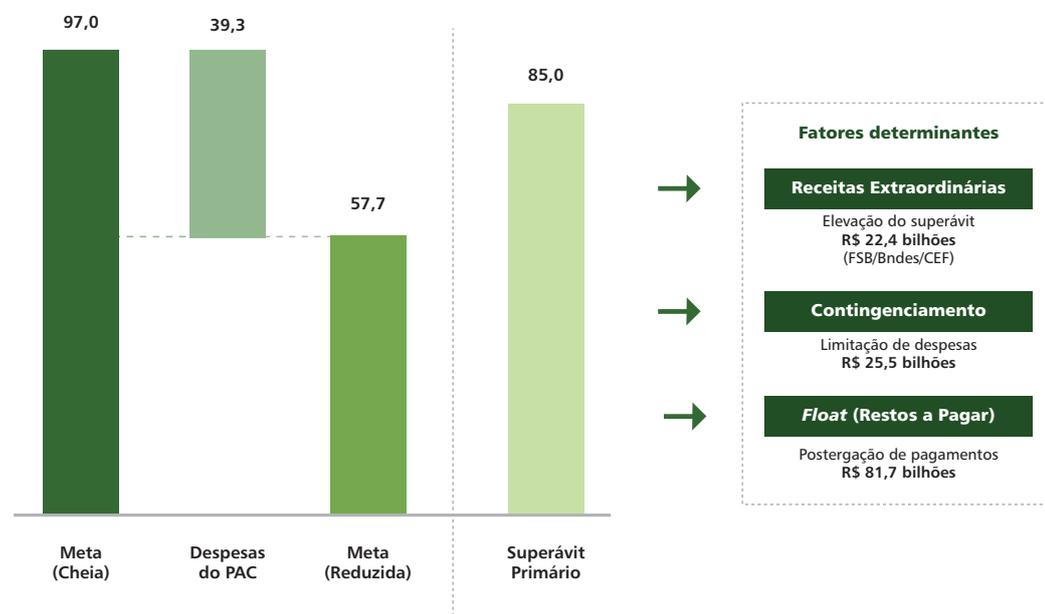


Gestão Fiscal (ficha 1)

Resultado primário da União

Em 2012, a União obteve superávit primário de R\$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta de R\$ 97 bilhões fixada inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Contudo, essa mesma lei permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que somaram R\$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R\$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R\$ 27,3 bilhões. O gráfico abaixo ilustra o cumprimento da meta reduzida.

Gráfico 1. Resultado primário da União – Meta X Realizado – 2012



Fontes: Siafi, STN e SOF.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R\$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R\$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R\$ 22,4 bilhões.

O contingenciamento e a inscrição de restos a pagar são mecanismos consagrados na legislação e frequentemente utilizados pelo governo. Já as receitas extraordinárias ou atípicas decorrem de situações não rotineiras ou pouco comuns, cuja frequência é incerta ou imprevisível, costumam envolver valores relevantes, e geralmente exigem a edição de normas específicas para dar suporte à sua realização.

Considerando a complexidade das transações que deram origem às receitas extraordinárias de 2012, uma representação gráfica simplificada das mesmas é apresentada na ficha 2 sobre Gestão Fiscal.

Importante instrumento de planejamento, transparência e controle das contas públicas, o resultado primário corresponde a uma medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer a novos empréstimos.

Quando positivo, esse resultado é considerado superávit. Quando negativo, déficit.

A União obteve em 2012 superávit primário de R\$ 85 bilhões, inferior à meta de R\$ 97 bilhões fixada na LDO. Esse resultado, contudo, superou a meta reduzida, obtida com o abatimento das despesas executadas no âmbito do PAC, no valor de R\$ 39,3 bilhões.

As condições em que se deu o cumprimento da meta

Por definição, o resultado primário deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos, ou seja, da política fiscal do governo. Nesse sentido, um aspecto importante refere-se à credibilidade dessa política, pois a ação econômica do governo, no sentido de maior ou menor esforço fiscal, induz expectativas e afeta o nível de confiança dos demais agentes econômicos. Assim é que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa o cumprimento das metas fiscais em caso de calamidade pública. Excluída essa hipótese, e considerando que a arrecadação real esperada seja inferior à prevista no orçamento, o governo deve limitar seus gastos de forma atingir a meta de resultado pré-estabelecida. Esse é o procedimento previsto na LRF.

Em 2012, o governo federal obteve receitas primárias extraordinárias da ordem de R\$ 22,4 bilhões, correspondentes a 26,3% do superávit primário obtido no exercício.

Em 2012, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário de R\$ 85 bilhões obtido pela União adveio de receitas extraordinárias, no valor de R\$ 22,4 bilhões. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, e que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes. Tais operações são aparentemente neutras em relação ao resultado primário, uma vez que não afetam o nível de endividamento público, por se tratar de meras permutas financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo de igual valor. Porém, na sequência dessas operações, a União recebeu contrapartidas com efeito sobre o resultado primário, sobretudo na forma de dividendos antecipados.

Aliadas ao contingenciamento, aos restos a pagar e à redução da meta pelo abatimento das despesas do PAC, as receitas extraordinárias foram fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance da meta de superávit primário em 2012.

A ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal

Como exemplos, citam-se: A possibilidade de redução da meta de superávit primário da União pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013; a cessão onerosa dos direitos de exploração de petróleo à Petrobras, no valor de R\$ 74,8 bilhões, e a capitalização dessa mesma empresa, no valor de R\$ 42,9 bilhões, que resultaram em ganho primário de R\$ 31,9 bilhões para a União em 2010.

As metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica.

Apesar disso, o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, **mudanças metodológicas e transações atípicas** cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

A Lei de Responsabilidade Fiscal previu o estabelecimento de uma metodologia oficial para apuração do resultado primário da União e a instituição de um Conselho de Gestão Fiscal para acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com foco na eficiência e na transparência. Contudo, passados treze anos desde a edição da LRF, não foi criada a referida metodologia, tampouco o mencionado conselho.

Por meio do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, o TCU recomendou ao Senado Federal a adoção de providências visando suprir a omissão relativa à metodologia de apuração do resultado fiscal da União. Agora, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomenda-se às instâncias competentes da Presidência da República que adotem medidas visando à instituição do Conselho de Gestão Fiscal.