

EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

**D 4.10 – Aspectos fiscais: receita e necessidade de
financiamento do governo central (20h)**
(Aula 3: Metas Fiscais na Elaboração e Gestão do Orçamento)

Professora: Ana Beatriz Sabbag Cunha Pereira

04 à 10 de abril de 2012

Metas Fiscais na Elaboração e Gestão do Orçamento

Ana Beatriz Sabbag Cunha Pereira

Programação do curso:

- História recente da política fiscal no Brasil
- Metodologia NFSP – noções básicas
- Elaboração do Orçamento e Metas Fiscais
- Exercícios sobre metas fiscais e gestão orçamentária

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

Orçamento Pré Plano Real

- 1988 a 1994 – inflação crônica.
- “Peça de Ficção” – necessidade de ajustes permanentes.
- Inviabilização do planejamento de curto prazo.



Plano Cruzado



Plano Verão
(Cruzado Novo)



POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

Orçamento Pós Plano Real



- Até 1994 – financiamento inflacionário mascarava problemas.
- Evidenciamento dos grandes “rombos” – exemplo principal: déficit previdenciário.

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

Orçamento Pós Plano Real

- **Política Monetária (maior ênfase) – altas taxas de juros.**
- **Política Fiscal – pacote contracionista, via aumento tributos, criação do FSE e controle ainda modesto de gastos.**

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

Crises Externas e PEF

- Sinais de fragilidade na política econômica a partir de 1998.
- Histórico de baixa credibilidade do Brasil. →
- Medidas fiscais insuficientes adotadas entre 94-97 (aumento da dívida).



Moratória

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE



Crises Externas e PEF

- **Instituição do PEF e Acordo com o FMI: linha de crédito de US\$ 41 bi – recuperação da credibilidade.**
- **Recrudescimento da política fiscal (aumento de receitas; corte de despesas).**
- **Estabelecimento de metas fiscais anuais e meta para redução da dívida.**

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

Crises Externas e PEF

- PEF – controle do gasto público nunca antes implantado.
- Renegociação das dívidas dos Estados.
- Redesenho da política econômica, assentada no tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e superávits fiscais.

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

METAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO

Anos	1999 - 2000	2001		2002	2003		2004 - 2006	2007	
		Original	Revisado		Original	Revisado		Original	Revisado ^{/1}
		% PIB / R\$ bilhões							
Setor Público Consolidado	3,1%	3,0%	3,35%	3,50%	3,75%	4,25%	4,25%	4,25%	R\$ 95,9 bi
Governo Federal	2,7%	2,4%	2,4%	2,9%	2,8%	3,15%	3,15%	3,15%	R\$ 71,1 bi

Anos	2008	2009		2010		2011		2012
		Original	Revisado ^{/2}	Original	Revisado ^{/3}	Original	Revisado ^{/4}	
		% PIB / R\$ bilhões						
Setor Público Consolidado	3,80%	3,80%	2,50%	3,30%	3,10%	R\$ 125,5 bi	R\$ 117,9 bi	R\$ 139,8 bi
Governo Federal	2,85%	2,85%	1,60%	2,35%	2,15%	R\$ 89,4 bi	R\$ 81,8 bi	R\$ 97,0 bi

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias e Memorandos dos Acordos com o Fundo Monetário Internacional.

^{/1} Revisadas e estabelecidas em valores nominais em função da alteração da metodologia de cálculo do PIB pelo IBGE.

^{/2} Exclusão do Grupo Petrobrás da apuração do resultado primário.

^{/3 e 4} Exclusão do Grupo Eletrobrás da apuração do resultado primário.

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

O Processo Orçamentário

- Até 1994 – orçamento fictício.
- Entre 1994 e 1998 – evidenciamento dos problemas fiscais; sem metas fiscais.
- A partir de 1998 – busca do equilíbrio orçamentário – mudança brusca na gestão orçamentária.

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

HISTÓRIA RECENTE

LRF

O Processo Orçamentário

- Maio de 2000 – LRF – institucionalização do controle fiscal.
- Estabelecimento de normas – limite para gastos, para endividamento, exigência da fixação de metas, etc.
- Inovou a LDO – Anexo de Metas Fiscais.



Metodologia NFSP –

Necessidades de Financiamento do

Setor Público

Noções Básicas

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Por que apurar o Resultado Primário?

Para avaliar a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para pagar as suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente.

Qual o objetivo das estatísticas fiscais?

Evidenciar as conseqüências macroeconômicas da política fiscal, além dos impactos para o endividamento e a sustentabilidade.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conceitos e abrangência

- **Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP:** estatísticas econômicas com o objetivo avaliar o tamanho do setor público, o impacto da política fiscal no produto agregado e a sua contribuição para o nível de investimento e poupança agregados.
- **As estatísticas fiscais são apuradas no Brasil conforme recomendação do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional – FMI de 1986.**

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conceitos e abrangência

- O resultado fiscal é apurado para entidades não-financeiras, excluindo, portanto, o chamado setor público financeiro (no caso do Governo Federal, Banco do Brasil - BB, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste - BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES).
- As despesas orçamentárias do Banco Central do Brasil - BACEN, contudo, devem ser consideradas, apesar deste ente pertencer ao setor financeiro da economia, como autoridade monetária.
- Aplicação para todas as esferas de governo: União, Estados, DF e municípios, inclusive suas empresas estatais não-financeiras.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conceitos e abrangência

- **Governo Federal = Governo Central (equivalente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) + Empresas Estatais da União (Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais federais, que engloba seu orçamento de investimentos).**

$$\text{RESULTADO PRIMÁRIO} = \text{RECEITAS PRIMÁRIAS} - \text{DESPESAS PRIMÁRIAS}$$

- O resultado primário de um determinado ente consiste na diferença entre receitas e despesas primárias, em um determinado período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios: pela variação do nível de endividamento durante o período considerado – resultado “abaixo da linha” ou pela soma dos itens de receitas e despesas primárias – resultado “acima da linha”.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conceitos e abrangência

Receitas

Fontes Primárias

Alteram o endividamento líquido do governo.

Arrecadação de Tributos
Receitas Patrimoniais
Remuneração pela prestação de serviços

Fontes Não Primárias

Criam uma obrigação ou extinguem um direito.

Alienação de Ativos
Operações de Crédito
Juros Ativos

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conceitos e abrangência

Primárias

Alteram o endividamento líquido do governo.

Pagamento de Pessoal
Benefícios Previdenciários
Manutenção
Investimentos

Despesas

Não Primárias

Criam um direito ou extinguem uma obrigação.

Amortização de Dívidas
Concessão de Empréstimos
Juros Passivos

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “acima da linha” x “abaixo da linha”

- O critério "acima da linha" permite conhecer os fatores que levaram ao resultado.
- O critério “abaixo da linha” é o que “efetivamente aconteceu”, pois redundou na variação do endividamento, logo é o “resultado oficial”.
- Em princípio, os dois critérios são equivalentes, e deveriam chegar aos mesmos números, entretanto podem ocorrer discrepâncias estatísticas em decorrência de questões específicas relacionadas à abrangência e/ou período da compilação.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “acima da linha” x “abaixo da linha”

“O Exemplo da Conta Bancária Pessoal”

+ 150	Salário
- 100	Aluguel
- 80	Cartão de Crédito
- 70	Cheque Compensado
<hr/>	
- 100	Saldo



Linha

Acima da Linha



Abaixo da Linha



ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “abaixo da linha”

A Dívida Líquida do Setor Público – DLSP: balanço entre dívidas e créditos do setor público não financeiro contra o setor público financeiro, o setor privado (financeiro e não financeiro) e o resto do mundo.

$$DLSP = M + B + E*I + E*F - A - E*R$$

M: base monetária; **B**: saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos; **E**: a taxa de câmbio; **I**: dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio; **F**: representa a dívida externa; **A**: ativos financeiros do setor público (**AD**: disponibilidades financeiras e **AC**: créditos diversos contra o setor público financeiro, o setor privado e o resto do mundo); **R**: reservas internacionais.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “abaixo da linha”

Setor Público não Financeiro

Setor Público Financeiro, Setor Privado (financeiro e não financeiro) e o Resto do Mundo

Ativo	Passivo
AD	M
AC	B
ER	I
	EF

Ativo	Passivo
B	AC
I	
EF	

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “abaixo da linha”

**RESULTADO
PRIMÁRIO**

=

**RESULTADO
NOMINAL**

-

**JUROS
NOMINAIS**

Variação do nível de endividamento durante o período considerado:

- diferença entre o estoque da dívida observado em 31/12 de um ano “t” e a mesma variável em “t - 1”;
- a partir do estoque da dívida observado em “t - 1”, calcula-se o montante de juros nominais incidente sobre ela, a serem apropriados no período “t”;
- deduz-se da variação total do endividamento os juros nominais líquidos, para obtenção do resultado primário.

recebimentos de juros

-

Apropriação de juros
decorrentes de
operações de crédito
realizadas

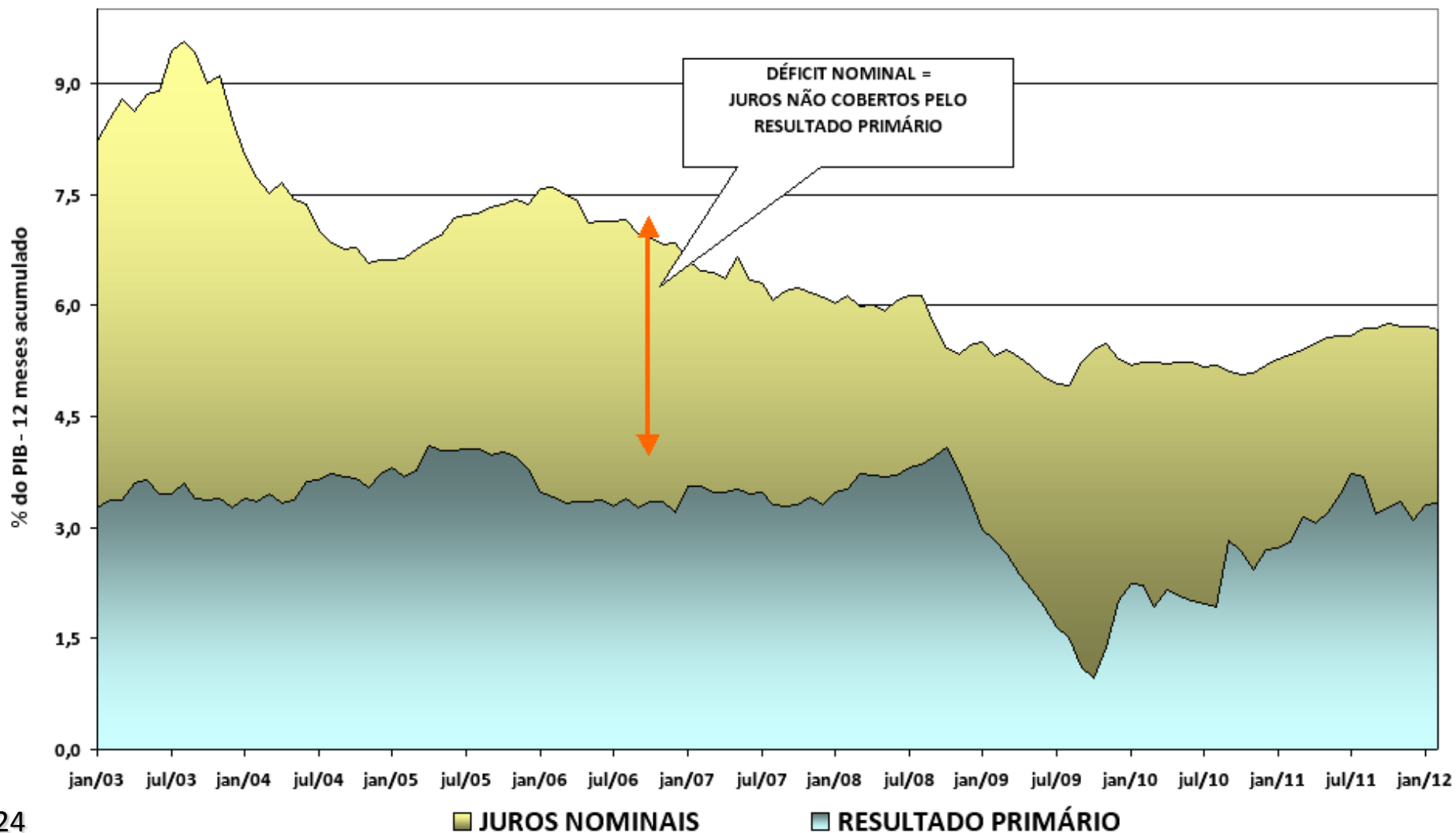
ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “abaixo da linha”

- As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência.
- As despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas.
- As receitas são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador.
- Denomina-se resultado nominal (ou NFSP propriamente dita), a soma do resultado primário e os juros nominais líquidos apurados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



ASPECTOS METODOLÓGICOS

Apuração “acima da linha”

- **Receitas Primárias:** são aquelas que contribuem para o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não-financeiro) no exercício financeiro correspondente. São as receitas públicas em geral (tributárias, de serviços, etc), exceto aquelas que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, como operações de crédito e retorno de aplicações financeiras.
- **Despesas Primárias:** são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não-financeiro) no exercício financeiro correspondente. São as despesas públicas em geral, exceto aquelas que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, como serviço da dívida, empréstimos e financiamentos com risco para instituição financeira.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E METAS FISCAIS

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

3 macro etapas:

- Meta Fiscal
- Estimativa das receitas
- Fixação de limite para as despesas

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

- **1ª Etapa:**

Estabelecimento da Meta de Resultado Primário, em função do nível de controle da dívida que se pretende atingir.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

- LRF: Determina anexo de metas fiscais na LDO

Integrará o projeto de LDO Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

ANEXO DE METAS FISCAIS Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012

Discriminação	Preços Correntes					
	2012		2013		2014	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.066.334,8	23,64	1.186.750,7	23,64	1.320.764,5	23,64
II. Despesa Primária	969.361,8	21,49	1.078.826,6	21,49	1.200.653,1	21,49
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	96.973,0	2,15	107.924,1	2,15	120.111,4	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	96.973,0	2,15	107.924,1	2,15	120.111,4	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-38.973,0	-0,86	-18.728,9	-0,37	-817,6	-0,01
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.043.376,0	25,50	1.062.230,0	23,60	1.075.110,0	21,40

Observação:

A meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos previstos para o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

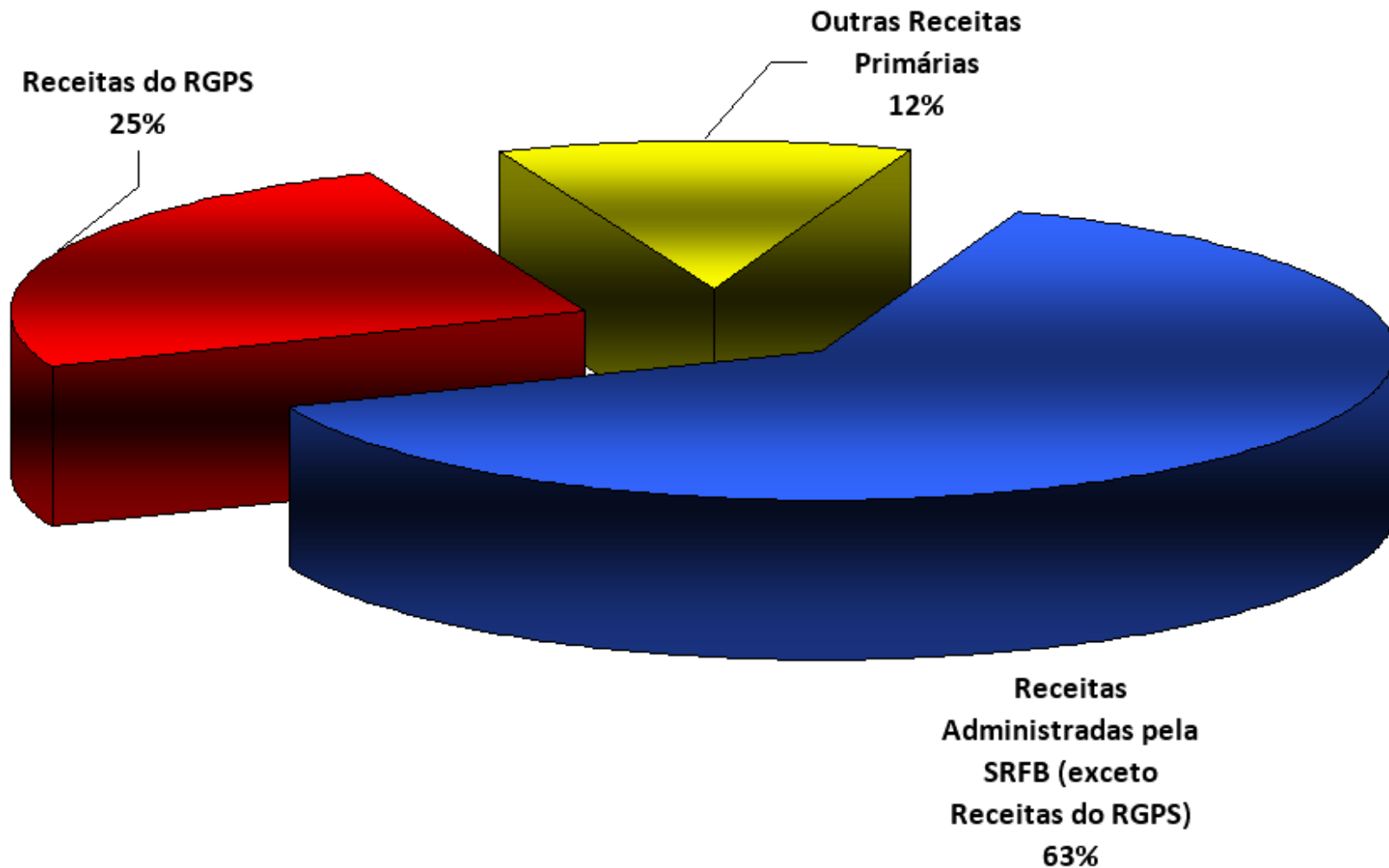
O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

- Projeção das Receitas Primárias:
 - ✓ Receitas Administradas pela SRF/MF: Impostos, Contribuições Sociais, etc.
 - ✓ Arrecadação Líquida do RGPS.
 - ✓ Demais Receitas Não Administradas pela SRF/MF: Salário-Educação, Compensações Financeiras, Concessões, Dividendos, Receita Própria, etc.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO



O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

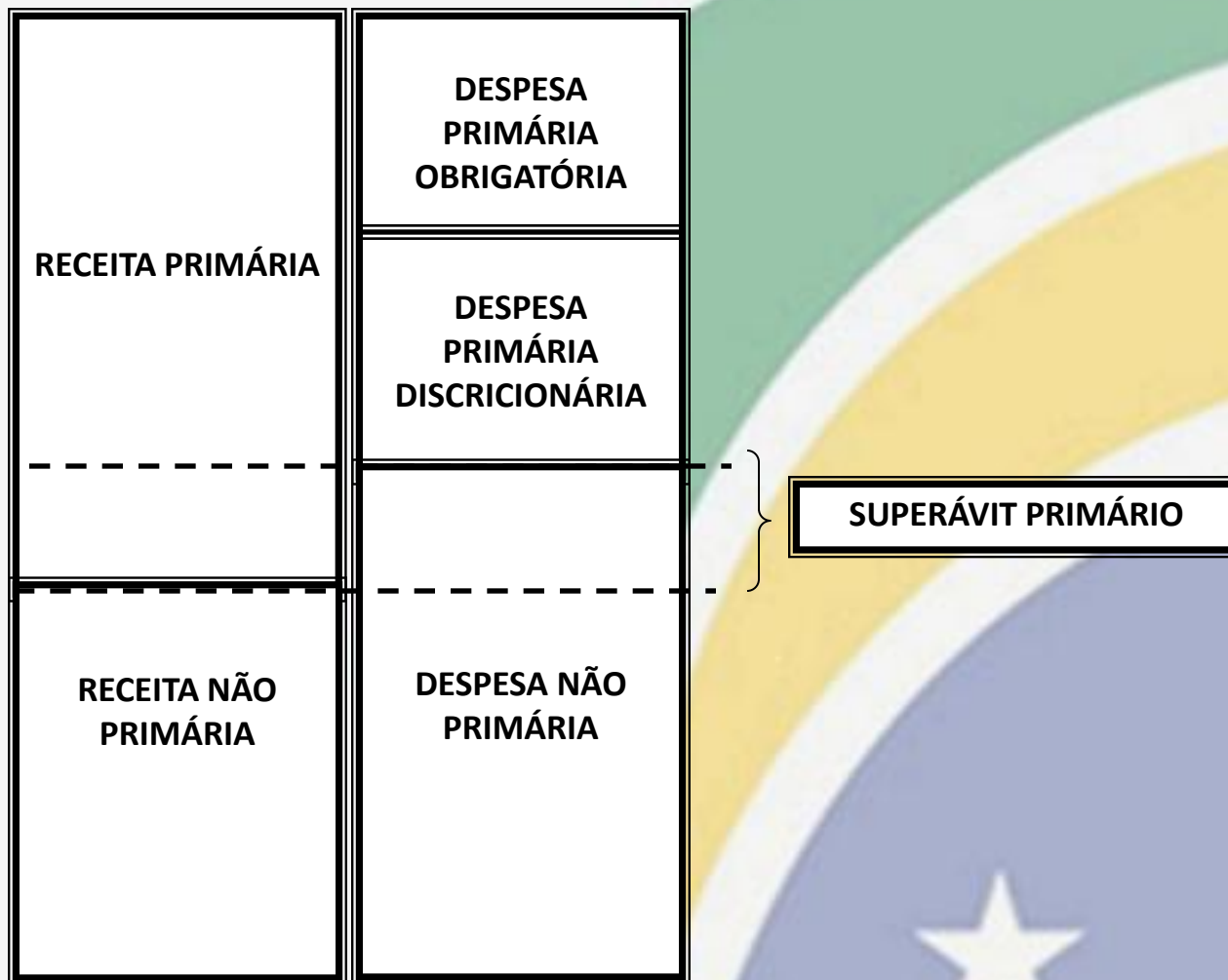
- **Distribuição do Limite Orçamentário:**
- **Ordem de prioridade: três “classes de despesas”:**
Obrigatórias primárias, discricionárias primárias
e financeiras.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Elaboração

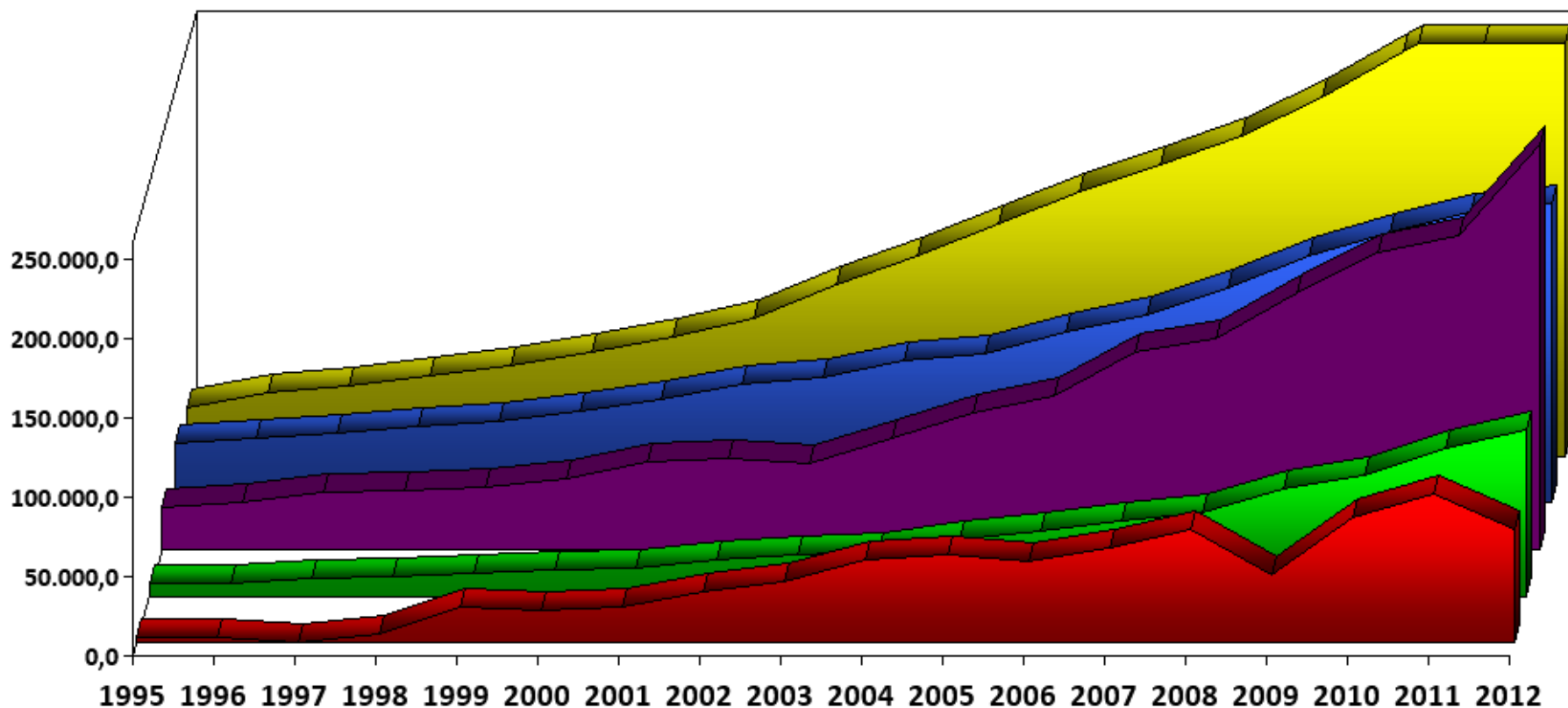
- Despesas obrigatórias primárias: Transferências Constitucionais e Legais, Pessoal, Benefícios Previdenciários, Abono Salarial, Seguro Desemprego, Lei Kandir, etc.
- Despesas discricionárias primárias
- Despesas financeiras: aquisição de títulos públicos e privados, bens para revenda, financiamentos, etc.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO



O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Governo Central - Evolução dos Principais Agregados de Despesa
(R\$ milhões correntes)



■ Resultado Primário
■ Pessoal e Encargos Sociais

■ Outras Despesas Obrigatórias
■ Benefícios Previdenciários - Sistema RGPS

■ Despesas Discricionárias

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Reprogramação de gastos

- Necessidade de cumprimento da meta fiscal (LRF art. 9º): reestimativas bimestrais da receita.
- Reestimativa abaixo da Lei Orçamentária: limitação empenho e mov. financeira.
- Limitação na categoria “discricionárias primárias”.
- LRF determina a auto-limitação de todos os Poderes.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Reprogramação de gastos

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios da LDO.

Obrigada

ana.cunha@planejamento.gov.br