

Os Resultados Fiscais das Entidades Federadas

Flávio Corrêa de Toledo Júnior

1- APRESENTAÇÃO

Verdade sabida e consabida, a Lei Complementar n. 101, de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe diversas estratégias para conter o déficit orçamentário e, bem por isso, frear o processo de endividamento do setor governo, quer de curto prazo (Restos a Pagar), quer de longo prazo (dívida consolidada).

Nesse diapasão, os limites antepostos à despesa de pessoal e aos serviços de terceiros, o contingenciamento de dotações, as barreiras para assumir dívida nova ou refinar as antigas, os impedimentos de fim de mandato, todas essas restrições tornar-se-iam materialmente ineficazes, caso não se pudesse aferir, com precisão, o produto finalístico da gestão fazendária, vale dizer, os resultados fiscais sob os conceitos eleitos pelo novo direito, o primário, o nominal e o bruto da execução orçamentária.

No exercício de tal lide, os Tribunais de Contas valem-se de informações contidas em dois instrumentos contábeis, os bimestrais relatórios resumidos da execução orçamentária (art. 52 e 53, LRF) e, ao final de cada período anual, os balanços aludidos no art. 101 da Lei nº 4.320, de 1964: o orçamentário, o financeiro, o patrimonial e o econômico.

Contudo, necessário admitir que paira ainda controvérsia quanto à forma de se apurar aqueles produtos fiscais, notadamente porque antes do novel código de finanças, os resultados primário e nominal, nos poucos casos em que eram verificados, não se constituíam figuras centrais na avaliação das contas anuais de Estados e Municípios.

Sendo assim e baseados na Portaria STN nº 517, de 2002, passamos a explicar a composição desses resultados contábeis, bem assim o modo com que se comunicam. Faremos isso a partir de um exemplo simplificado, o qual, vale ressaltar, refere-se todo ele a um único e obviamente hipotético ente estatal.

2 - RESULTADO BRUTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

<i>Receita Realizada</i>	<i>\$1000</i>
<i>(-) Despesa Liquidada</i>	<i>\$980</i>
<i>(=) Superávit da Execução Orçamentária</i>	<i>\$20 (2%)</i>

Essa receita inclui todas as entradas havidas sob o regime de caixa de que trata o art. 35, I da Lei nº 4.320, de 1964, bem assim fatos escriturais, de índole estritamente contábil, tal qual o refinanciamento da dívida pública. De outro lado, perfilam-se as despesas compromissadas e liquidadas no exercício, quer dizer, aquelas em que já houve adimplemento contratual por parte de terceiros (entrega de materiais, serviços e obras). É o regime de competência de que trata o inciso II do mencionado artigo.

Receitas predominantemente contabilizadas no momento em que adentram o erário; gastos escriturados à época de sua contratação, independentemente do respectivo pagamento. Esse critério misto, híbrido, materializa a prudência no cálculo dos resultados orçamentários das pessoas jurídicas de direito público interno.

Flávio Corrêa de Toledo Júnior é Economista e Professor de Orçamento e Contabilidade Pública.

De seu turno, todos esses números comparecem na peça mais importante da Contabilidade Pública: o Balanço Orçamentário (Anexo 12 da L. 4320).

No caso vertente, o confronto entre receitas e despesas está a indicar que a entidade política conquistou superávit equivalente a 2% da receita arrecadada (\$20/\$1000). Referimo-nos a toda a Administração Pública, pois, no contexto do novel sistema fiscal, o melhor resultado é o que agrega a Administração direta, assim como as autarquias, fundações e empresas públicas que dependem do Caixa Central (empresas dependentes).

No caso exclusivo da União, Estados e dos poucos grandes Municípios da Federação, o resultado bruto da execução orçamentária não é um dos mais importantes na aferição fiscal; há nele imperfeições, como, por exemplo, o fato de a rolagem da dívida constituir-se receita normal da entidade pública, a despeito de não ter havido o ingresso do recurso financeiro (LRF, art. 5º, §§ 1º e 2º c/c art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964).

De todo modo, esse produto deve ser lido conjuntamente com o resultado financeiro, sendo que este é a diferença entre os haveres de caixa e a dívida de curto prazo, na qual se inclui, majoritariamente, as despesas que passam para o exercício seguinte, os chamados Restos a Pagar. Nesse contexto, certo déficit orçamentário pode ser suportado pela sobra financeira do ano anterior: pelo designado superávit financeiro (art. 43, § 1º, I, Lei nº 4.320, de 1964); da mesma forma, um superávit orçamentário é conquistado no intuito, por exemplo, de solver, parcial ou totalmente, o déficit financeiro que remanesce do exercício pretérito.

3 - RESULTADO PRIMÁRIO

Desdobram-se nas seguintes parcelas, as cifras do antes indicado superávit da execução orçamentária:

<i>Receita Realizada</i>	<i>\$1.000</i>
<i>(-)empréstimo realizado</i>	<i>\$50</i>
<i>(-)despesa liquidada</i>	<i>\$980</i>
<i>(+)juros e amortização da dívida</i>	<i>\$60</i>
<i>(=)Superávit Primário</i>	<i>\$30 (3%)</i>

Esse resultado demonstra que a partir da receita habitual, corriqueira, não-financeira (\$1000-\$50=\$950), foi possível enfrentar a despesa de custeio e de investimento, também não-financeira (\$980-\$60=\$920), gerando, depois disso, uma economia de \$30 (\$950-\$920), o chamado superávit primário.

Dito de outra maneira, a entidade política honrou suas despesas de operação e expansão e, ainda assim, obteve uma sobra de \$30, capaz de pagar metade dos encargos da dívida

“...os juros vêm consumindo fatia cada vez maior da receita governamental, sacrificando, destarte, a política de oferecer mais serviços à comunidade e ampliar a infra-estrutura da economia.”

vencidos no período (juros e amortização do principal no valor de \$60). Em suma, superávit primário é um excedente vinculado, única e tão-somente, ao serviço da dívida consolidada ou fundada.

Enquanto o resultado orçamentário bruto coteja todas as receitas e despesas, o primário incorpora somente movimentos alusivos à operação da máquina pública, descartando, nessa lide, receitas e despesas concernentes a empréstimos e financiamentos, as ditas financeiras (principal, juros e outros acessórios da dívida, quer pagos ou recebidos).

A magnitude do superávit primário orientar-se-á pela meta avençada na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 4º, § 1º), discutida, ao longo de sua execução, nas audiências públicas convocadas pelo Parlamento (art. 9º, § 4º).

Neste ponto, mister destacar, grande parte dos Municípios tem baixo estoque de dívida consolidada (*), pois que não conseguem empréstimos de longo prazo. Neles, aproximam-se, e muito, os resultados primário e orçamentário bruto; a pequena diferença, se existente, reside no desembolso de juros das extra-orçamentárias operações de crédito por antecipação da receita (ARO).

Por outro lado, nas finanças da União, Estados e grandes Municípios, somente nelas, assume destacada importância o indicador primário, sendo que este, mostra-nos a realidade, vem superando o nível de investimentos públicos (hospitais, escolas, presídios, estradas, usinas hidrelétricas, entre tantos outros), quer isso dizer, os juros vêm consumindo fatia cada vez maior da receita governamental, sacrificando, destarte, a política de oferecer mais serviços à comunidade e ampliar a infra-estrutura da economia.

4 - RESULTADO NOMINAL

<i>Dívida Fiscal Líquida do Ano Anterior</i>	<i>\$1.000</i>
<i>(-) Dívida Fiscal Líquida do Ano de Verificação</i>	<i>\$1.100</i>
<i>(=) Déficit Nominal</i>	<i>\$(100)</i>

Por determinação senatorial (Resolução nº 40, de 2001), essa espécie de dívida, líquida, já subtrai os haveres financeiros da pessoa de direito público, ou seja, os valores existentes em caixa ou mantidos em bancos oficiais, disponibilidades estas que, a mando da Portaria STN nº 516, de 2000, agora descartam numerários atrelados a certas lides financeiras. É a prevalência do conceito de disponibilidade real, a identificar os recursos efetivamente livres, de aplicação inespecífica, apartados, bem por isso, dos valores do regime próprio de previdência e dos necessários à solvência de certo tipo de Restos a Pagar, os liquidados.

Assim, o resultado nominal evidencia a oscilação no estoque líquido da dívida de longo prazo (consolidada ou fundada); para tal contribuem vários fatores, entre os quais o superávit primário, a atualização monetária do saldo devedor, a assunção de novas operações de crédito e a confissão de dívidas previdenciárias.

Na situação exemplificada, a dívida cresceu 10% no exercício; passou de \$1000 para \$ 1000, sendo que tais dados extraem-se do Balanço Patrimonial (Anexo 14, L. 4.320).

De seu turno, aquele déficit nominal é explicado por ocorrências antes demonstradas nos precedentes resultados; são elas:

<i>Superávit Primário</i>	<i>\$30</i>
<i>(-) empréstimo de longo prazo</i>	<i>\$50</i>
<i>(-) atualização monetária do saldo devedor</i>	<i>\$80</i>
<i>(=) Déficit Nominal</i>	<i>\$100</i>

Nesse cenário, o superávit primário de \$30 operou tal qual fator positivo, reduzindo o nível da dívida. Em direção contrária, de empobrecimento patrimonial, compareceram as variáveis que elevaram o endividamento; são eles: o novo empréstimo contraído (\$50) e a atualização monetária do saldo devedor (\$80). Na comparação entre as variáveis positivas e negativas afigura-se o déficit nominal de \$100.

Essas informações todas, de seu turno, são obtidas no Balanço Orçamentário e na Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15 da L. 4.320).

Mesmo que a entidade federada não contrate qualquer empréstimo e o superávit primário banque todos os encargos vencidos no exercício, mesmo assim, a prática tem-nos mostrado crescimento do déficit nominal, haja vista a considerável evolução do indexador que, via de regra, vem corrigindo o saldo da dívida pública (o IGP-DI/FGV que, por exemplo em 2002, cravou 26%).

Num singelo exercício de comparação, tem-se que no adimplemento pontual das prestações da casa própria, apesar disso, o mutuário vê constrangido a elevação de seu saldo devedor, em decorrência de aqodamento do processo inflacionário, refletido, via de consequência, nos índices de atualização monetária.

“Mesmo que a entidade federada não contrate qualquer empréstimo e o superávit primário banque todos os encargos vencidos no exercício, mesmo assim, a prática tem-nos mostrado crescimento do déficit nominal, haja vista a considerável evolução do indexador que, via de regra, vem corrigindo o saldo da dívida pública.”

Diante de tudo disso, é possível inferir que resultado nominal não se confunde com o bruto de execução do orçamento, visto que este só embute aquilo que se prevê na lei de meios (no caso, o superávit primário e o empréstimo), não podendo captar, de outro lado, os fatos apartados, independentes da execução orçamentária, os quais, destarte, influenciam diretamente aquele produto nominal (no caso, a atualização do saldo devedor - \$80).

Além disso, o refinanciamento da dívida ingressa tal qual fato positivo naquele resultado orçamentário, vez que se adiciona escrituralmente à receita, enquanto que, no nominal, tal operação é elemento negativo, porquanto eleva o nível de endividamento.

5 - A MELHOR ANÁLISE - A INTERAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS PRIMÁRIO E BRUTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

<i>Receitas não-financeiras</i>	<i>\$950</i>
<i>(-)Despesas não-financeiras</i>	<i>\$920</i>
<i>(=)Superávit Primário</i>	<i>\$30</i>
<i>(-)juros e amortização da dívida</i>	<i>\$60</i>
<i>(=) Necessidade de Financiamento do Município</i>	<i>\$30</i>
<i>(-) empréstimo de longo prazo</i>	<i>\$50</i>
<i>(=) Superávit Bruto da Execução Orçamentária</i>	<i>\$20</i>

Essa fórmula oferece visão panorâmica de toda a gestão anual. Inauguralmente, evidencia receitas e despesas necessárias ao funcionamento estatal (primárias ou não-financeiras) e, de seu confronto, obtém-se o primeiro resultado, o primário (\$30), o qual, se insuficiente para honrar o serviço da dívida (\$60), evidencia vital indicador de Administração Financeira, a Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP (\$30) ou, o que dá no mesmo, a quantidade de recursos necessários ao fechamento do ciclo orçamentário. Em seguida, a equação revela a fonte de cobertura do desequilíbrio: uma operação de crédito de \$50, redundando, após isso tudo, num superávit bruto da execução orçamentária de \$20.

Em nosso exemplo, a operação de crédito (\$ 50) supre duas demandas: a primeira, \$ 30, para “rolar” parcela dos juros vencidos no exercício e que excederam o superávit primário; a segunda, \$ 20, para reforço de caixa. Nessa dinâmica, os \$ 30 não ingressaram efetivamente no Caixa, afigurando-se, no campo da receita, tal qual fato escritural, contábil, no intento de somente revelar o amparo dos juros vencidos e não pagos, porque refinanciados.

À guisa de exemplo, vale informar que, no primeiro semestre de 2003, União, Estados e Municípios economizaram R\$ 40 bilhões para a quitação de juros da dívida (superávit primário). Apesar desse esforço fiscal recorde, tal montante significou pouco mais da metade dos juros vencidos no período (R\$ 74,3 bilhões). Assim, mesmo conquistando um elevado superávit primário, o setor público registrou déficit nominal de R\$ 34,3 bilhões, vez que este valor precisou ser refinanciado (rolado), aumentando, via de consequência, o endividamento e, por extensão, o déficit nominal.

Por último, vale aqui uma reflexão; ao contrário do que muitos afirmam, a gigantesca dívida pública não é explicada somente no fato de os governos despenderem mais do que arrecadam (déficit primário). Em fração bem relevante, esse endividamento se agiganta em função da política de juros elevados, a qual, de seu lado, é instaurada para conter variáveis macroeconômicas, sobretudo a inflação, motivadas por todos os agentes econômicos da sociedade. ■

(**) Conforme Edson Ronaldo do Nascimento, técnico do Tesouro Nacional, as 27 Capitais, dezembro de 2000, respondiam por 75% dos endividamento de longo prazo dos 5.560 Municípios brasileiros (In: *Finanças Municipais, disponível no site www.federativo.bndes.gov.br*)