

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

METODOLOGIA DE CÁLCULO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

O resultado primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos totais, os juros nominais devidos, mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. O principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público no longo prazo.

Os superávits primários são direcionados ao serviço da dívida, o que contribui para reduzir o estoque total da dívida líquida. Por sua vez, os déficits primários indicam a parcela do crescimento da dívida decorrente de financiamentos de gastos não-financeiros que excedem as receitas não-financeiras.

A metodologia de cálculo das Necessidades de Financiamento Líquido para o Governo Central sob o critério "acima da linha" (receitas menos despesas), enfoca a realização do gasto pela ótica de caixa e abrange as operações de todas as entidades não-financeiras da administração direta e indireta que compõem o Orçamento Geral da União (OGU). Cabe informar que tal metodologia de cálculo tem sido aprimorada nos últimos quinze anos, com objetivo de conferir maior grau de transparência e confiabilidade às estatísticas fiscais, face à complexidade do setor público brasileiro.

A apuração "acima da linha" iniciou-se em 1986, tendo por base o Orçamento Geral da União, em que se considerava, como despesa realizada, o valor da dotação orçamentaria mais créditos adicionais menos cancelamentos.

Em 1991, a mensuração do resultado fiscal passou a incorporar a informação disponível mais próxima da despesa efetiva e que proporcionava um acompanhamento mensal do déficit primário, tendo como fontes básicas de dados a execução financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o fluxo de caixa do INSS, as liberações do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) recolhidos à rede bancária da receita administrada pela SRF e outras que o órgão acompanha mensalmente, além da estimativa – com base no valor registrado na Lei Orçamentária - das demais receitas e despesas não captadas pelas informações disponíveis à época.

A partir de janeiro de 1998, os dados passaram a apresentar maior abrangência, refletindo o conjunto das transações efetuadas por todos os órgãos componentes do Orçamento Geral da União. Dessa forma, valores antes estimados passaram a ser registrados pelo seu valor realizado, como foi o caso das despesas efetuadas com recursos próprios da administração direta e indireta. Posteriormente, desde janeiro de 1999, a publicação "Resultado do Tesouro Nacional" passou a incluir no cálculo do resultado primário a arrecadação própria e os benefícios previdenciários pagos pelo INSS, com a incorporação de seu fluxo à Conta Única do Tesouro Nacional. Por fim, foram incluídas as operações primárias do Banco Central, o que tornou a abrangência das estatísticas "acima da linha" plenamente compatíveis com aquelas "abaixo da linha".

Detalhamento dos itens relevantes do Resultado Primário

I- Receita Total

Corresponde ao total da receita primária arrecadada pela administração federal, distribuída em dois grandes grupos: Tesouro Nacional e Previdência Social. A receita do Tesouro com recursos obtidos com alienação de ações onde o governo detém a maioria do capital não são consideradas receitas primárias. Também não registra como receita as operações do Banco Central.

I.1 Receita do Tesouro

É a receita bruta do Tesouro Nacional, deduzidas as restituições e os incentivos fiscais. Abrange os recolhimentos efetuados pela administração direta, pelos fundos, autarquias e fundações integrantes do Orçamento Geral da União; inclui ainda as receitas de concessões de serviços ou de utilização do patrimônio público, como arrendamento e aluguel.

I.1.1 Receita Bruta

Como receita bruta entende-se todo o recolhimento bruto de tributos (impostos, taxas e contribuições sociais) e demais receitas parafiscais – como concessões, tarifas, aluguéis e receitas de participação acionária – da administração pública federal.

São impostos: Imposto sobre importações (II), imposto sobre exportações (IE), imposto de renda (IR), imposto sobre operações financeiras (IOF), imposto sobre produtos industrializados (IPI) e imposto territorial rural (ITR).

São contribuições sociais: PIS/PASEP, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), Contribuição Sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (COSP), contribuição para o Fundaf, contribuição do salário-educação e contribuição sobre receita de concurso de prognóstico.

Os impostos e as contribuições sociais – com exceção do salário-educação – compõem praticamente a totalidade da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal. Seu recolhimento é efetuado por meio de DARF pela rede bancária credenciada, que tem até dois dias úteis para o repasse à Conta Única do Tesouro Nacional.

São demais receitas: recursos Parcela de Preços Específica (PPE), cujo objetivo é amortizar a dívida da Conta Petróleo do Tesouro junto à Petrobras; dividendos recebidos à conta do lucro de empresas estatais; concessões de serviços públicos e arrendamento do patrimônio; e "outras", que inclui taxas e receitas parafiscais, como tarifas, aluguéis, receita de prestação de serviço e rendas de alienação de ativos imobiliários. Uma parcela dessas "outras" receitas são recolhimentos próprios de órgãos da administração direta, fundos, autarquias e fundações.

As demais receitas recolhidas por meio de DARF são consideradas pela Secretaria da Receita Federal como não administradas. Importante ressaltar que algumas dessas receitas são recolhidas diretamente à Conta do Tesouro, sem o preenchimento desse documento.

I.1.2 Restituições e Incentivos Fiscais

As restituições são devoluções aos contribuintes do imposto pago a maior. As maiores devoluções são relativas ao imposto de renda, e são efetuadas após a apuração do imposto devido para o ano de referência (ano-base),

Os incentivos fiscais decorrem da opção pelo contribuinte pessoa jurídica por aplicação de até 40% do Imposto de Renda devido em fundos de investimento do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e do Espírito Santo (Funres).

I.2 Receita da Previdência Social

Corresponde à arrecadação de contribuições pelos trabalhadores da iniciativa privada ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) gerido pelo setor público federal, por meio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O pagamento é efetuado por meio de Guias de Recolhimento da Previdência Social (GRPS) pela rede bancária. Também inclui o recolhimento à previdência através do sistema "Simples" e as demais receitas do INSS, como de aluguéis de imóveis. As receitas são líquidas de restituições e de transferências a terceiros de recursos oriundos das empresas contribuintes e destinados a outras instituições, como SENAC, SESI, SENAI, SESC e FNDE, entre outras.

Cabe ressaltar que, até 1998, as operações do INSS permaneciam fora da Conta Única do Tesouro Nacional. A inclusão dessas operações em setembro daquele ano teve por objetivo evitar o financiamento sistemático do INSS junto à rede bancária e a instituição de um mecanismo que garantisse a cobertura do Tesouro Nacional às insuficiências de caixa do INSS com a agilidade requerida e a um menor custo financeiro.

II -Transferência a Estados e Municípios

II.1 Constitucionais

Compreendem as parcelas de recursos do Imposto de Renda - IR e Imposto de Produtos Industrializados - IPI arrecadados pelo Governo Federal que são transferidas para os estados e municípios da seguinte forma:

FPE – Fundo de Participação dos Estados: 21,5% do IR e 21,5% do IPI;
FPM – Fundo de Participação dos Municípios: 22,5% do IR e 22,5% do IPI; e
FPEX - Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados: 10% do IPI.

II.2 Lei Complementar nº 87/96

Repasse efetuado aos estados pela desoneração do ICMS para exportações de produtos primários e semi-elaborados e na aquisição de bens para integração do ativo permanente, segundo consta da Lei Complementar nº 87/96.

II.3 Demais Transferências

Referem-se aos repasses de recursos oriundos de arrecadação do IOF-ouro (30% aos estados e 70% aos municípios), do Imposto Territorial Rural - ITR (50% aos municípios), do salário-educação (2/3 aos estados) e às transferências relativas a royalties pagos pela empresa Itaipu binacional, a royalties pagos pela Petrobras sob amparo da Lei nº 9.478/97, à parcela da União referente ao Fundef, além de transferências voluntárias decorrentes de convênios.

III- Receita Líquida Total

Corresponde ao total da receita primária arrecadada pela administração federal disponível para o custeio da máquina administrativa, alocação em atividades de governo e execução da política fiscal. É a receita bruta do Governo Central, deduzidas as restituições, os incentivos fiscais e as transferências a estados e municípios.

IV- Despesa Total

É o total da despesa primária realizada pela administração federal, sob a ótica de caixa. Corresponde ao total de cheques emitidos (Ordem Bancária - OB) pelos órgãos do governo federal para a realização de suas despesas, como pagamento de pessoal, custeio e investimento. Excluem-se dessas despesas pagamentos de juros, empréstimos e aplicações financeiras.

A execução orçamentária e financeira do Governo Federal registra a despesa em 3 momentos: (i) empenho, qual seja, o comprometimento da dotação orçamentária (recursos previstos no Orçamento para aquela despesa) com determinado gasto, já identificados a especificação, o credor e o montante; (ii) liquidação, que consiste no reconhecimento da dívida como líquida e certa, após a verificação das condições contratuais, dentre as quais a prestação do serviço ou a entrega do bem especificado; e (iii)

pagamento, quando a Unidade Gestora do recurso público emite uma ordem bancária a favor do credor, contra a Conta Única do Tesouro Nacional (Lei nº 4.320/64).

O empenho não é condição suficiente para que a despesa seja efetivada, pois ainda pode ser cancelado, o que ocorre, geralmente, ao final do exercício. O empenho liquidado é o melhor indicador da despesa potencial do exercício, a qual, no entanto, somente é efetivada apenas quando emitida a ordem bancária em pagamento. Este é o critério de despesa considerado para o cálculo do resultado primário do Governo Central.

Observe-se que apenas uma parte da despesa do Tesouro Nacional, registrada na série estatística Execução Financeira do Tesouro, que é o fluxo de caixa da Secretaria do Tesouro Nacional, corresponde ao gasto efetivo, como as despesas com equalizações agrícolas pagas ao Banco do Brasil ou as transferências aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Por sua vez, as despesas com custeio e investimento correspondem apenas ao repasse da Secretaria do Tesouro Nacional a outras Unidades Gestoras. O gasto efetivo – conceito utilizado na apuração de Necessidades de Financiamento - dá-se no dia seguinte ao da emissão de uma ordem bancária pelos órgãos da administração direta, fundos, autarquias e fundações contra a Conta Única do Tesouro.

IV.1 Pessoal e Encargos Sociais

Valor das ordens bancárias emitidas para pagamento de pessoal e encargos sociais da administração direta, fundos, autarquias e fundações, assim como parte do pessoal do Governo do Distrito Federal e dos ex-territórios.

IV.2 Benefícios Previdenciários

Pagamento de benefícios aos aposentados, pensionistas e demais beneficiários do Regime Geral de Previdência Social pelo Tesouro Nacional, por meio de reserva bancária e de ordens bancárias emitidas em favor dos Correios e Telégrafos onde não há rede bancária.

V.3 Custeio e Capital

São as despesas primárias da administração pública federal com custeio da máquina e realização das políticas de governo.

IV.3.1 Despesas do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

São transferências de recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador - aos bancos oficiais para o pagamento de abono salarial e seguro-desemprego aos trabalhadores da iniciativa privada. Inclui também despesas com serviços bancários, treinamento de trabalhadores e com o Sine – Sistema Nacional de Emprego.

IV.3.2 Subsídios e Subvenções

São equalizações de taxas de juros e despesas administrativas relativas aos empréstimos efetuados pelas instituições financeiras aos setores agrícolas e exportador. As equalizações correspondem à diferença entre o custo de captação das instituições financeiras e a taxa do financiamento. No caso das dívidas agrícolas securitizadas pela União, é a diferença entre o valor pago às instituições financeiras do serviço dessa dívida e aquele efetuado pelos agricultores ao Tesouro Nacional.

Também inclui a despesa líquida com compra e venda de produtos agrícolas, com objetivo de regular o preço mínimo desses ativos. Por fim, inclui os subsídios implícitos destinados aos setores agrícola e industrial, além de despesas administrativas, pagos pelos Fundos Regionais (FCO, FNO,

FNE). Os subsídios implícitos são calculados como sendo o custo de oportunidade desses fundos pela utilização de seus recursos nesses financiamentos, considerando o retorno potencial da aplicação dos mesmos na rede bancária.

IV.3.3 Outras Despesas

Conjunto das demais despesas primárias efetuadas pela administração pública federal. Inclui aquelas previstas no Orçamento Geral da União e as referentes ao exercício anterior, denominadas restos a pagar.

V Resultado Primário do Governo Federal

Diferença entre as receitas e despesas primárias do Tesouro Nacional e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O resultado do RGPS corresponde à diferença entre as receitas da Previdência Social e as despesas com benefícios previdenciários do setor privado.

VI Resultado Primário do Banco Central

O déficit mensal corresponde às despesas administrativas, líquidas de receitas próprias, daquela autarquia. O resultado das demais operações do Banco Central estão incluídas nas despesas líquidas com juros nominais do Governo Central e, portanto, compõem o resultado nominal calculado pelo Banco Central com base no estoque da dívida líquida.

VII Resultado Primário do Governo Central

Corresponde à diferença entre as receitas e despesas primárias do Governo Central, que inclui o Tesouro Nacional, o RGPS e o Banco Central.