a hipótese de que se verifique algum represamento adicional até dezembro. Em 2017, o empoçamento totalizou R\$ 17,1 bilhões e, em 2018, R\$ 7,7 bilhões. O cálculo apresentado pelo Tesouro é bastante variável, daí a incerteza quanto ao valor a considerar nas estimativas de déficit primário.

Receita administrada e dividendos podem melhorar primário em até R\$ 10 bilhões em 2019. Quanto ao segundo e ao terceiro fatores, as receitas líquidas têm apresentado um desempenho melhor do que o projetado pela IFI em maio deste ano. Nossa estimativa indica um crescimento nominal de 2,7% em relação a 2018, ao passo que o acumulado entre janeiro e agosto deste ano em comparação com o mesmo período do ano passado aumentou 4,1%. Analisando a evolução das receitas administradas e das receitas de dividendos, entendemos que os dois efeitos combinados poderão resultar em receitas adicionais da ordem de R\$ 4 bilhões (cenário 1) a R\$ 10 bilhões (cenário 2). As novas estimativas de receitas serão pormenorizadas no RAF de novembro.

Receitas extraordinárias do petróleo são consideradas integralmente nos dois cenários. Quanto ao quarto e ao quinto fatores, tanto o cenário 1 quanto o cenário 2 consideram a integralidade dos recursos: R\$ 32,1 bilhões mais R\$ 8,9 bilhões. A primeira tranche, que envolve os leilões da 6ª rodada previstos para o dia 7 de novembro, tem ainda algum risco de não ocorrer, que a nosso ver é muito reduzido. A segunda refere-se a evento já ocorrido, cabendo apenas esperar a contabilização como receita primária pelo Tesouro.

Superávit primário dos governos regionais e estatais está em R\$ 10,95 bilhões até agosto. Quanto ao sexto fator, dados do Banco Central mostram que a dinâmica observada ao longo de 2019 é singular. O superávit dos governos regionais e estatais acumulado em 12 meses até dezembro de 2018 estava em R\$ 7,9 bilhões; em abril, chegou a um pico de R\$ 17,2 bilhões; a partir de então, passou a diminuir, todos os meses, até atingir o nível de R\$ 10,95 bilhões em agosto. Há uma tendência de queda que, em caráter especulativo, pode decorrer de decisões judiciais no tocante às renegociações de dívida dos estados com a União, mas não há como averiguar com clareza.

Diante disso, assumimos superávit de R\$ 5 bilhões para o resultado dos governos regionais e estatais, no cenário 1; e R\$ 8 bilhões, no cenário 2. Como a meta indicativa da LDO para os governos regionais e estatais é um superávit de R\$ 7 bilhões, mesmo valor assumido pela IFI nas suas projeções, as novas premissas representariam uma piora de R\$ 2 bilhões no superávit primário projetado, no cenário 1; e uma melhora de R\$ 1 bilhão, no cenário 2.

O Quadro 1 resume as mudanças no cálculo do primário de 2019. Compilados os seis fatores, apresentamos os dois cenários para o resultado primário de 2019. Vale lembrar que a meta do governo central é de R\$ 139 bilhões, enquanto a do setor público consolidado, que inclui estatais

(déficit de R\$ 3,5 bilhões) e governos estaduais e municipais (superávit de R\$ 10,5 bilhões), é de R\$ 132 bilhões. Atualmente, nossas projeções equivalem às metas.

QUADRO 1: RESULTADO PRIMÁRIO PARA 2019 ESTIMADO PELA IFI – CÁLCULOS PRELIMINARES (R\$ BILHÕES)

	Cenário 1	Cenário 2
1. Projeção atual para o resultado primário do governo central	-139,0	-139,0
2. Mudanças na projeção para o resultado primário do governo central (= a +...+ f)	48,4	55,7
a. Receitas da cessão onerosa (leilões de 6/11)	24,3	24,3
b. Receitas dos demais leilões da 6ª rodada	7,9	7,9
c. Receitas da 16ª rodada	8,9	8,9
d. Aumento das estimativas de receitas administradas e dividendos	4,0	10,0
e. Empoçamento de despesas	10,7	12,0
f. Descontingenciamento (relatório extemporâneo)	-7,3	-7,3
3. Nova projeção para o resultado primário do governo central (= 1 + 8)	-90,6	-83,3
4. Projeção atual para o resultado primário dos governos regionais e estaduais	7,0	7,0
5. Mudanças na projeção para o resultado primário dos governos regionais e estaduais	-2,0	1,0
6. Nova projeção para o resultado primário dos governos regionais e estaduais (= 4 + 5)	5,0	8,0
7. Projeção atual para o resultado primário do setor público consolidado (= 1 + 4)	-132,0	-132,0
8. Mudanças na projeção para o resultado primário do setor público consolidado (= 2 + 5)	46,4	56,7
9. Nova projeção para o resultado primário do setor público consolidado (= 7 + 8)	-85,6	-75,3

Fonte: Elaboração própria.

Em 2019, déficit do governo central seria de R\$ 90,6 bilhões no cenário mais provável. Em resumo, o déficit primário tende a ficar entre R\$ 83,3 bilhões e R\$ 90,6 bilhões, no caso do Governo Central, e entre R\$ 75,3 bilhões e R\$ 85,6 bilhões para o setor público consolidado. O cenário exposto no cenário 1 seria, hoje, o mais provável. A IFI apresentará os cenários revisados completos na próxima edição do RAF, a ser publicada em novembro.