

Gestão Fiscal

O resultado primário da União

O superávit primário da União em 2013 foi de R\$ 74,7 bilhões (1,55% do PIB), valor inferior à meta de R\$ 108,1 bilhões fixada inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta as despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que somaram R\$ 35,1 bilhões. Assim, o superávit primário da União teve meta reduzida para R\$ 73 bilhões e cumprida com folga de R\$ 1,7 bilhão.

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\$ 24,7 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R\$ 72,6 bilhões; e as receitas atípicas de R\$ 46,3 bilhões. O gráfico abaixo ilustra o cumprimento da meta reduzida.

Resultado primário da União – Meta X Realizado – 2013



Fontes: Siafi, STN e SOF.

O contingenciamento e a inscrição de restos a pagar são mecanismos consagrados na legislação e frequentemente utilizados pelo governo. Receitas extraordinárias ou atípicas, no entanto, decorrem de situações não rotineiras ou pouco comuns, cuja frequência é incerta ou imprevisível. Elas costumam envolver valores relevantes e geralmente exigem a edição de normas específicas para dar suporte à sua realização.

Em 2013, mais de 60% (R\$ 46,3 bilhões) do superávit primário de R\$ 74,7 bilhões obtido pela União foi proveniente de receitas extraordinárias. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, concessões, permissões e dividendos.

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 2013.

A necessidade de ampliação da transparência dos resultados fiscais

As metas fiscais, especialmente a 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 (LRF) 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 quatorze 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 para suprir a omissão relativa à metodologia de apuração do resultado fiscal da União.

No âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomendou-se à Presidência da República que adotasse medidas para a instituição do Conselho de Gestão Fiscal. A esse respeito, cumpre mencionar a existência do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, bem como dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014. Com efeito, espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, que seja capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

Ainda nas Contas de Governo 2012, o TCU recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que destacasse, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que viessem a ser arrecadadas durante o exercício. Como tal medida não foi implementada, reitera-se a recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2013.