

Item 2.3 Harmonização entre os Demonstrativos do Resultados Primário, Nominal e Dívida Consolidada Líquida - DCL

Proposta de Alteração nos Demonstrativos de Resultados Primário e Nominal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. Nesse sentido, o art. 30 da lei, fazendo referência ao disposto na Constituição Federal, art. 52, estabeleceu prazo para que fosse enviada ao Senado Federal proposta de limite para a Dívida Consolidada dos entes da Federação – DC, definida em seu artigo 29, além de outros limites pertinentes ao endividamento público. Foi facultado ao Presidente da República enviar a proposta em termos de dívida líquida.

O mandamento acima descrito culminou na publicação da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, que dispôs sobre os limites globais para o montante da Dívida Consolidada Líquida – DCL dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A DCL seria calculada abatendo-se do montante apurado da DC as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A LRF, porém, foi além de uma mera regulamentação de eventuais limites da dívida líquida, optando por disciplinar a integração entre dívida consolidada, resultado primário, resultado nominal e metas fiscais; ou seja, trata-se de um mecanismo de planejamento, acompanhamento e controle de todas as etapas relacionadas ao endividamento público. Vejamos:

- O art. 4º da LRF define que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá “Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a **receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública**, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (grifamos).
- O art. 9º determina que, a cada bimestre, caso a realização da receita não se comporte como o esperado, trazendo risco “ao cumprimento das **metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**”, os Poderes e Ministério Público devem promover contenção das despesas públicas segundo os critérios definidos na LDO. Em outras palavras, a receita pública é uma variável sob a qual o Poder Público tem bem menos controle do que a despesa pública, ou seja, seus próprios gastos (em que pese uma parcela bastante relevante das despesas públicas serem de caráter obrigatório e de difícil eliminação ou contenção uma vez criadas); assim, havendo frustração de receitas, não resta ao gestor outra alternativa para cumprir as metas fiscais vigentes senão cortar despesas discricionárias. (grifamos)
- O art. 31 estabelece que se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, esta deverá ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. O inciso II, do § 1º desse artigo esclarece que, enquanto perdurar o excesso de dívida, o ente deve obter “**resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite**, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º”. (grifamos)

A LDO, conforme disposição constitucional, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA do ano seguinte. Assim, vê-se que a intenção do legislador foi inserir o controle e acompanhamento do endividamento em todo o ciclo orçamentário, desde seu planejamento, passando por sua execução, disciplinando medidas corretivas em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais impostas pela LDO em vigor, bem como medidas corretivas e restritivas no caso da DCL ultrapassar os limites máximos impostos por resolução específica do Senado Federal. Como se vê do exposto até aqui, o controle do endividamento público, como não poderia deixar de ser, se dá por mecanismos precipuamente orçamentários; não por acaso, a LRF explicitamente inseriu entre os demonstrativos a acompanhar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO os que demonstram os resultados primário e nominal obtidos até cada bimestre (LRF, art. 53, inciso III). Além disso observa-se a necessidade de harmonização da metodologia de cálculo dos resultados fiscais com a metodologia utilizada para o de cálculo das metas fiscais.

A relação entre os diversos conceitos de dívida e resultado fiscais até aqui apresentados pode ser resumida como abaixo:

- Dívida Consolidada: dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento; (RSF nº 48, de 2001, art. 2º, inc. III);
- Dívida Consolidada Líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (RSF nº 48, de 2001, art. 2º, inc. V).
- Resultado Primário: resultado obtido a partir do cotejo entre receitas orçamentárias e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal (tal cotejo também é conhecido como apuração “acima da linha”). O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Contudo, é preciso salientar que o principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador foi a Dívida Consolidada Líquida – DCL, conforme definição acima. Nesse sentido, serão consideradas receitas primárias – para fins do arcabouço normativo criado pela LRF e pela RSF nº 40/2001 – aquelas receitas orçamentárias que efetivamente diminuem o montante da DCL, ou seja, que aumentam as disponibilidades de caixa do ente sem um equivalente aumento no montante de sua dívida consolidada. As receitas primárias são, portanto, receitas orçamentárias apuradas necessariamente pelo regime de caixa. Conversivamente, são despesas primárias aquelas despesas orçamentárias, apuradas pelo regime de caixa, que diminuem o estoque das disponibilidades de caixa sem uma contrapartida em forma de diminuição equivalente no estoque da dívida consolidada.
- Resultado nominal: é uma medida da variação da dívida pública em um dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário. Nesse sentido, para fins do arcabouço normativo criado pela LRF e pela RSF nº 40/2001, o resultado nominal representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Os juros a serem considerados para o cálculo do resultado nominal são apurados por competência, ou

seja, quando de seu impacto no montante da DCL. Assim, os juros ativos são aqueles reconhecidos, segundo o regime de competência, sobre créditos ou aplicações financeiras do ente, independentemente de seu tratamento orçamentário. Já os juros passivos são aqueles reconhecidos, segundo o regime de competência, sobre os passivos que compõem a Dívida Consolidada do ente (juros sobre passivos não classificados na Dívida Consolidada não entram no cômputo do resultado nominal), independentemente de seu tratamento orçamentário. Receitas orçamentárias derivadas de juros ativos e passivos não podem, por definição, serem consideradas como receitas primárias, dado que receitas primárias, como definidas acima, são apuradas por caixa e o recebimento e o pagamento de juros não causam impactos na DCL, visto que causam efeitos de magnitude contrárias na DC e na disponibilidade de caixa do ente, que se anulam, portanto, no cômputo da DCL. Receitas e despesas orçamentárias com juros são consideradas, então, como não-primárias ou financeiras (por derivarem de dívidas ou créditos). Como exposto acima, o resultado nominal pode ser obtido “acima da linha” por meio da soma de conta de juros ao cotejo entre receitas primárias e despesas primárias. Pode também ser obtido “abaixo da linha”, ou seja, por meio da simples comparação entre os estoques da DCL em momentos diferentes. Os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha” podem apresentar discrepâncias devido à divergência metodológica, por exemplo: reconhecimentos de dívidas (esqueletos impactam o resultado abaixo da linha, sem necessariamente haver o reconhecimento de uma receita ou despesa primária que seria capturada pela metodologia “abaixo da linha”).

- **Ajuste Metodológico:** as despesas primárias impactam o estoque das disponibilidades de caixa no momento de seu pagamento, reduzindo, por consequência, o montante da DCL. Contudo, no cálculo da DCL, os restos a pagar processados são deduzidos das disponibilidades de caixa, impactando o valor da dívida líquida já no momento de sua inscrição. De forma a harmonizar o resultado nominal do período com a variação da DCL, é preciso, portanto, expurgar do resultado o valor das variações no saldo de restos a pagar processados ocorridas durante o período de apuração. Podem também surgir discrepâncias entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, sendo necessário um ajuste nos cálculos para que as metodologias se tornem compatíveis. A principal classe de ajuste metodológico diz respeito ao reconhecimento de passivos que compõem a dívida consolidada, sem que haja reflexo orçamentário desses fatos. Uma vez que a metodologia “abaixo da linha” apenas compara estoques da DCL em momentos distintos, será capaz de detectar tais variações nos haveres financeiros ou na dívida consolidada. Já a metodologia “acima da linha”, por considerar apenas fluxos orçamentários, não incorporará tais variações. Outro ajuste metodológico comum diz respeito às receitas de alienação de investimentos temporários e de alienação de investimentos permanentes, que tradicionalmente são expurgadas do resultado primário, não fazendo parte do cálculo “acima da linha”. Contudo, as receitas de alienação de investimentos, tanto temporários como permanentes, são incorporadas às disponibilidades de caixa do ente, impactando o resultado “abaixo da linha”, que precisará, então, ser ajustado.

Os demonstrativos de resultado primário e resultado nominal que acompanham o RREO devem espelhar as relações conceituais explicitadas acima. Nesse sentido, propõe-se mudanças à regulação desse assunto feita pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela

Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para adequar esses demonstrativos de resultados fiscais a uma interpretação integrada dos dispositivos da legislação fiscal. Os demonstrativos podem ser vistos em sua íntegra no arquivo Excel que acompanha esse documento. Os pontos principais da alteração proposta são apresentados a seguir.

MATERIAL DE DISCUSSÃO

1) Receitas Primárias

RREO - ANEXOS 5 e 6 (LRF, art 53, inciso III) Em reais

ACIMA DA LINHA		
RECEITAS PRIMÁRIAS	PREVISÃO ATUALIZADA	Até o Bimestre/ <Exercício>
		RECEITAS REALIZADAS (a)
RECEITAS CORRENTES (I) Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria Contribuições Receita Patrimonial <i>Aplicações Financeiras (II)</i> <i>Outras Receitas Patrimoniais</i> Transferências Correntes Demais Receitas Correntes <i>Outras Receitas Financeiras (III)</i> <i>Receitas Correntes Restantes (III)</i> RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III) RECEITAS DE CAPITAL (V) Operações de Crédito (VI) Amortização de Empréstimos (VII) Alienação de Bens <i>Receitas de Alienação de Investimentos Temporários (VIII)</i> <i>Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)</i> <i>Outras Alienações de Bens</i> Transferências de Capital <i>Convênios</i> <i>Outras Transferências de Capital</i> Outras Receitas de Capital <i>Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)</i> <i>Outras Receitas de Capital Primárias</i> RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X) RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)		

Tabela 1. Demonstração das receitas primárias

A demonstração das receitas primárias parte de uma visão detalhada das receitas orçamentárias, comparando-se a previsão de arrecadação com a realização efetiva da receita (segundo o regime de caixa). Para fins de transparência, são feitas exclusões explícitas no demonstrativo de categorias relevantes de receitas financeiras (não-primárias), tais como aplicações financeiras - que são consideradas, independentemente da execução orçamentária, no cálculo do resultado nominal, sendo apropriadas por competência e não por caixa, como é o caso das receitas utilizadas no cálculo do resultado primário - e receitas de alienação de investimentos temporários e de alienação de investimentos permanentes.

2) Despesas Primárias.

DESPESAS PRIMÁRIAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	Até o Bimestre/ <Exercício>					
		DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS (a)	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS PAGOS (b)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	
						LIQUIDADOS	PAGOS (c)
DESPESAS CORRENTES (XIII) Pessoal e Encargos Sociais Juros e Encargos da Dívida (XIV) Outras Despesas Correntes <i>Transferências Constitucionais e Legais</i> Demais Despesas Correntes DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XV) = (XIII - XIV) DESPESAS DE CAPITAL (XVI) Investimentos Investimentos Financeiros <i>Concessão de Empréstimos e Financiamentos (XVII)</i> <i>Aquisição de Título de Capital já Integralizado (XVIII)</i> <i>Aquisição de Título de Crédito (XIX)</i> Demais Investimentos Financeiros Amortização da Dívida (XX) DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXI) = (XVI - XVII - XVIII - XIX - XX) RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XXII) DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXIII) = (XV + XXI + XXII)							

Tabela 2. Demonstração das despesas primárias

O cálculo do resultado primário é feito considerando-se as despesas que efetivamente saíram do caixa do governo. Para fins de transparência, contudo, são demonstrados também a previsão atualizada e os demais estágios de execução orçamentária dessas despesas. Também são evidenciadas as despesas deduzidas do cálculo do resultado primário, tais como os pagamentos de juros e encargos da dívida. Juros passivos são considerados, independentemente da execução orçamentária, no cálculo do resultado nominal, sendo apropriados por competência e não por caixa, como é o caso das despesas utilizadas no cálculo do resultado primário.

3) Cálculo do Resultado Primário e comparação com a meta para o exercício fixada na LDO.

RESULTADO PRIMÁRIO - Acima da Linha (XXIV) = [XIIa - (XXIIIa + XXIIIb + XXIIIc)]	
META FISCAL PARA O RESULTADO PRIMÁRIO	VALOR CORRENTE
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência	

Tabela 3. Cálculo do Resultado Primário e comparação com a meta para o exercício fixada na LDO

O resultado primário é calculado subtraindo-se das receitas primárias as despesas primárias, sendo que ambas as categorias devem ser apuradas segundo o regime de caixa (recebimentos e pagamentos efetivos).

4) Cálculo do Resultado Nominal e comparação com a meta para o exercício fixada na LDO

JUROS NOMINAIS	Até o Bimestre/ <Exercício>
JUROS E ENCARGOS ATIVOS (XXV) JUROS E ENCARGOS PASSIVOS (XXVI)	VALOR INCORRIDO
RESULTADO NOMINAL - Acima da Linha (XXVII) = (- XXIV - XXV + XXVI)	
META FISCAL PARA O RESULTADO NOMINAL	VALOR CORRENTE
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência	

Tabela 4. Cálculo do Resultado Nominal “acima da linha”.

O resultado nominal é calculado “acima da linha” por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos) ao resultado primário. Os juros devem ser apropriados segundo o regime de competência, independentemente da correspondente execução orçamentária, visto que recebimentos e pagamentos de juros não afetam a DCL. Ademais, ganhos ou perdas com juros não representam esforço fiscal, pois são operações derivadas de passivos ou ativos previamente existentes; seu recebimento ou pagamento, portanto, não pode ser orçamentariamente classificado como receitas ou despesas primárias. Deve ser destacado que apenas juros incidentes sobre componentes integrantes da DCL devem considerados no cálculo acima. Assim, serão juros ativos aqueles apropriados sobre aplicações financeiras e quaisquer outros ativos que componham as deduções da DC para fins de cálculo da DCL. Por outro lado, serão considerados apenas os juros passivos que incidam sobre obrigações que compõem a DC.

5) Cálculo dos Resultados Primário e Nominal pela metodologia “abaixo da linha”.

ABAIXO DA LINHA		
CÁLCULO DO RESULTADO NOMINAL	SALDO	
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior> (a)	Em <Bimestre> (b)
DÍVIDA CONSOLIDADA (XXVIII) DEDUÇÕES (XXIX) Disponibilidade de Caixa Disponibilidade de Caixa Bruta (-) Restos a Pagar Processados - Exceto precatórios (XXX) Demais Haveres Financeiros		
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (XXXI) = (XXVIII - XXIX)		
RESULTADO NOMINAL - Abaixo da Linha (XXXII) = (XXXIb - XXXIa)		
AJUSTE METODOLÓGICO	Até o Bimestre/ <Exercício>	
VARIAÇÃO SALDO RPP - Exceto precatórios = (XXXIII) = (XXXb - XXXa) RECEITA DE ALIENAÇÃO DE INVESTIMENTOS TEMPORÁRIOS (XXXIV) RECEITA DE ALIENAÇÃO DE INVESTIMENTOS PERMANENTES (XXXV) PASSIVOS RECONHECIDOS NA DC (XXXVI) CANCELAMENTO DE PASSIVOS NA DC (XXXVII)		
RESULTADO NOMINAL AJUSTADO - Abaixo da Linha (XXXVIII) = (XXXII - XXXIII + XXXIV + XXXV - XXXVI + XXXVII)		
RESULTADO PRIMÁRIO - Abaixo da Linha (XXXIX) = (XXXVIII - XXV + XXVI)		

FONTE: Sistema «sistema»; Unidade Responsável: «Unidade Responsável»; Emissão: «dd/mm/aaaa», às «hh:mm:ss». Assinado Digitalmente no dia «dd/mm/aaaa», às «hh:mm:ss».

NOTA:

Tabela 5. Cálculo dos Resultados Primário e Nominal segundo a metodologia “abaixo da linha”