

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

1. ORÇAMENTO DE 2018

A seção anterior explora os dados realizados de 2018 com foco na comparação com o desempenho em anos anteriores. Nesta seção, analisamos o resultado primário do ano passado em face das projeções elaboradas ao longo do exercício.

1.1 Valores previstos *versus* execução no ano

O déficit primário de 2018 comprovou o irrealismo das projeções oficiais divulgadas pelo governo ao longo do ano. Desde o RAF de junho¹, vínhamos alertando para a possibilidade de as projeções oficiais para 2018 estarem excessivamente conservadoras, no sentido de trazerem estimativas de despesas e déficit primário muito acima do esperado quando se analisava o desempenho do exercício.

No fim de novembro, a projeção oficial de déficit ainda se mantinha em R\$ 159,0 bilhões, igual à meta do ano, tendo sido inclusive identificada a necessidade de contingenciar uma pequena parcela das despesas discricionárias. O déficit primário observado foi de R\$ 120,3 bilhões e as despesas ficaram R\$ 32,8 bilhões abaixo do esperado em novembro (Gráfico 13).

Cumprir lembrar que o monitoramento das variáveis fiscais ao longo do ano é previsto na LRF (art. 9º) e disciplinado na LDO (art. 53 da LDO 2018). Esse acompanhamento, ao fim de cada bimestre, é fundamental para que seja possível a correção de rumos sempre que o comportamento das receitas primárias e das despesas obrigatórias se desviar do resultado primário projetado da meta do exercício. A reavaliação bimestral consta em relatório elaborado pelo Executivo, que deve atualizar o quadro macroeconômico e justificar todas as eventuais alterações nas receitas e despesas. Ao longo do exercício, as novas estimativas devem incorporar os dados mais recentes da execução orçamentária.

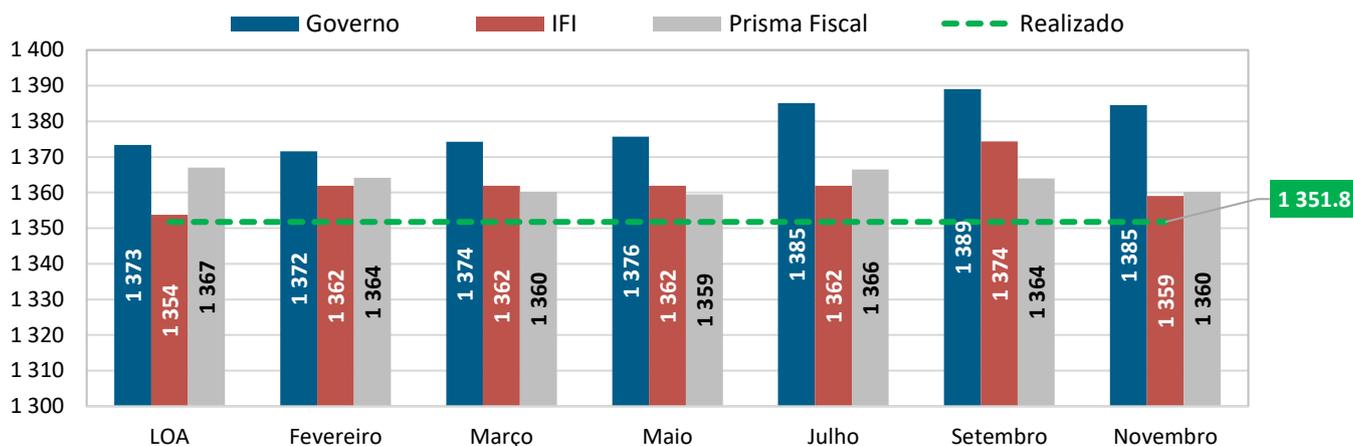
Apesar de o relatório bimestral do Executivo manter uma projeção de resultado primário cada vez menos crível conforme se aproximava o fim do exercício, o próprio governo, em considerações feitas no sumário executivo do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), já admitia, desde novembro², que o déficit primário de 2018 poderia ficar na casa dos R\$ 120,0 bilhões.

É importante considerar que parte dos agentes econômicos e a IFI também projetavam, ao longo de todo o exercício de 2018, um patamar de despesas e, conseqüentemente, de déficit primário acima do que foi observado. Na média, porém, essas projeções ficaram mais próximas do dado realizado. Como ilustração, em novembro, a expectativa mediana no Prisma Fiscal já mostrava um déficit primário de R\$ 131,0 bilhões, enquanto a estimativa da IFI apontava para um déficit de R\$ 137,5 bilhões (Gráfico 13). Nas despesas, tanto a IFI quanto o Prisma reportavam em novembro valores bem mais próximos do gasto efetivo.

¹ Disponível em: <https://bit.ly/2GdcjXv>.

² Disponível em: <https://bit.ly/1wd5aa0>.

GRÁFICO 13. PROJEÇÕES PARA A DESPESA PRIMÁRIA (R\$ BILHÕES)



Fonte: Decreto 9.276/18 e atualizações, Prisma Fiscal (SPE/MF), Tesouro Nacional e IFI.

Os desvios na projeção oficial de despesas ocorreram de forma disseminada entre os gastos primários, tanto na comparação com as projeções iniciais quanto em relação às projeções de novembro (Tabela 7).

TABELA 7. PROJEÇÃO INICIAL, PROJEÇÃO FINAL E REALIZADO - 2018 (R\$ MILHÕES)

Despesa	Projeção oficial		Realizado	Realizado menos previsto em fevereiro		Realizado menos previsto em novembro	
	Fevereiro	Novembro		Valor	%	Valor	%
Total	1.371.598	1.384.568	1.351.757	-19.841	-1,4	-32.811	-2,4
Benefícios da Previdência	592.372	591.453	586.379	-5.993	-1,0	-5.074	-0,9
Pessoal e Encargos Sociais	302.556	299.908	298.021	-4.535	-1,5	-1.887	-0,6
Abono e Seguro Desemprego	56.896	56.071	53.553	-3.343	-5,9	-2.518	-4,5
BPC	55.904	56.340	56.156	252	0,5	-184	-0,3
Créditos Extraordinários	1.192	12.093	5.733	4.541	381,0	-6.360	-52,6
Desoneração da folha de pagamentos	12.332	13.552	13.535	1.203	9,8	-17	-0,1
Complementação do Fundeb	13.731	13.815	13.815	84	0,6	0	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	14.888	14.733	13.370	-1.518	-10,2	-1.363	-9,2
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	15.086	14.305	13.881	-1.205	-8,0	-424	-3,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.251	19.243	15.333	-6.918	-31,1	-3.910	-20,3
Outras despesas obrigatórias	17.766	18.646	15.962	-1.804	-10,2	-2.684	-14,4
Despesas com controle de fluxo do Executivo	266.624	274.409	266.019	-605	-0,2	-8.390	-3,1

Fonte: Decreto 9.276/18 e atualizações, Tesouro Nacional e IFI.

No sumário executivo do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2018³, o Tesouro Nacional comenta a respeito do desvio observado:

- a) A execução de despesas em montantes inferiores aos limites de pagamento autorizados na programação financeira, diferença conhecida como “empocamento”⁴, segundo o Tesouro, foi de R\$ 7,7 bilhões em 2018. A utilização desse limite de pagamento não depende da gestão financeira do Tesouro Nacional;

³ Disponível em: <https://bit.ly/1wd5aa0>.

⁴ No RAF de novembro, falamos em maior detalhe sobre o “empocamento”: <https://bit.ly/2SBnkHD>.

- b) Parte do desvio é inerente ao processo de programação orçamentária e financeira. Nas despesas com benefícios previdenciários, por exemplo, a sistemática de pagamentos exige que parte dos benefícios seja paga no fim do mês de competência e parte no mês subsequente. Assim, 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;
- c) Algumas estimativas são de responsabilidade dos órgãos que executam as despesas, como no caso do abono salarial e do seguro desemprego;
- d) Nos créditos extraordinários, a maior parte da diferença diz respeito ao programa de subvenção ao diesel (MP 838/2018); e
- e) Nas despesas de subsídios e subvenções econômicas, o desvio se deve à baixa adesão ao programa de subvenção nas operações de crédito rural na área da SUDAM e da SUDENE (MP 842/2018).

É importante reconhecer que parte dos desvios de fato parece ser inerente à programação orçamentária e financeira e não necessariamente está na alçada do Tesouro, que é o órgão central de administração financeira do governo federal. Com efeito, no caso do empoçamento, que atinge as chamadas despesas com controle de fluxo da União (cerca de 20% da despesa primária), não haveria razão para que os limites de pagamento não fossem concedidos aos órgãos setoriais, uma vez que em quase todo o ano as projeções não indicavam o risco de descumprimento da meta de resultado primário. As projeções das despesas com controle de fluxo apenas refletiam os limites de pagamento que, por sua vez, refletiam o orçamento aprovado. Isso tende a manter a projeção dessas despesas elevada mesmo diante da baixa execução por parte dos órgãos setoriais.

Ainda assim, parte dos desvios pode ser atribuída a erros de estimativa. O caso dos subsídios e dos créditos extraordinários, nesse aspecto, são sintomáticos. Em novembro, as projeções oficiais sustentavam estimativas que exigiriam, para os dois últimos meses do ano, patamares de execução pouco críveis para essas despesas. No RAF de dezembro⁵, mostramos que o gasto com subsídios e subvenções, no último bimestre de 2018, deveria ser oito vezes superior ao gasto do mesmo período de 2017. Nem uma alta adesão ao programa de subvenção nas operações de crédito rural (MP 842/2018) seria capaz de gerar uma despesa nessa magnitude. A despesa realizada em novembro e dezembro acabou sendo de R\$ 2,0 bilhões, frente uma projeção oficial de R\$ 5,9 bilhões apenas para esse período.

No caso dos créditos extraordinários, as projeções refletiam em boa medida os créditos abertos em razão da intervenção federal no Rio de Janeiro (MP 825/2018) e da criação da subvenção à comercialização do óleo diesel (MP 839/2018). Juntos, esses créditos geraram dotações de R\$ 10,7 bilhões (R\$ 1,2 bilhão com a intervenção e R\$ 9,5 bilhões com a subvenção), parcialmente compensados pelo cancelamento de R\$ 3,5 bilhões em despesas primárias. Mostramos no RAF de dezembro que até o início daquele mês haviam sido pagos apenas 5% e 42% dos gastos previstos com a intervenção federal e com a subvenção, respectivamente, e que dificilmente a despesa orçada seria integralmente paga no ano. A despesa no último bimestre foi de R\$ 3,6 bilhões, bem inferior à projeção oficial de R\$ 9,9 bilhões para o período.

O excesso de conservadorismo das projeções oficiais tem implicações sobre a gestão orçamentária-financeira. As projeções para as despesas obrigatórias, por exemplo, ocupam um papel central na definição dos limites de empenho e pagamento no exercício. Tudo o mais constante, o crescimento do gasto obrigatório durante o exercício reduz o limite de execução das despesas discricionárias. Se esse aumento não é consistente com a execução no ano e outros fatores que impactam a projeção, realiza-se um contingenciamento de despesas que, na prática, seria desnecessário. Foi o que ocorreu em 2017 e 2018, com recursos contingenciados em dezembro ao mesmo tempo em que evidenciavam expressivas folgas em relação à meta de resultado primário.

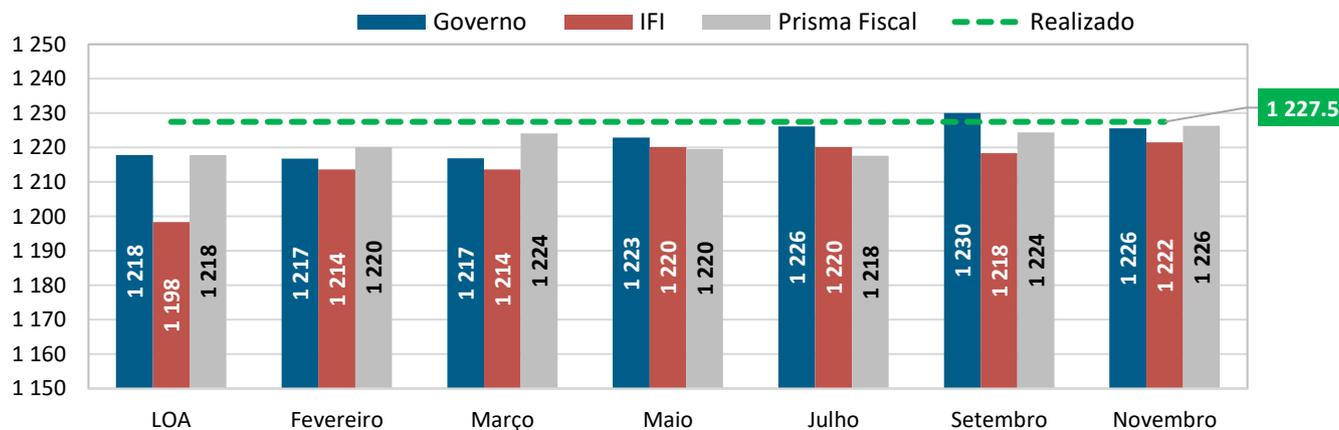
⁵ Disponível em: <https://bit.ly/2N0ffHy>.

Além disso, projeções de despesa mais realistas podem permitir, respeitadas as normas que regem as alterações no Orçamento, que dotações de despesas que não serão executadas sejam remanejadas para áreas com maior demanda, sem prejudicar o cumprimento da meta de resultado primário do exercício.

Por fim, vale lembrar que projeções destoantes podem comprometer a credibilidade da gestão fiscal. O relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias é um dos principais subsídios para se monitorar o cumprimento da meta de resultado primário e, mais recentemente, o teto de gastos, devendo inclusive ser apreciado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (art. 56, § 4º, da LDO 2018). Como observado inicialmente, é o veículo oficial da revisão dos parâmetros macroeconômicos e das estimativas de receitas e despesas primárias, as quais dão suporte a eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). O excesso de conservadorismo nas projeções de despesa observado especialmente nos dois últimos anos põe em risco a credibilidade desse instrumento e, conseqüentemente, da gestão fiscal.

Pelo lado da receita, a evolução das projeções foi mais aderente ao comportamento da arrecadação ao longo do exercício (Gráfico 14). No geral, as surpresas positivas da arrecadação foram sendo incorporadas às projeções oficiais. Vale notar que, no caso das receitas, a incorporação de novas estimativas às projeções oficiais é mais fácil do que no caso das despesas, pois independe de alterações na lei orçamentária aprovada, como leis ou decretos de créditos adicionais. Tanto as projeções oficiais quanto as da IFI e as expectativas do mercado reportadas pelo Prisma Fiscal tiveram trajetória ascendente no ano, em linha com o desempenho que vinha sendo observado, e encerraram o exercício próximas dos valores realizados.

GRÁFICO 14. PROJEÇÕES PARA A RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (R\$ BILHÕES)



Fontes: Decreto 9.276/18 e atualizações, Prisma Fiscal (SPE/MF) e IFI.

1.2 Mudança na sistemática de pagamento das despesas

O Tesouro Nacional fez uma mudança na sistemática de pagamento de despesas que terá impacto positivo na transparência dos dados fiscais da União⁶. A alteração permitirá a convergência de conceitos de “pagamento efetivo”, utilizado no acompanhamento do resultado primário, e “valor pago”, utilizado na apuração do teto constitucional de gastos. O critério “valor pago” contabiliza a despesa no momento da emissão da ordem bancária (OB), enquanto o critério “pagamento efetivo” contabiliza a despesa quando do saque do recurso na conta única da União. Grosso modo, a emissão

⁶ O relatório Panorama Fiscal Brasileiro, do Tesouro Nacional, comenta a mudança. Disponível em: <https://bit.ly/2GfKopH>.

da OB equivaleria à assinatura de um cheque, enquanto o saque na conta única equivaleria à compensação do referido cheque numa agência bancária. A emissão da OB, portanto, é mero lançamento contábil, feito por meio do Siafi⁷.

Até o fim de 2018, algumas ordens bancárias eram emitidas e contabilizadas no dia, mas os recursos financeiros poderiam ser sacados da conta única no dia seguinte. Assim, para qualquer período fixo de tempo, a contabilização da despesa por meio da soma do valor das OBs naquele período poderia ser diferente da contabilização da mesma despesa pela soma dos valores sacadas da conta única. Dados de acesso público no Siafi fornecem a primeira métrica, enquanto o dado oficial do Tesouro utiliza a segunda. Natural que, quando o descasamento entre o dia da emissão da OB e o dia do saque na conta única ocorre em fronteiras de mês (ou ano), as duas métricas sejam sensibilizadas em meses (ou anos) distintos.

A mudança promovida pelo Tesouro acaba com o lapso temporal entre a emissão da OB e o saque da conta única. O ajuste foi feito em dezembro de 2018. Assim, as OBs que seriam emitidas no fim do ano foram emitidas em janeiro de 2019, junto com o saque na conta única. A partir de janeiro de 2019, os dois eventos ocorrerão no mesmo dia e a contabilização pelas óticas “valor pago” e “pagamento efetivo” gerará os mesmos valores.

O adiamento da emissão de OBs no fim de dezembro reduziu o número de OBs emitidas naquele mês. Como houve a mudança de exercício, a despesa apurada pelo critério “valor pago” de dezembro ficou bem menor do que o esperado. Segundo o Tesouro, o impacto negativo na despesa foi de R\$ 34,0 bilhões.

É importante notar que os saques na conta única (“pagamento efetivo”) não deixaram de ser feitos ou foram adiados. Houve apenas o adiamento de um lançamento contábil. Usando a analogia com o cheque, ao invés de assinar um cheque num dia e descontá-lo no outro, optou-se por assinar o cheque no dia em que ele seria descontado. O desconto do cheque ocorreria no mesmo dia, de uma forma ou de outra. Assim, o resultado primário apurado pelo Tesouro Nacional, que usa o critério “pagamento efetivo”, não sofreu qualquer alteração.

A figura a seguir tenta mostrar, de forma esquemática e simplificada, a mudança da sistemática pelo Tesouro Nacional.

FIGURA 1. MUDANÇA NA SISTEMÁTICA DE PAGAMENTO DE DESPESAS



Fonte e elaboração: IFI.

⁷ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal: <http://www.stn.fazenda.gov.br/SIAFI>.

Percebe-se que, nos meses de 2018 representados no esquema, há um lapso temporal entre a emissão da OB e o saque da conta única (SC), indicados pelas setas diagonais. Com a mudança, no fim de 2018, as setas se tornam verticais para mostrar que os dois eventos passaram a ocorrer no mesmo dia. Para isso, OBs do fim de dezembro precisaram ser adiadas, fazendo com que o mês e, conseqüentemente, o exercício de 2018 contabilizasse menos OBs, ou seja, uma despesa menor que o esperado pelo critério “valor pago”. O mês de fevereiro, no esquema, tenta ilustrar que, a partir de 2019, a apuração pelos dois critérios produzirá o mesmo valor. A mudança tem implicação na apuração do teto de gastos de 2018, conforme é explicado a seguir.

1.3 Teto de gastos

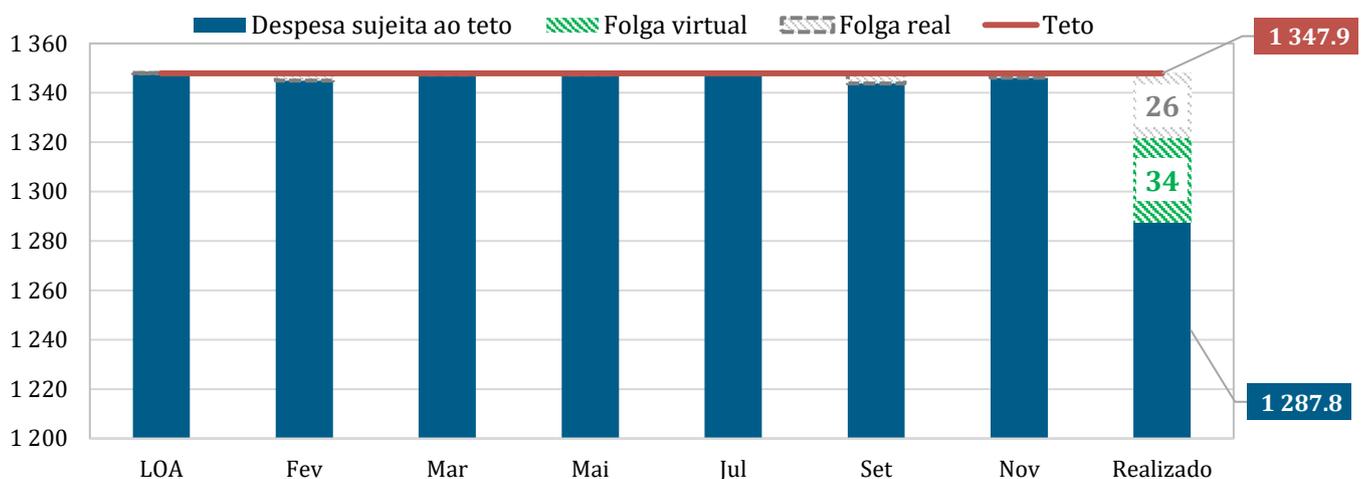
Mais da metade da folga em relação ao teto de gastos se deve apenas à mudança na sistemática de pagamentos.

Como dito, a alteração produziu uma margem artificial na despesa apurada pelo critério “valor pago”, que é a métrica utilizada para verificação do cumprimento do teto constitucional de gastos. Em 2018, a despesa primária sujeita ao teto totalizou R\$ 1.287,9 bilhões, R\$ 60,0 bilhões abaixo do limite de R\$ 1.347,8 bilhões definido para o ano (Gráfico 15). Da folga de R\$ 60,0 bilhões, R\$ 34,0 se devem ao adiamento de OBs de dezembro de 2018 para janeiro de 2019, notadamente nas despesas com pessoal e Previdência.

O que é importante ter em mente é que a despesa primária de 2018, no valor apurado para efeito de verificação do teto de gastos, não é representativo do gasto efetivo e, em 2019, voltará ao seu real patamar. O impacto significativo na mudança de critério se limita a 2018, por conta da queda no valor de dezembro. Em 2019, com a aproximação dos critérios, o patamar do gasto primário, no acompanhamento do teto, voltará ao seu nível histórico. Apenas como exemplo, a despesa com previdência, em 2018, foi de R\$ 572,4 bilhões, pela ótica do teto, e de R\$ 586,4 bilhões, pela ótica do resultado primário. O segundo valor é o que dá a real magnitude do gasto previdenciário.

Sem o efeito da mudança de sistemática, a folga em relação ao teto seria de R\$ 26,0 bilhões. Essa margem, em 2017, havia sido de R\$ 50,0 bilhões e, na ausência de ajustes estruturais na despesa, deve se reduzir ainda mais nos próximos anos.

GRÁFICO 15. TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS - 2018 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Ministério do Planejamento e Tesouro Nacional.